

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta. Huoltovarmuuden turvaamisesta annettu laki kumottaisiin. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi vuonna 1982 säädettyä turvavarastolakia.

Esityksen tavoitteena on perustaa virastomuotoinen Huoltovarmuuskeskus, mikä vastaisi paremmin muuttuneen turvallisuus- ja toimintaympäristön vaatimuksiin sekä selkeyttäisi Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisasemaa. Huoltovarmuuskeskuksella on tällä hetkellä hallintotehtäviä, ja se käyttää merkittävääkin julkista valtaa. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät säädettäisiin nykyistä selkeämmin lain tasolla sen varmistamiseksi, että sääntely täyttää perustuslaissa säädetyt vaatimukset. Samalla Huoltovarmuuskeskuksen hallintomallia uudistettaisiin vastaamaan paremmin valtion virastomallia. Huoltovarmuuskeskuksen työntekijöiden työsuhteet muutettaisiin virkasuhteeksi.

Jokainen ministeriö vastaa huoltovarmuudesta nykyisinkin omalla toimialallaan. Huoltovarmuuskeskus tukee ministeriöitä huoltovarmuuden ylläpidossa ja kehittämisessä. Huoltovarmuuden kehittämisen yhteensovittaminen kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Yhteistyötä ja ministeriöiden mahdollisuuksia osallistua Huoltovarmuuskeskuksen ohjaukseen kehitettäisiin perustamalla poikkihallinnollinen Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä.

Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuustoimenpiteiden rahoitusmalli uudistettaisiin siten, että osa rahoituksesta tulisi valtion talousarviosta ja osa huoltovarmuusmaksusta, joka tuloutettaisiin edelleen huoltovarmuusrahastoon. Muutosten tavoitteena on varmistaa Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusrahaston riittävä rahoituksen taso.

Valtion varmuusvarastoja koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin määrittelemällä valtion varmuusvarastojen perustamisen sekä käyttöönoton menettelyt. Lakiin lisättäisiin säännökset tuotantovarauksista ja suorituskykyvarauksista. Lisäksi turvavarastolakiin esitetään tehtäväksi lähinnä teknisiä muutoksia.

Viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyön kannalta keskeiset sektorit, poolit sekä Huoltovarmuusneuvosto jatkaisivat huoltovarmuuden turvaamisen kannalta tärkeää yhteistyötä sitä edelleen kehittäen.

Esitys perustuu hallitusohjelmaan, jonka mukaan hallitus toteuttaa huoltovarmuuslainsäädännön kokonaistarkastelun vaalikauden aikana sääntelyn ajantasaistamiseksi.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2026 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	4
2.1 Huoltovarmuustyö ja Huoltovarmuuskeskuksen toiminta	4
2.2 Huoltovarmuuteen liittyvät selvitykset, päätökset ja strategiat	5
2.3 Voimassa olevan lain suhde perustuslakiin	10
2.4 Ahvenanmaan asema	10
2.5 Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain keskeisten säännösten tarkastelu	12
2.5.1 Lain soveltamisala	12
2.5.2 Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellinen asema	12
2.5.3 Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset ja Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus	13
2.5.4 Huoltovarmuuskeskuksen hallintomalli ja toimitukset	15
2.5.5 Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät	17
2.5.6 Materiaalinen varautuminen	18
2.5.7 Viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyö	24
2.5.8 Työntekijöiden vastuut	24
2.5.9 Oikeus saada tietoja	25
2.5.10 Huoltovarmuusrikkomus	26
2.5.11 Asetuksenantovaltuus	27
2.5.12 Huoltovarmuuskeskuksen omaisuus	27
2.5.13 Huoltovarmuuden rahoittaminen	28
2.5.14 Huoltovarmuusrahoituksen nykytilan haasteet	32
2.5.15 Rahoituksen ja tuen myöntämisen edellytykset	34
2.6 Esityksen suhde EU:n valtiontuki- ja kilpailusääntelyyn	36
2.7 Esityksen suhde valmiuslakiin	39
3 Tavoitteet	41
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	42
4.1 Keskeiset ehdotukset	42
4.1.1 Viraston perustaminen	42
4.1.2 Huoltovarmuusyhteistyö ja Huoltovarmuuskeskuksen ohjausmalli	43
4.1.3 Huoltovarmuuden rahoituksen kehittäminen	44
4.1.4 Huoltovarmuusrahaston hallinto, valvonta ja ohjaus	46
4.1.5 Materiaalinen varautuminen	47
4.1.6 Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus	47
4.1.7 Virka-apu	48
4.2 Pääasialliset vaikutukset	48
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	48
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	51
4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	52
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	52
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	52

5.1.1 Oikeudellinen asema ja hallintomallit	52
5.1.2 Toimielimet	54
5.1.3 Ohjausmalli	54
5.1.4 Rahoitus	55
5.1.5 Valmiuslain mukaisiin toimivaltuuksiin liittyvät säännökset	56
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	56
5.2.1 Ruotsi	56
5.2.2 Norja	58
5.2.3 Tanska	58
5.2.4 Pohjoismainen ulottuvuus	58
5.2.5 Euroopan unioni	59
5.2.6 Sveitsi	59
6 Lausuntopalaute	60
7 Säännöskohtaiset perustelut	65
7.1 Laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta	65
7.2 Turvavarastolaki	108
8 Lakia alemman asteinen sääntely	111
9 Voimaantulo	112
10 Toimeenpano ja seuranta	112
11 Suhde muihin esityksiin	113
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	113
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	114
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	114
12.1 Julkiset hallintotehtävät ja merkittävän julkisen vallan käyttö - viraston perustaminen	114
12.2 Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen	115
12.3 Valtion talousarvion ulkopuolinen huoltovarmuusrahasto	116
12.4 Tiedonsaantioikeudet	117
12.5 Virka-apu	118
12.6 Oikeusturva	120
LAKIEHDOTUKSET	122
1. Laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta	122
2. Laki turvavarastolain muuttamisesta	132
LIITE	135
RINNAKKAISTEKSTI	135
2. Laki turvavarastolain muuttamisesta	135

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallitus toteuttaa huoltovarmuuslainsäädännön kokonaistarkastelun sääntelyn ajantasaisuuden varmistamiseksi.

1.2 Valmistelu

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 12.1.2024 toimikaudelle 15.1.2024–31.12.2025 poikkihallinnollisen työryhmän valmistelevaan huoltovarmuuslainsäädännön uudistamista. Työryhmän tehtävänä oli valmistella huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) (jäljempänä *huoltovarmuuslaki*) sekä Huoltovarmuuskeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (455/2008) (jäljempänä *huoltovarmuusasetus*) uudistamista. Työryhmän asettamiskirjeen mukaan sääntelyn ajantasaistamisen tavoitteena oli muun muassa Huoltovarmuuskeskuksen tehtävien tarkempi määrittely, Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellisen aseman selkeyttäminen nykyistä tarkemmin säännösten tasolla, sekä päivittää sääntely vastaamaan perustuslain (731/1999) sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan viimeaikaista lausuntokäytäntöä. Valmistelun yhteydessä kehitettiin myös Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus- sekä hallinnointimallia. Valmistelun aikana arvioitiin myös, vaatiko voimassa olevan lain mukainen viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen välinen yhteistyömalli muutoksia säännösten tasolla. Kokonaisuuteen liittyi myös huoltovarmuuden rahoituksen uudelleen tarkastelu sekä siihen tarvittavat säännösmuutokset. Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa on valtion talousarvion ulkopuolella oleva huoltovarmuusrahasto, johon tuloutetaan energiaverotuksen yhteydessä kannettava huoltovarmuusmaksu. Työryhmä perusti rahoituksen ja materiaallisen varautumisen alatyöryhmät. Isot rakenteelliset muutokset materiaallisen varautumisen kokonaisuuteen valmistellaan erillisessä hankkeessa, joka käynnistyy myöhemmin.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja Huoltovarmuuskeskus kutsuivat 27.2.2024 selvityshenkilön arvioimaan Huoltovarmuuskeskuksen toteuttaman julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömallin merkitystä suomalaisessa huoltovarmuusjärjestelmässä ja sen nykytilaa muuttuneessa toimintaympäristössä. Tätä ennen työ- ja elinkeinoministeriö oli 16.5.2023 pyytänyt oikeustieteen professori Tuomas Ojaselta arviota huoltovarmuuslain ja huoltovarmuusasetuksen muutostarpeista erityisesti perustuslain (731/1999) näkökulmasta.

Huoltovarmuuslain uudistamista valmisteleva työryhmä julkaisi arviomuistion, Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain muutostarpeet (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:47).

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa [https://tem.fi/hanke_tunnusella TEM085:00/2023](https://tem.fi/hanke_tunnusella_TEM085:00/2023).

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Huoltovarmuustyö ja Huoltovarmuuskeskuksen toiminta

Voimassa oleva huoltovarmuuslaki (1390/1992) on säädetty vuonna 1992 ja se on tullut voimaan vuoden 1993 alusta. Samalla Huoltovarmuuskeskus aloitti toimintansa. Huoltovarmuusasetus (455/2008), joka sisältää huoltovarmuuslakia täydentäviä säännöksiä

Huoltovarmuuskeskuksesta ja sen toiminnasta, annettiin vuonna 2008. Huoltovarmuustyö, toiminta- ja turvallisuusympäristö ja huoltovarmuutta kohtaan asetetut odotukset ovat muuttuneet huomattavasti huoltovarmuuslain säätämisen jälkeen.

Vaikka Huoltovarmuuskeskus ja huoltovarmuustyö ovat kyenneet uudistumaan ja kehittymään, huoltovarmuuden turvaamisen edellytykset eivät enää kaikilta osin vastaa toimintaympäristön edellyttämiin muutoksiin. edellyttävät. Turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset, EU-sääntelyn kehitys ja Suomen Nato-jäsenyys edellyttävät kyberturvallisuuteen, kyberuhkiin, kansainväliseen yhteistyöhön, hybridi-vaikuttamiseen ja kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen liittyvää varautumista sekä huoltovarmuusjärjestelmän materiaalsen varautumisen keinovalikoiman laajentamista.

Seuraavassa käydään läpi keskeisimpiä huoltovarmuuteen ja Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan vaikuttavia kokonaisuuksia sekä huoltovarmuuslain sääntelyä ja arvioidaan niiden toimivuutta sekä tunnistettuja muutostarpeita.

2.2 Huoltovarmuuteen liittyvät selvitykset, päätökset ja strategiat

Huoltovarmuudesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta on tehty vuosina 2020–2024 useampia arviointoja ja selvityksiä. Huoltovarmuudesta tehty selvitykset sekä covid-19-pandemian kokemukset osoittavat, että Suomella on hyvin toimiva huoltovarmuusjärjestelmä, mutta muuttunut toimintaympäristö vaatii resurssien turvaamista sekä toimintamallin kehittämistä.

Ensimmäinen parlamentaarisesti valmisteltu huoltovarmuusselonteko hyväksyttiin eduskunnassa maaliskuussa 2023 (VNS 8/2022 vp). Huoltovarmuusselonteko erittelee keskeiset linjaukset huoltovarmuuden kehittämiseksi vuoteen 2030 mennessä, ja kuvaa huoltovarmuuden muuttunutta toimintaympäristöä. Selonteon mukaan huoltovarmuuden tavoitteita ja huoltovarmuuskäsitteen ajantasaisuutta säännösten osalta on arvioitava, ja huoltovarmuuslain säännösmuutostarpeet tulisi arvioida kokonaisuutena, jotta laki huoltovarmuuden turvaamisesta vastaisi paremmin muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksiin. Kehittämistyössä on huomioitava myös kansainvälisen yhteistyön vaatimukset, sekä jatkuvasti muuttuva toimintaympäristö, jonka johdosta myös huoltovarmuuden keinovalikoiman on oltava jatkuvasti kehittyvä, jotta se kykenee vastaamaan muuttuvan maailman tarpeisiin. Turvallisuusympäristön muutokset heijastuvat tehtäväkenttään säännösten osalta myös kansainvälisessä kontekstissa – Nato-jäsenyys, Euroopan unionista tulevat velvoitteet, Pohjoismainen ja kahdensivulinen yhteistyö, sekä yhteistyö OECD-jäsenmaiden kanssa vaikuttavat myös Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviin. Myös kehittyvät kansainväliset velvoitteet, Euroopan unionin ja kotimainen kilpailulainsäädäntö, hankintalainsäädäntö ja muu markkinoita ohjaava normisto on huomioitava säännöksissä ja käytännön työssä.

Huoltovarmuuslain mukaan valtioneuvosto asettaa huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään valmiuden taso ottaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä maanpuolustuksen vähimmäistarpeet (jäljempänä *tavoitepäätös*). Valtioneuvosto antoi 24.10.2024 viimeisimmän tavoitepäätöksen (568/2024). Tavoitepäätös uudistettiin hallitusohjelman ja valtioneuvoston huoltovarmuusselonteon kehittämislinjauksen mukaisesti. Sen lähtökohtana on Suomen muuttunut turvallisuusympäristö, joka heijastuu myös huoltovarmuustoimintaan. Uudet ja vahvistuneet uhat edellyttävät, että huoltovarmuuden turvaamisen ja varautumisen tasoa vahvistetaan. Huoltovarmuuden kehittämisen yksi painopiste lähivuosien aikana on myös sotilaalliseen uhkaan ja hybridiuhkiin varautumisessa.

Valtioneuvoston päätös materiaaliselle huoltovarmuudelle asetettavista yleistavoitteista annettiin ensimmäisen kerran 14.7.1988. Sitten vastaava päätös on annettu vuosina 1995,

2002, 2008, 2013 ja 2018. Tavoitepäättöksen ydinsisältönä on huoltovarmuuden painopistealojen, materiaalsen huoltovarmuuden tavoitteiden ja näiden keskeisten turvaamiskeinojen määrittäminen. Tavoitepäättös ohjaa ja antaa suuntaviivoja valtion keskus- ja aluehallinnon sekä kuntien viranomaisille, hyvinvointialueille ja muille sellaisille toimijoille, jotka vastaavat oman hallinnonalansa huoltovarmuudesta, sen johtamisesta ja kehittämisestä. Tavoitepäättökseen sisältyy linjauksia muun muassa varmuusvarastoinnin toteuttamisesta. Tavoitepäättös on luonteeltaan valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003, jäljempänä *VNOS*) 3 §:n 13 kohdan mukainen lakisääteinen valtakunnallinen suunnitelma, mikä julkaistaan säädöskokoelmassa. Tavoitepäättös ei ole juridisesti sitova kuten lainsäädäntö. Huoltovarmuusselonteko asettaa puolestaan parlamentaarisesti keskeiset linjaukset huoltovarmuuden kehittämiselle pidemmälle aikavälille. Selonteon säännöllinen päivittäminen mahdollistaa myös eduskunnan osallistumisen huoltovarmuuden tavoitteiden strategiseen päivittämiseen.

Kansallisen huoltovarmuuden lähtökohtina ovat toimivat kansalliset ja kansainväliset markkinat, monipuolinen teollinen ja muu tuotannollinen pohja, vakaa julkinen talous ja kilpailukykyinen kansantalous. Huoltovarmuuden turvaaminen tukeutuu myös toimiviin kansainvälisiin poliittisiin, taloudellisiin ja teknisiin yhteyksiin, ml. liikenneväylät, sekä näiden jatkuvuuteen. Kansallisen huoltovarmuuden turvaamiseksi tarvitaan myös nykyistä laajempaa yhteistyötä Ruotsin, muiden Pohjoismaiden ja Itämeren alueen maiden sekä EU:n ja Naton ja niiden jäsenmaiden kanssa.

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle ajankohtaiselonteon turvallisuusympäristön muutoksesta vuonna 2022 (VNS 1/2022 vp). Selonteossa arvioidaan Venäjän 24.2.2022 Ukrainaankin tekemän hyökkäyksen aiheuttamia ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutoksia ja sen vaikutuksia Suomelle ja Suomen huoltovarmuudelle kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti. Ajankohtaiselonteossa todetaan, että Suomella on kansainvälisesti ainutlaatuinen, hyvin toimiva huoltovarmuusjärjestelmä. Tavoitteena on, että vakavimmat poikkeusolot voidaan hoitaa kansallisin toimenpitein, ja Suomella on oltava riittävä varautumisen taso ja mahdollisuuksien rajoissa myös tarvittava omavaraisuus kaikkein välttämättömimpien hyödykkeiden osalta. Selonteossa on huomioitu myös koronapandemian vaikutukset kokonaisturvallisuudelle, ja sen myötä solmittuihin uusiin kahden- ja monenvälisen varautumisyhteistyön ja kokonaisturvallisuuden toimien yhteistyöaloitteisiin. Pohjoismaiden huoltovarmuusyhteistyö on tiivistynyt, ja Euroopan unionissa on meneillään useita hankkeita, joiden tavoitteena on vahvistaa unionin kriisinsietokykyä. Selonteossa huomioidaan myös Nato-jäsenyyden Suomen kokonaisvarautumismallille ja myös huoltovarmuudelle asettamat vaatimukset. Siviilivalmius ja yhteiskunnan kokonaisvaltainen kriisinsietokyky eli resilienssi ovat osa Naton kokonaispelotetta, jonka toteuttaminen kuuluu lähtökohtaisesti kansalliselle vastuulle.

Kesällä 2024 julkaistiin ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (Valtioneuvoston julkaisuja 2024:33). Selonteossa todetaan, että huoltovarmuuden turvaaminen kaikissa olosuhteissa on välttämätön osa kriisinsietokykyä, ja sitä ylläpidetään ja kehitetään tunnistetut kehitystarpeet huomioiden. Huoltovarmuudessa korostuvat kriittisen infrastruktuurin suojaaminen ja toimintavarmuus sekä toimitusketjujen turvallisuus ja niiden hajauttaminen. Yhteiskunnan kokonaisvarautumisen kannalta keskeisiä ovat elintarvikehuollon turvaaminen, terveydenhuollon materiaalsien resurssien toimitusten varmistaminen sekä energiahuollon turvaaminen puhdasta siirtymää edistämällä. Sotilaallisessa huoltovarmuudessa korostuu tärkeimpien suorituskykyjen operatiivisen toimintakyvyn turvaaminen. Kesällä 2024 annettiin myös ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa täydentävä kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteko (Valtioneuvoston julkaisuja 2024:37). Kyseisessä selonteossa todetaan kansainvälisiin tuotantoketjuihin kohdistuvan uudentlaisia riskejä, ja aiempaa

enemmän huomiota on kiinnitettävä taloudelliseen turvallisuuteen ja kriittisten riippuvuuksien hallintaan. Kyse on sekä taloudellisista intresseistä että huoltovarmuudesta: Suomen ja suomalaisyritysten kannalta kriittiset toimitusketjut on pystyttävä säilyttämään katkeamattomina kaikissa olosuhteissa.

Arviointiraportti "Viljasta verkostoihin: Huoltovarmuuskeskuksen arviointi" (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:32) tarjoaa kattavan analyysin Huoltovarmuuskeskuksen toiminnasta, johtamisesta ja vaikuttavuudesta osana Suomen kansallista huoltovarmuusjärjestelmää. Raportissa korostetaan tarvetta laaja-alaiselle huoltovarmuusajattelulle sekä yhteistyön tärkeyttä elinkeinoelämän kanssa erityisesti poolitoiminnan kautta. Raportissa todetaan, että ministeriöiden kanssa tehtävä yhteistyö sen sijaan on hajanaista, ja ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmä on paikoin epäselvä. Myöskään rahaston käyttö ei ole läpinäkyvää.

Huoltovarmuudesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta tehtyjen arviointien ja selvitysten pohjalta on jo toteutettu useita kehittämistoimenpiteitä. Ensimmäisessä parlamentaarisesti valmistellussa ja eduskunnan hyväksymässä huoltovarmuusselonteossa on tarkasteltu kokonaisvaltaisesti huoltovarmuuden kehittämisen edellyttämiä toimia. Uusi poikkihallinnollinen huoltovarmuuden yhteistyöryhmä asetettiin syksyllä 2021 edistämään valtioneuvostotason tiedonvaihtoa huoltovarmuuskysymyksissä. Huoltovarmuuskeskuksen tulosohtoa, säännöllistä vuoropuhelua ja raportointia ministeriölle on kehitetty ja viety konkreettisempaan suuntaan. Huoltovarmuuskeskus on lisäksi päivittänyt sisäisiä toimintatapojaan kehittämisohjelmansa avulla. Huoltovarmuuskeskus on myös lisännyt toimintansa avoimuutta muun muassa verkkosivujensa kautta. Huoltovarmuuskeskus on toteuttanut myös rakenneprojektin, jossa tarkasteltiin, miten Huoltovarmuusorganisaation sektorit, poolit ja toimikunnat vastaavat rakenteeltaan sekä toiminnaltaan muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja Huoltovarmuuskeskus asettivat 28.2.2024 kenraalimajuri (res) Kim Mattssonin tekemään selvityksen huoltovarmuusyhteistyöstä. Selvityshenkilön tehtävänä on arvioida Huoltovarmuuskeskuksen toteuttaman julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömallin merkitys suomalaisessa huoltovarmuusjärjestelmässä ja sen nykytila muuttuneessa toimintaympäristössä. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön arvioinnin lisäksi selvityshenkilö arvioi yhteistyömallin keskeisiä haasteita ja tarvittavia säännösmuutos- ja muita kehittämiskehotoja. Selvitys *Kohti huomisen huoltovarmuutta: Selvitys julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä*, julkaistiin 12.6.2024 (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:27).

Valtioneuvosto hyväksyi 16.1.2025 periaatepäätöksen Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi (jäljempänä YTS). Kokonaisturvallisuuden periaatteet päivitettiin siinä viidettä kertaa. YTS on kokonaisturvallisuuden ylin ohjausasiakirja. Strategia valmisteltiin Turvallisuuskomitean johdolla. YTS:ssa kuvataan kokonaisturvallisuuden toimintamalli, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana, ja annetaan strategiset tehtävät kokonaisturvallisuuden vahvistamiseksi kaikille hallinnonaloille. YTS:ssa todetun mukaisesti huoltovarmuus on osa kokonaisturvallisuuden perustaa ja painottaa elinkeinoelämän varautumista. Strategian kirjoittamistyössä on tukeuduttu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon ja puolustuselontekoon. YTS:ssa uutena kokonaisuutena varautumisen lisäksi käsitellään kykyä vastata häiriötilanteisiin ja kriiseihin, eli vastetta. Elintärkeiden toimintojen ja turvallisuustoimijoiden sijasta painotetaan enemmän itse toimintaa.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen perustuu lainsäädäntöön. Häiriötilanteita hallitaan lähtökohtaisesti viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Julkishallintoa

koskevasta yleisestä velvollisuudesta varautua tehtäviensä hoitamiseen myös poikkeusoloissa säädetään valmiuslaissa. Kansallisten säädösten lisäksi varautumista ja vastetta ohjaavat myös EU-sääntely, kahden- ja monenväliset sopimukset sekä muut Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet. Naton jäsenenä Suomi huomioi liittokunnan resilienssin perusvaatimukset yhteiskunnan kriisinkestävyttä kehittäessään. Olennainen osa strategian toimeenpanoa on sen toteutumisen seuranta. Suomessa kokonaisturvallisuuden raportointi toteutetaan vuosittain Yhteiskunnan turvallisuusraportilla sekä säännöllisesti julkaistavilla muilla katsauksilla. Niiden kautta valtiojohto ja muut keskeiset toimijat pidetään tietoisena suomalaisen yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tilasta.

Valtioneuvoston kanslia on asettanut turvallisuusjohtamisen hankkeen (VN007:00/2024), jonka toimikausi on 3.8.2024–31.12.2025. Pääministeri Petteri Orpon hallitus vahvistaa hallitusohjelman mukaisesti kokonaisturvallisuutta, kriisinkestävyttä ja huoltovarmuutta. Hallitusohjelman mukaisena tavoitteena on, että valtioneuvoston johtamiskykyä ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä vahvistetaan. Hankkeen tehtävänä on kuvata keskeisten turvallisuusjohtamisen ohjausasiakirjojen keskinäiset hierarkiat ja valmistella ehdotus niiden tulevasta rakenteesta ja sisällöstä sekä valmistella ehdotukset valtioneuvostotason turvallisuusjohtamisen rakenteisiin, resursseihin, hallintoon sekä poliittisen ohjauksen muodoista, kokonais- ja kyberturvallisuuden johtamisrakenteen uudistamiseksi ja viranomaisten toimintavaltuuksien selkiyttämiseksi sekä turvallisuuskomitean uudistamiseksi. Loppuraporttiluonnos on lähetetty lausuntokierrokselle 12.6.2025. Raporttiluonnoksessa tehdään useita ehdotuksia turvallisuusjohtamisen valtioneuvostotason edellytysten sekä poliittisen ja ohjauksen ja prosessien kehittämiseksi. Raportin kehittämisehdotukset käsittelevät muun muassa ministeriöiden varautumisvelvoitetta, harjoitus- ja perehdytystoimintaa, monialaista yhteistyötä ja tiedonvälitystä sekä tiettyjen toimintakäytäntöjen ja tehtävien yhdenmukaistamista. Lisäksi tehdään ehdotuksia viestinnän ja informaatioturvallisuuden kehittämiseksi ja annetaan ehdotuksia valtioneuvostotason turvallisuusjohtamisen rakenteisiin. Raporttiluonnoksessa ei ole tarkemmin käsitelty sitä, mitkä ehdotukset vaatisivat lainsäädäntömuutoksia. Hankkeen toimiaikaa on jatkettu 30.9.2025 saakka.

Suomen ensimmäinen kansallisen turvallisuuden strategia (jäljempänä *KTS*) laaditaan hallitusohjelman mukaisesti ja sen on määrä valmistua vuoden 2025 loppuun mennessä. *KTS*:n keskiössä on vakavimpien Suomen kansallisen turvallisuuden intresseihin liittyvien uhkien nykyistä tehokkaampi huomiointi laaja-alaisesti valtioneuvostotasolla ja poikkihallinnollisessa yhteistyössä. Lisäksi strategia tunnistaa laaja-alaisesti ja poikkihallinnollisesti kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tarvittavia välittömiä ja ennakoivia toimenpiteitä. Strategian seurauksena kansallinen turvallisuus tunnistetaan ja otetaan aiempaa laajemmin huomioon ministeriöiden ja viranomaisten työssä. *KTS*:n määrittelee strategisia toimenpiteitä ja painopisteitä kansallisen turvallisuuden suojaamisen tehostamiseksi, ja se toimeenpanee kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2022/2557 (jäljempänä *CER-direktiivi*) strategiavelvoitteen kuvaamalla yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta kriittisten toimintojen häiriönsietokyvyn ylläpitämistä ja kehittämistä.

KTS nojaa muun muassa ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon, puolustuspoliittiseen selontekoon ja *YTS*:aan ja priorisoi näissä asiakirjoissa esiin nostettuja näkökulmia kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. *KTS* keskittyy vakavimpiin kansallisen turvallisuuden uhkiin painottaen valtiollisia uhkatoimijoita ja niiden toimintamuotoja. *KTS*:ssa kuvataan keskeisimmät jo käynnissä olevat ja tulossa olevat toimet, joilla kansallista turvallisuutta suojataan ja tuotetaan joka päivä. *KTS*:aa täydentää yksityiskohtaisempi toimeenpanosuunnitelma, joka on tarkoitus laatia syksyllä 2025.

Alueellinen huoltovarmuus

Alueellinen huoltovarmuus on tärkeä osa kansallista huoltovarmuusjärjestelmää. Tavoitepäättöksessä ja huoltovarmuusselonteossa korostetaan alueellisen ulottuvuuden merkitystä erityisesti kriittisten toimintojen turvaamisessa pitkäkestoisissa ja vakavissa häiriötilanteissa. Huoltovarmuuden kansallinen tilannekuva rakentuu osaltaan alueellisten toimijoiden toimittamien tietojen perusteella.

Alueellisen huoltovarmuuden tavoitteena on turvata kriittiset alueelliset toiminnot pitkäkestoisissa ja vakavissa häiriötilanteissa eri toimijoiden yhteistyöllä, ottaen huomioon paikalliset erityispiirteet. Alueelliseen huoltovarmuuteen liittyvät tehtävät sisältävät muun muassa alueellisen riskiarvioinnin, jatkuvuudenhallinnan tukemisen, varautumissuunnitelmien yhteensovittamisen sekä alueellisten huoltovarmuusverkostojen ylläpidon. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on ollut tukea alueellista huoltovarmuutta tuottamalla tilannekuva, koordinoimalla alueellisia toimenpiteitä ja edistämällä alueellisten toimijoiden poikkisektoraalista yhteistyötä.

Huoltovarmuuskeskus ja nykyiset elinkeino-, liikenne- ja ympäristö (ELY)-keskukset ovat tehneet sopimusperusteista yhteistyötä elinkeinoelämän alueellisen varautumistyön (ELVAR) järjestämisessä. ELVAR-toimikunnat ovat alueellisia suunnittelu- ja yhteistyöfoorumeita, joissa elinkeinoelämän kehitetään ja yhteensovitetään alueellista varautumista ja varmistetaan elinkeinoelämän, julkishallinnon ja kolmannen sektorin yhteistoiminta ja tiedonvaihto. Huoltovarmuuskeskus on asettanut vuosittain ELVAR-toiminnan tavoitteet. Muita huoltovarmuusorganisaation alueellisia toimijoita ovat Kotitalouksien omatoimisen varautumisen järjestötoimikunta (KOVA-toimikunta), joka toimii kotitalouksien varautumisen asiantuntija- ja kehittämisverkostona, sekä energiahuollon ja rakentamisen aluetoimikunnat.

Aluehallinnon uudistuksen jälkeen alueellista huoltovarmuutta ja siihen liittyvää varautumista kehitetään yhteistyössä Lupa- ja valvontaviraston, elinvoimakeskusten, hyvinvointialueiden sekä muiden alueellisten rakenteiden ja verkostojen kanssa. Lupa- ja valvontavirasto edistää muun muassa huoltovarmuuden kannalta keskeisten alueellisten toimijoiden valmiussuunnittelua, jakaa niille tietoa sekä järjestää koulutusta ja harjoituksia, joihin huoltovarmuuskriittiset yritykset tai niiden avainhenkilöt voivat osallistua.

ELVAR-toiminta siirtyy vuoden 2026 alussa ELY-keskuksilta elinvoimakeskuksille, joiden yritystoimintaa edistävä verkostotyö tukee tavoitetta turvata huoltovarmuuden kannalta kriittiset alueelliset toiminnot eri toimijoiden yhteistyönä. ELVAR- ja KOVA-toimikunnat sekä muut alueelliset toimikunnat ja verkostot tukevat jatkossakin elinkeinoelämän ja kotitalouksien varautumista ja edistävät yhteistyötä.

Myös kuntien järjestämät peruspalvelut sekä kuntien suoraan tai välillisesti omistama infrastruktuuri ovat yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria. Kunnat tuottavat myös palveluita, jotka mahdollistavat väestön toiminnan muissa tehtävissä niin normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissa. Suomessa vesi- ja jätehuolto on kuntien tai kuntaomisteisten yhtiöiden toimintaa. Kuntaliiton tekemän selvityksen mukaan kunnat ovat pää- tai osamistajina yli 80 %:ssa kaukolämpöyhtiöistä ja yli 70 %:ssa verkonhaltijoista. Vuonna 2023 Energiateollisuus ry:n jäsenyritysten tuottamasta kaukolämpöenergiasta 85 % tuli kuntaomisteisilta laitoksilta, joista lämmöntuotannoltaan 20 suurimman joukosta 16 oli kuntaomisteisia. Sähkön siirrossa noin 2/3 käyttöpaikoista sijaitsee kuntaomisteisten yhtiöiden jakeluverkossa (v. 2022). Kuntien omistuksessa on merkittävä määrä kiinteistöjä, joista osa on hyvinvointialueiden käytössä. Kunnat omistavat alueellaan kunnallisen tieverkon, joka luo

edellytykset liikkumiselle. Kuntien suorassa omistuksessa on paljon myös muuta merkittävää infrastruktuuria kuten padot. Lisäksi kunnat ohjaavat maankäyttöään, kaavoituksellaan ja lupakäytännöillään kaiken rakennettavan infrastruktuurin sijoittumisen.

Alueellisen varautumisen yhteistyön ja tilannekuvatoiminnan osalta on käynnistetty kehittämishanke, jonka tavoitteena on uudistaa toimintoja siten, että ne tukisivat varautumista sekä häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallintaa mahdollisimman tehokkaasti. Hankkeen yhtenä tavoitteena on selvittää ja kuvata tilannekuvatoiminnan nykytila ja tehdä ehdotus sen järjestämisestä hyödyntäen olemassa olevaa. Hankkeen toimikausi on 15.8.2024–30.11.2025.

2.3 Voimassa olevan lain suhde perustuslakiin

Huoltovarmuuslaki tuli voimaan 1.1.1993. Laki säädettiin tuolloin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska Huoltovarmuuskeskuksen toiminta rahoitetaan valtion talousarvion ulkopuolisesta huoltovarmuusrahastosta. Perustuslain valtioneuvoston päätösten sääntöjen uudistuksella, joka tuli voimaan 1.3.1992, oli kielletty perustamasta valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja (HE 105/1992 vp, s. 12). Huoltovarmuuslaki on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan ns. poikkeuslaki, jota voidaan kuitenkin muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos muuttava laki ei laajenna perustuslakiin tehtyjä poikkeuksia. Myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyin kokonaisuuden luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 124/I).

Huoltovarmuuslakia on 1.1.1993 jälkeen muutettu useaan eri otteeseen 1990- ja 2000-luvuilla. Alkuperäistä huoltovarmuuslakia tai siihen myöhemmin tehtyjä muutoksia ei ole käsitelty perustuslakivaliokunnassa, vaikka esimerkiksi vuonna 2005 voimaan tulleella muutoksella huoltovarmuuden käsite laajennettiin poikkeusolojen ohella hallituksen esityksen perusteluissa myös niihin normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin, joissa markkinamekanismi ei tuota riittävää huoltovarmuutta. Poikkeuksena on vuonna 1994 lakiin tehty muutos, joka oli myös perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Lain muutoksessa oli kysymys Huoltovarmuusrahaston tehtäviä laajentamisesta siten, että siitä rahoitettaisiin myös viljan varmuusvarastointi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että viljan varmuusvarastoinnin siirtyminen huoltovarmuusrahastolle ei kokonaisuutena arvioiden laajentanut rahastotalouden kautta nykyisin rahoitettavia tehtäviä, ja että siksi lakiehdotus voitiin säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Huoltovarmuuslain säätämisen jälkeen on 1.3.2000 tullut voimaan uusi perustuslaki. Jo aiemmin oli tullut voimaan vuonna 1995 ns. perusoikeusuudistus, jonka mukaisesti uudistetut perusoikeussäännökset on lähes sellaisinaan siirretty perustuslain 2 lukuun (6–23 §:t).

Perustuslakisääntely on merkittävästi muuttunut huoltovarmuuslain alkuperäisestä säätämisaikakohdasta muun muassa siltä osin kuin on kysymys lain ja asetuksen alasta, eli siitä, mistä asioista on säädettävä lailla ja mistä taas voidaan säätää asetuksen tasolla. Huoltovarmuuslain säätämisen aikana voimassa olleisiin perustuslakeihin ei myöskään sisällynyt perustuslain 124 §:n mukaista nimenomaista säännöstä hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, eikä perustuslain 87 §:n mukaista sääntelyä valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista. Voimassa olevassa perustuslaissa on niin ikään sellaista sääntelyä julkisesta vallasta ja julkisen vallan käytöstä (mm. PL 2.3 §, PL 22 § ja PL 119 §), joka puuttui aiemmin voimassa olleista perustuslaeista.

2.4 Ahvenanmaan asema

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991, jäljempänä *itsehallintolaki*) erikseen säädetään. Itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakuntaa koskeva lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken. Lainsäädäntövallan jako huoltovarmuusasioissa riippuu siitä, onko huoltovarmuuteen liittyvä sektori Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan säädetty kuuluvaksi maakunnan vai valtakunnan toimivaltaan. Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallasta säädetään itsehallintolain 18 §:ssä. Itsehallintolain 30 §:n mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa hallinto kuuluu valtakunnan viranomaisille, ja itsehallintolain 23 §:n mukaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa hallinto vastaavasti maakunnan viranomaisille. Valtakunnan lainsäädäntövallasta säädetään lain 27 §:ssä. Valtakunnalla on itsehallintolain 27 §:n 28 ja 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat väestönsuojelua ja valmiutta poikkeusoloissa. Normaaliolojen varautuminen häiriötilanteisiin kuuluu Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan siltä osin kun maakunnalla on lainsäädäntövalta. Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan lukeutuvat esimerkiksi elinkeinotoiminta, terveydenhuolto, opetus, sosiaalihuolto, yleinen järjestys ja turvallisuus, palo- ja pelastustoimi, radio- ja televisio, sähkö-, vesi-, elintarvike- ja polttoainehuolto sekä liikenne, tiet ja merikuljetukset Ahvenanmaalla (itsehallintolain 18 §:n 6, 12, 13, 14, 20, 21 ja 22 kohta). Ahvenanmaan huoltovarmuus kuuluu siten osin maakunnan ja osin valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Huoltovarmuustavastuun ratkaisee tilanteen olosuhteet, ja se, kuuluuko kyseinen sektori Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan vai valtakunnan toimivaltaan. Maakunnalle erityisen tärkeästä valtakunnan laista on itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaan hankittava maakunnan lausunto ennen sen säätämistä.

Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:ssä säädetään järjestelmästä, jonka mukaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä voidaan Ahvenanmaan maakunnan hallituksen suostumuksella siirtää määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle niin sanotulla sopimusasetuksella. Perustuslakivaliokunta ei ole tarkastellut huoltovarmuuslainsäädännön muutosten yhteydessä lain soveltamista Ahvenanmaan maakunnassa, mutta on ottanut kantaa Ahvenanmaan erityisasemaan poikkeusoloihin varautumiseen liittyen (PeVL 6/2009 vp, s. 15/II, PeVM 1/2021 vp kappale 21, PeVL 29/2022 vp s. 12 ja PeVL 55/2024 vp, kappaleet 10–17). Näissä yhteyksissä perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä lainsäädännön selkeyttä toimivallanjaossa valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten välillä ja kysymyksiä lainsäädännön soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ratkaistavaksi sopimusasetuksella. Selkeyttä vaativat myös tilanteet, joissa lainsäädännössä säädetään poikkeamisesta sellaisesta valtakunnan lainsäädännöstä, jota ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa ja sellaisten viranomaisten toimivaltuuksista, jotka eivät toimi Ahvenanmaan maakunnassa.

Viranomaiset tekevät yhteistyötä varautumisasioissa sen mukaan kuin poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetussa tasavallan presidentin asetuksessa (900/2000) säädetään. Asetus on itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitettu sopimusasetus. Asetus sääntelee valtakunnan lainsäädäntö- ja hallintovaltaan kuuluvia asioita. Asetuksessa säädetään niiden valmistelevien tehtävien hoitamisesta, jotka kuuluvat väestönsuojeluun, huoltovarmuuteen ja yleiseen poikkeusoloihin varautumiseen. Lähtökohtana on, että valtakunnan ja maakunnan viranomaiset hoitavat yhdessä ne varautumistehtävät, jotka muuten kuuluisivat valtakunnan viranomaisille. Asetus koskee nimenomaisesti vain poikkeusoloihin varautumista koskevia toimenpiteitä, muun muassa valmiussuunnittelua. Asetus ei siten koske valmiustehtävien hoitamista poikkeusoloissa. Tarkoituksena on, että poikkeusoloihin varautumista koskevat toimenpiteet hoidetaan

tarkoituksenmukaisella tavalla valtakunnan ja maakunnan viranomaisten välisessä yhteistyössä. Sopimusasetus on päivitystyön kohteena. Nykyisessä sopimusasetuksessa säädetään myös valmiusasioiden yhteistyövaltuuskunnasta, johon kuuluu maakunnan ja valtakunnan viranomaisten edustajia. Sen tehtävänä on muun muassa valvoa ja sovittaa yhteen valmiussuunnittelua sekä huolehtia siitä, että valmiuslaissa tarkoitettuun poikkeusoloihin varautumiseen ryhdytään. Yhteistyövaltuuskunta käsittelee yhdessä Huoltovarmuuskeskusten kanssa huoltovarmuutta sekä varmuus- ja turvavarastointia koskevia asioita. Ahvenanmaa on käytännössä kansainvälisoikeudellisen erityisasemansa vuoksi manner-Suomen huoltovarmuuden turvaamisjärjestelmästä erillinen alue. Sillä on kuitenkin keskeinen merkitys muun muassa merikuljetuksissa sijaintinsa vuoksi. Ahvenanmaan strateginen merkitys on Suomelle yhteiskunnallisesti, kaupallisesti ja sotilaallisesti suuri.

Ahvenanmaa on demilitarisoitu alue. Huoltovarmuustoimia on mukautettava turvallisuuden ja huoltovarmuuden varmistamiseksi säilyttäen samalla Ahvenanmaan demilitarisoitu asema. Ahvenanmaan maantieteellinen sijainti vaatii huomiota erityisesti kuljetuksiin, logistiikkaan, sähkönhuoltoon sekä vesihuoltoon liittyvissä varautumiskysymyksissä.

2.5 Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain keskeisten säännösten tarkastelu

2.5.1 Lain soveltamisala

Huoltovarmuuslain 1 §:ssä on määritelty lain tarkoitus ja huoltovarmuuden käsite. Voimassa olevan huoltovarmuuslain huoltovarmuuden käsite perustuu huoltovarmuuslain muutokseen vuodelta 2005 (HE 44/2005 vp). Lakimuutoksella huoltovarmuuden käsite ja lain soveltamisala laajennettiin sisältämään poikkeusoloihin varautumisen ohella myös niihin poikkeusoloihin verrattavissa oleviin vakaviin häiriöihin varautuminen, joissa markkinamekanismi ei tuota riittäviä toimintoja turvaamaan huoltovarmuutta, sekä välttämättömien taloudellisten toimintojen ohella niihin liittyvät tekniset järjestelmät ja jatkuvuudenhallinnan.

Vuoden 2005 huoltovarmuuslain uudistuksessa pyrittiin selkeyttämään huoltovarmuuden käsitteellistä rajanvetoa rajaamalla soveltamisala taloudellisiin toimintoihin ja niihin liittyviin teknisiin järjestelmiin. Tällä rajauksella pyrittiin selventämään huoltovarmuuslain soveltamisala suhteessa muuhun sisäistä ja ulkoista turvallisuutta koskevaan lainsäädäntöön. Soveltamisala rajautui taloudellisiin toimintoihin ja niihin liittyviin teknisiin järjestelmiin, ja lain painopiste oli ennakkoivissa toimenpiteissä. Viranomaisten liian nopea ja voimakas puuttuminen voi kuitenkin vinouttaa alan kilpailua ja heikentää yritysten taloudellista vastuuta, joten soveltamisala on rajattava olennaiseen huoltovarmuutta turvaavaan toimintaan. Huoltovarmuuden käsite on laajentunut usein alueille, jotka ovat osa laajempaa yhteiskunnassa tehtävää varautumista. Kaikki häiriötilanteet eivät ole huoltovarmuuden kannalta kriittisiä. Kaikkiin riskeihin on vaikea ennakolta varautua, eivätkä kaikki vakavatkaan häiriöt ole sellaisia, että niitä voitaisiin hallita huoltovarmuustoimenpiteillä. Huoltovarmuuden toimintakenttä on pidettävä selkeänä.

Voimassa olevan lain mukainen huoltovarmuuden käsite on sidottu huoltovarmuuslaissa poikkeusoloihin ja niihin verrattaviin vakaviin häiriötiloihin varautumiseen. Toiminta- ja turvallisuusympäristön nopeiden muutosten vuoksi on arvioitava, pitäisikö normaaliolojen vakavat häiriötilat sisältyä selkeämmin säännöstasolla huoltovarmuuslain soveltamisalaan. Normaaliolojen lainsäädäntöä päivitettäessä tarvitaan näkökulmaa, mitä tehdään ennen kuin valmiuslain soveltamiskynnys ylittyy, sillä valmius rakennetaan normaalioloissa.

Voimassa olevan huoltovarmuuslain 2 §:n 1 momentissa asetetaan huoltovarmuuden tavoitteet yleisellä tasolla. Lainkohdassa todetaan, että huoltovarmuuden turvaamiseksi kaikissa oloissa

on luotava ja ylläpidettävä riittävä valmius hyödykkeiden tuottamiseksi sekä tuotannon, jakelun, kulutuksen ja ulkomaankaupan ohjaamiseksi. Lainkohdan muotoilu ei vastaa olemassa olevia toimivaltuuksia kyvykkyyksiä, joten sitä on siltä osin päivitettävä.

2.5.2 Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellinen asema

Voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa ei ole yksityiskohtaisia säännöksiä Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellisesta asemasta viranomaisena. Lain 4–10 §:t ovat Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset-väliotsikon alla. Lain 5 §:ssä mainittu Huoltovarmuuskeskus kuuluu lain mukaan huoltovarmuudesta vastaaviin viranomaisiin. Huoltovarmuuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan Huoltovarmuuskeskus on asiantuntijaviranomainen sekä tiettyjä operatiivisia tehtäviä ja varmuusvarastointia toteuttava valtion laitos (HE 105/1992 vp s. 10). Kun Huoltovarmuuskeskuksen päätöksentekoa ja hallintoa uudistettiin huoltovarmuuslain muuttamisesta annetulla lailla, Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellista asemaa koskevaa sääntelyä ei muutettu (HE 152/2007 vp). Huoltovarmuuslain esivalmistelun aikana nähtiin tarpeelliseksi selkeyttää Huoltovarmuuskeskuksen asema oikeussubjektina, valtion keskushallintoon kuuluvana valtion toimielimenä ja viranomaisena. Huoltovarmuuskeskukseen sovelletaan hallinnon yleislakeja, mm. julkisuuslakia, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003), kielilakia (423/2003), hallintolakia (434/2003) ja tietosuojalakia (1050/2018) (HE 158/2021 vp s. 9).

Nykyisenmallisen Huoltovarmuuskeskuksen organisointitavan lähtökohtana on ollut tarve varmistaa tehokas julkisen ja yksityisen sektorin välinen huoltovarmuusyhteistyö. Koska Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellista asemaa valtion laitoksena ja viranomaisena ei ole selkeästi ja yksiselitteisesti kirjattu lakitekstiin, on tämä jättänyt tilaa erilaisille tulkinnoille, vaikka oikeudellista asemaa on käsitelty kattavasti Huoltovarmuuskeskusta koskevan lainsäädännön esitoissa (ks. HE 105/1992 vp s. 1, 7 ja 9, HE 44/2005 vp s. 8, HE 152/2007 vp s. 11, HE 69/2013 vp s. 1–3, TaVM 21/2013 vp, HE 158/2021 vp s. 9, 232/2022 vp s. 16 ja 24 ja HE 158/2021 vp s. 12).

Huoltovarmuuskeskuksen toiminta on järjestetty muista valtion virastoista ja laitoksista poikkeavalla tavalla. Huoltovarmuuskeskuksessa ylintä hallinnollista valtaa käyttää hallitus. Huoltovarmuuskeskuksessa on toimitusjohtaja, jolla on huomattava kaupallinen vastuu, mutta joka ei merkittävästi käytä hallinnollista ratkaisuvalltaa. Huoltovarmuuskeskuksen toiminta rahoitetaan valtion talousarvion ulkopuolisesta huoltovarmuusrahastosta. Huoltovarmuuskeskuksen palvelussuhteet eivät ole virkoja, vaan henkilöstö on työsuhteista. Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan järjestäminen poikkeuksellisella tavalla luo sen johdolle sellaisia toimintamahdollisuuksia ja velvollisuuksia, joita tyypillisellä talousarviomenettelyn piiriin kuuluvalla julkisyhteisöllä ei ole. Huoltovarmuuskeskus käy toimivaltaansa kuuluvien hyödykkeiden osalta kauppaa markkinaehtoisesti parhaalla mahdollisella tavalla ja hetkellä talousarviomenettelyn vuosiakataulusta riippumatta.

Huoltovarmuuskeskus on horisontaalinen toimija, joka tekee paljon yhteistyötä eri hallinnonalojen viranomaisten kanssa. Huoltovarmuuskeskukselle annettujen tehtävien muuttuessa ja laajantuessa on käyty keskustelua, pitäisikö Huoltovarmuuskeskuksen hallinnollisen organisointitavan olla saman tyyppinen kuin muiden valtion laitosten ja viranomaisten. Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellisen aseman ja viranomaisaseman vahvistamista puoltaa myös se, että Huoltovarmuuskeskuksella on julkisia hallintotehtäviä, julkisen vallan ja merkittävääkin julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, joita voidaan lähtökohtaisesti antaa vain viranomaiselle. Perustuslain 124 § toteaa, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on

tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisaseman selkeyttäminen aiemmasta toteutuisi muokkaamalla keskuksen organisointitapaa vastaamaan valtion virastojen organisointitapaa yleisesti.

2.5.3 Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset ja Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus

Voimassa olevan huoltovarmuuslain 4 §:n mukaan huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Kukaan ministeriö kehittää huoltovarmuutta omalla toimialallaan. Suomen niin sanottu hajautettu huoltovarmuusmalli on lähtökohtaisesti osoittautunut toimivaksi edellyttäen, että ohjaustoiminnot on resursoitu riittävästi ja hallinnonalojen väliselle yhteistyölle on selkeä yhteistyö- ja koordinoitirakenne. Työ- ja elinkeinoministeriö on toteuttanut laissa mainittua kehittämis- ja yhteensovittamisen tehtäväänsä muun muassa perustamalla poikkihallinnollisen huoltovarmuuden yhteistyöryhmän, valmistelemalla laajassa yhteistyössä ensimmäisen parlamentaarisen huoltovarmuusselonteon, sekä vastaamalla tavoitepäättöksen uudistamisesta poikkihallinnollisessa yhteistyössä.

Voimassa olevan huoltovarmuuslain 5 §:n 1 momentti sisältää yleisen kuvauksen Huoltovarmuuskeskuksesta ja sen organisaatiosta. Huoltovarmuuskeskuksella on hallitus ja toimitusjohtaja. Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä toimii huoltovarmuuden kannalta keskeisimpiä toimijoita edustava Huoltovarmuusneuvosto sekä pysyvinä yhteistoimintaeliminä komitean tapaan toimivia, toimialansa ja alan yritysten varautumissuunnittelua ohjaavia sektoreita ja pooleja. Huoltovarmuuskeskuksen päätehtävänä on huoltovarmuuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvä suunnittelu ja operatiivinen toiminta. Huoltovarmuuskeskus huomioi toimintansa järjestämisessä valtioneuvoston linjaukset ja lainsäädännön, joilla on vaikutusta keskuksen toimintaan.

Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus ja valvonta kuuluvat voimassa olevan lain 5 §:n 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriölle. Huoltovarmuuskeskus on siten hallinnollisesti työ- ja elinkeinoministeriön alainen.

Huoltovarmuuskeskus avustaa ministeriöitä huoltovarmuuden kehitystyössä, analysoimalla jatkuvasti huoltovarmuuden tilaa eri aloilla, tekemällä kehittämisaloitteita ministeriöille sekä vastaamalla huoltovarmuuslainsäädännön toimeenpanosta, kuten muun muassa varmuusvarastoinnista. Huoltovarmuuskeskuksen hallitus ohjaa Huoltovarmuusorganisaation sektorien ja poolien toimintaa. Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa on valtion talousarvion ulkopuolinen huoltovarmuusrahasto, josta rahoitetaan Huoltovarmuuskeskuksen toiminta kokonaisuudessaan. Huoltovarmuuskeskus on valtion laitos, joka on myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 5 §:ssä määritelty hankintayksikkö.

Työ- ja elinkeinoministeri ja Huoltovarmuuskeskus käyvät vuosittain tulosneuvottelut, joiden perusteella ministeriö ja Huoltovarmuuskeskus allekirjoittavat tulossopimuksen. Tulossopimus on nelivuotinen ja sitä tarkastellaan vuosittain. Tulossopimukseen sisältyy budjettituloslaskelma, jonka toteutumisen seurannasta sovitaan tulossopimuksessa. Toimitusjohtaja laatii vuosittain toimeenpanosuunnitelman, jonka Huoltovarmuuskeskuksen hallitus hyväksyy. Huoltovarmuuskeskuksen hallitus käsittelee seuraavan vuoden tulosneuvottelujen lähtökohtia edellisen vuoden syksyllä. Hallitus vahvistaa budjetin seuraavalle tilikaudelle (kalenterivuosi). Hallitus seuraa budjettituloslaskelman toteutumista ja

ennustetta koko tilikauden tuloksesta. Budjetin yhteydessä ja riittävän usein tilikauden aikana hallitus käsittelee myös rahoitusennusteen.

Työ- ja elinkeinoministeriö on kehittänyt viime vuosina Huoltovarmuuskeskuksen tulosohtajasta. Tulossopimuksessa asetettavia tavoitteita on konkretisoitu sekä säännöllisesti ministeriölle tehtävää seuranta on lisätty aikaisemmasta. Huoltovarmuuskeskus toimittaa säännöllisin väliajoin ministeriölle seurantaraportit, jotka käydään yhdessä läpi. Seurantaraportit kattavat tulosohtajatavoitteiden ja Huoltovarmuuskeskuksen strategisten tavoitteiden edistymisen, Huoltovarmuuskeskuksen budjetin seurannan ja huoltovarmuusrahaston käyttötilanteen, Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoiminnan etenemisen, mukaan lukien kärkihankkeet ja niiden vaikuttavuuden, varmuusvarastoinnin tilannekatsauksen ja yhteistyön puolustushallinnon kanssa sekä henkilöstötilanteen ja -kulut. Ohjausta tukee myös säännöllisin väliajoin Huoltovarmuuskeskuksen kanssa järjestettävät ajankohtaiskeskustelut vireillä olevista asioista.

Voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa tai sen esitöissä ei ole määritelty ohjauksen toteuttamisen tapoja. Vaikka kaikki ministeriöt vastaavat huoltovarmuuden kehittämisestä toimialallaan usein yhteistyössä Huoltovarmuuskeskuksen kanssa, ministeriöt eivät osallistu Huoltovarmuuskeskuksen ohjaukseen yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Huoltovarmuuskeskus on horisontaalinen toimija, joten kaikilla ministeriöillä tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa Huoltovarmuuskeskukselle asetettavien tavoitteiden asettamiseen ja niiden seuraamiseen. Keskeisillä hallinnonalakohtaisilla tavoitteilla ja Huoltovarmuuskeskuksen toimenpiteillä ei myöskään saisi olla ristiriitaisuuksia tai päällekkäisyyttä. Läpinäkyvyyttä, ja ohjattavuutta on kehitettävä, jotta toiminta olisi myös mahdollisimman resurssitehokasta.

2.5.4 Huoltovarmuuskeskuksen hallintomalli ja toimielimet

Huoltovarmuuskeskuksen toimielimiä ovat huoltovarmuuslain mukaan toimitusjohtaja, hallitus sekä Huoltovarmuusneuvosto. Näiden tehtävistä ja toimivaltuuksista on säädetty huoltovarmuuslaissa ja -asetuksessa.

Voimassa olevan huoltovarmuuslain 7 § sisältää säännökset Huoltovarmuuskeskuksen hallituksesta. Valtioneuvosto nimittää Huoltovarmuusneuvoston ehdotuksesta hallituksen puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja muut jäsenet. Hallituksen toimikausi on kolme vuotta. Hallituksen jäsenen sovelletaan rikoslain 40 lukuun sisältyviä virkamiestä koskevia virkarikossäännöksiä. Ylin päätösvalta Huoltovarmuuskeskuksessa kuuluu hallitukselle. Hallituksen tehtäviin kuuluu muun muassa asiantuntijoiden nimittäminen jäseniksi sektoreihin, joiden tehtävänä on arvioida huoltovarmuuden tilaa ja edistää viranomaisten ja elinkeinoelämän välistä yhteistyötä huoltovarmuusasioissa. Lisäksi hallitus hyväksyy Huoltovarmuuskeskuksen ja yksityisten toimijoiden välillä tehtävät poolien perustamista koskevat sopimukset. Hallitus ohjaa sektoreissa, pooleissa ja toimikunnissa tehtävää työtä vahvistamalla vuosittain toiminnan painopisteet sekä seuraa työtä toimitusjohtajan esittämän raportoinnin pohjalta.

Hallitus päättää Huoltovarmuuskeskuksen vuotuisesta budjetista ja antaa tilinpäätöksen. Budjettiin liittyy toimeenpanosuunnitelma, jossa määritetään varmuusvarastoinnin ja muiden huoltovarmuusrahaston varoin toteutettavien hankkeiden tavoitteet. Hallitus tekee päätökset sellaisista taloudellisista sitoumuksista, jotka ovat Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan laajuuden ja laadun huomioon ottaen huomattavia. Hallitus kokoontuu noin kerran kuukaudessa puheenjohtajan kutsusta. Hallitus valvoo toimitusjohtajan toimintaa sekä vastaa siitä, että varainhoito ja sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty.

Huoltovarmuuskeskuksella on valtion laitokselle epätyypillinen hallinto. Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus koostuu sekä Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen että työ- ja elinkeinoministeriön lakisääteisestä ohjauksesta. Nykyisessä hallintomallissa Huoltovarmuuskeskuksen hallituksella on vahva asema. Sillä on yleistöimivalta päättää Huoltovarmuuskeskuksen kannalta laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä asioista, joita ei ole säädetty toimitusjohtajan vastuiksi. Huoltovarmuuskeskuksen hallituksessa on joistakin ministeriöistä edustus. Ministeriöiden virkahenkilöt ovat hallituksessa henkilöjäseniä, eivätkä edusta hallituksessa työnantajaansa. Ministeriöiden edustajat ovat hallituksessa kuitenkin enemmän henkilöjäseniä kuin hallinnonalansa huoltovarmuustavoitteiden asettajia, ja tiedonkulku Huoltovarmuuskeskuksen ja sen hallituksen toiminnasta eri hallinnonaloille on koettu osittain myös puutteelliseksi. Huoltovarmuuskeskuksen toimitusjohtaja tai henkilökunta toimii hallituksen esittelijöinä, jolloin tiedonsaanti tai mahdollinen ohjausvaikutus on sitä kautta vähäistä.

Valtioneuvosto ottaa voimassa olevan huoltovarmuuslain 8 a §:n mukaisesti Huoltovarmuuskeskukselle työsopimussuhteisen toimitusjohtajan. Toimitusjohtaja johtaa Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa ja hallintoa hallituksen antamien ohjeiden mukaisesti, antaa hallitukselle ja sen jäsenille tiedot, jotka ovat tarpeen hallituksen tehtävien hoitamiseksi, nimittää muut kuin lain 8 §:n 3 kohdassa tarkoitetut virkamiehet ja ottaa työsopimussuhteisen henkilökunnan, valmistelee ja panee täytäntöön hallituksen ja Huoltovarmuusneuvoston päätettävät asiat, sekä toimii Huoltovarmuusneuvoston pääsihteerinä. Toimitusjohtajalle kuuluu operatiivinen vastuu Huoltovarmuuskeskuksen toiminnasta ja rahaston varojen käytöstä sekä valmistelu- ja täytäntöönpanovastuu hallituksen ja Huoltovarmuusneuvoston päätösvaltaan kuuluvista asioista. Hän tekee päätökset muista kuin laajuudeltaan ja laadultaan epätavallisista taloudellisista sitoumuksista.

Toimitusjohtajaa koskee rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, myös julkisyhteisön työntekijään. Julkisyhteisön työntekijällä tarkoitetaan rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdan mukaan henkilöä, joka on työsopimussuhteessa 1 kohdassa mainittuun julkisyhteisöön. Julkisyhteisönä mainitaan 11 §:n 1 kohdassa muun muassa valtio. Toimitusjohtaja on siten rikosoikeudellisen virkavastuun kannalta arvioituna rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdassa tarkoitettu julkisyhteisön työntekijä.

Toimitusjohtajan tukena toimii johtoryhmä. Johtoryhmään kuuluvat toimitusjohtaja puheenjohtajana ja osastojen johtajat. Lisäksi johtoryhmän kokouksiin osallistuu viestintäjohtaja, tekninen sihteeri ja muut mahdolliset toimitusjohtajan määräämät henkilöt. Toimitusjohtaja määrää johtoryhmän sihteerin ja varapuheenjohtajan. Johtoryhmä kokoontuu säännöllisesti käsittelemään muun muassa useampaa kuin yhtä Huoltovarmuuskeskuksen osastoa/yksikköä koskevat asiat, taloussuunnittelua ja tilinpäätöstä koskevat asiat, yksittäiset merkittävät Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan liittyvät ajankohtaiset asiat, Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan, kehittämiseen ja julkisuuskuvaan liittyvät asiat, henkilöstön asemaan merkittävästi vaikuttavat asiat, valtio-omistajan käytäntöjen soveltaminen Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan, sekä Huoltovarmuuskeskuksen yhteistyökumppaneihin liittyvät merkittävät asiat. Lisäksi johtoryhmässä käsitellään muut asiat, jotka toimitusjohtaja niiden merkittävyyden vuoksi määrää johtoryhmässä käsiteltäväksi.

Voimassa olevan huoltovarmuuslain 8 c §:ssä säädetään Huoltovarmuusneuvostosta. Huoltovarmuusneuvostoon kutsutaan jäseniksi elinkeinoelämän, hallinnon ja kolmannen sektorin edustajia siten, että kokoonpano noudattaa huoltovarmuuden kannalta keskeisiä toimijoita. Huoltovarmuuslain 8 c §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto nimittää Huoltovarmuusneuvostoon vähintään 22 ja enintään 26 jäsentä enintään kolmen vuoden

toimikaudeksi. Puheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä nimitetään elinkeinoelämän ehdotuksesta.

Huoltovarmuusneuvoston pääasialliseksi tehtäväksi on muotoutunut viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyö huoltovarmuuteen liittyvissä kysymyksissä. Huoltovarmuuslain perusteluissa Huoltovarmuusneuvoston tehtävä on kuvattu varsin merkittävänä. Perusteluissa todetaan, että Huoltovarmuusneuvosto tekee valtioneuvostolle esitykset huoltovarmuuden tavoitteiden tarkistamiseksi, esitykset alan lainsäädännön kehittämiseksi sekä julkaistavat katsaukset maan huoltovarmuuden tilasta ja muut yleisen tason kannanotot.

Huoltovarmuusneuvoston rooli ja tehtävät, siten kun ne ovat voimassa olevaan huoltovarmuuslakiin ja -asetukseen kirjattu, on nähty perusteltuna, sillä ne antavat raamit neuvoston työskentelylle, mutta eivät sido sen toimintaa liiaksi. On pidetty tärkeänä, että Huoltovarmuusneuvosto voi ottaa aktiivisesti esiin ajankohtaisia huoltovarmuuteen liittyviä kysymyksiä ja toimia huoltovarmuudellisten asioiden esiintuojana ja vaikutuskanavana viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen välillä sekä laajemminkin yhteiskunnassa.

Huoltovarmuusneuvostolla tulee myös jatkossa olla mahdollisuus toimia aktiivisena linkkinä viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen välillä ja antamalla kannanottoja huoltovarmuuden ylläpitämisen ja turvaamisen edistämiseksi. Huoltovarmuusneuvoston roolia on syytä vahvistaa.

2.5.5 Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät

Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä on säädetty huoltovarmuuslaissa ja -asetuksessa. Voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa säädetty tehtävät ovat melko yleisellä tasolla ja ne painottuvat turva-, velvoite ja varmuusvarastointiin. Huoltovarmuuslain esityöt eivät juurikaan täsmennä ja tarkenna väljästi muotoiltuja tehtäväsäännöksiä. Huoltovarmuusasetuksessa on täsmennetty eräitä huoltovarmuuslaissa säädettyjä tehtäviä muun muassa materiaaliseen varautumiseen liittyen, mutta myös säädetty sellaisista tehtävistä, joita ei huoltovarmuuslaissa ole mainittu, mutta jotka ovat oikeudelliselta merkitykseltään samanveroisia laissa säädettyjen tehtävien kanssa. Perustuslakisääntely edellyttää, että viranomaisten tai muiden julkisen vallan lukuun laskettavien tahojen tehtävä- ja varsinkin toimivaltasäännöksiltä edellytetään täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Koska Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä säädetään huomattavassa määrin lain ohella asetuksessa, on perusteltua koota säädettyään lakiin kaikki perussäännökset Huoltovarmuuskeskuksen pääasiallisista tehtävistä, joista voitaisiin tarvittaessa säätää tarkemmin asetuksen tasolla. Lakiuudistuksen yhteydessä esitetään kumottavaksi myös Huoltovarmuuskeskuksesta annettu valtioneuvoston asetus, jolloin jatkossa kaikki Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväsäännökset olisivat laintasoisia.

Huoltovarmuuskeskuksella on sekä julkisia hallintotehtäviä että julkisen ja merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältäviä huoltovarmuustehtäviä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä tehtäviin, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä tai merkittävää julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lisäksi perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Huoltovarmuuskeskuksella on eräitä tehtäviä, joista ei ole suoraan säädetty huoltovarmuuslaissa tai -asetuksessa, mutta jotka ilmenevät epäsuorasti Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisistä tehtävistä. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi huoltovarmuuden tilannekuvan ylläpitäminen ja osallistuminen EU:n yhteisvarastointiin osana rescEU-hanketta.

Perustuslain kannalta on tärkeää valmistella uusi sääntely tavalla, jossa huoltovarmuuslakiin sisältyisivät nykyistä selvemmin säännökset Huoltovarmuuskeskuksen pääasiallisista tehtävistä, joista säädetäisiin tarvittaessa tarkemmin asetuksella. Huoltovarmuuslaki on alun perin säädetty ennen vuotta 2000 voimassa olleen perustuslain nojalla, eikä sitä ole saatettu vielä voimassa olevan perustuslain mukaiseksi.

Kriittinen infrastruktuuri

EU on antanut viime vuosina paljon kriittiseen infrastruktuuriin liittyvää sääntelyä. Yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetussa laissa (jäljempänä *CER-direktiivin toimeenpanolaki*) 310/2025) säädetään Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä. Lain 8 § asettaa huoltovarmuuskeskukselle tehtävän yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa edistää erinäisiä kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyyn liittyviä kokonaisuuksia. Pykälä koskee tietojenvaihtoa, käytäntöjen määrittämistä sekä kriittisten toimijoiden tukemista. Lisäksi lain 13 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskuksen on annettava lausunto kriittisen toimijan määrittämistä koskevassa asiassa. Kyseinen kansallinen laki toimeenpanee kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (EU) 2022/2557 (CER-direktiivi). Edellä mainittujen laissa säädettyjen tehtävien lisäksi direktiivin toimeenpanon osalta Huoltovarmuuskeskukselle on tarkoitus tulostehokkuuden kautta osoittaa Huoltovarmuuskeskuksen nykyiseen toimintaan liittyviä tehtäviä. Huoltovarmuuskeskuksella on sellaista asiantuntijaosaamista, jota voitaisiin hyödyntää CER-prosesseissa, erityisesti kriittisten toimijoiden määrittämisessä, poikkeamailmoitusten käsittelyssä sekä poikkeamien huoltovarmuusvaikutusten arvioinnissa (HE 205/2024 vp). CER-direktiivin sisältämien toimenpiteiden ja tehtävien kansallisesta hoitamisesta on säädetty CER-toimeenpanolaissa.

Suomen kyberturvallisuuslaki (124/2025) tuli voimaan 8.4.2025. Lain tarkoituksena on parantaa yhteiskunnan kyberturvallisuutta erityisesti kriittisillä toimialoilla. Laki toimeenpanee EU:n NIS2-direktiivin, jonka tavoitteena on vahvistaa kyberturvallisuuden tasoa koko unionissa. NIS2-direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita asettamaan riskienhallintatoimia kyberturvallisuushäiriöiden varalta niille toimijoille, jotka kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. Näihin kuuluvat mm. energia-, liikenne-, terveydenhuolto- ja digitaalisen infrastruktuurin toimijat

Kyberturvallisuuslaissa Huoltovarmuuskeskukselle ei ole säädetty yhteyspistetehtävää tai valvontavastuuta. Huoltovarmuuskeskusta ei myöskään ole mainittu lain 45 §:ssä, joka käsittelee viranomaisten yhteistyötä kyberturvallisuusalalla. Sen sijaan HVK osallistuu laajamittaisten kyberkriisien hallintasuunnitelman laatimiseen (43 §), jonka vastuuviranomaisena toimii Liikenne- ja viestintävirasto. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä tietoyhteiskunta-alalla säädetään laissa sähköisen viestinnän palveluista (917/2014) 281 §, 298 § ja 300 §:ssä, joissa Huoltovarmuuskeskuksen rooli liittyy varautumisvelvollisten piiriin määrittelyyn tai säännöksiin, joiden nojalla tiettyjen varautumisvelvollisten yritysten tai muiden toimijoiden normaalin riskinhallinnan piiriin kuulumattomia varautumistoimia voidaan korvata huoltovarmuusrahastosta. Tietoyhteiskunnan varautumissuunnittelua tukevat Digipooli ja Mediapooli, jotka keskittyvät ICT- ja mediatoimialojen häiriötilanteisiin varautumiseen.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/2554 finanssialan digitaalisesta häiriönsietokyvystä (Digital Operational Resiliency Act – DORA) tuli voimaan 17.1.2023 ja sitä sovelletaan 17.1.2025 alkaen. Asetus sisältää vaatimuksia, joilla pyritään parantamaan EU:n laajuisesti finanssialan kykyä sietää tietojärjestelmien vikoja ja häiriöitä.

Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 3f § 4 momentin nojalla Finanssivalvonnan on tehtävä yhteistyötä CER-direktiivin mukaisten tehtävien hoitamiseksi, kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn parantamiseksi ja niiden välisen vapaaehtoisen tiedonvaihdon edistämiseksi valtiovarainministeriön, sisäministeriön, Huoltovarmuuskeskuksen ja muiden asianomaisten viranomaisten kanssa. Huoltovarmuuskeskuksella ei ole DORA-asetukseen liittyen yhteyspisteen tai valvovan viranomaisen tehtäviä.

Finanssialan osalta Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät ja toimivaltuudet perustuvat pääosin alan erityislainsäädännössä annettuihin säännöksiin, joiden nojalla tiettyjä varautumistoimia voidaan korvata huoltovarmuusrahastosta.

Finanssialan sektori ja poolit tukevat ja edistävät alan varautumista, toimintaedellytysten turvaamista ja varmistamista häiriöiden ja poikkeusolojen varalta. Sektoriin kuuluu kolme poolia: Rahoitusalan, Vakuutusalan ja Taloushallintoalan poolit.

2.5.6 Materiaalinen varautuminen

Materiaalinen varautuminen merkitsee järjestelyjä, joilla pyritään ennalta turvaamaan kriittisten kotimaassa tuotettujen ja tuontimateriaalien saatavuus, käytettävyys ja palveluntuotanto häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tuontihäiriöihin voidaan varautua myös luomalla edellytyksiä tuontia korvaavalle kotimaiselle valmistukselle. Kriittisten materiaalien saatavuutta turvataan myös kansainvälisin yhteistyöjärjestelyin ja -sopimuksin.

Materiaalisen varautumisen keinoihin kuuluvat normaalin talouspolitiikan lisäksi varastointi, talouden sopeuttaminen, korvaava tuotanto, tuotannon ohjaus ja säännöstely sekä kulutuksen säännöstely. Talouselämän omaehtoinen sopeutuminen lyhyisiin ja äkillisiin häiriöihin kuuluu normaalin markkinamekanismin luonteeseen.

Normaalioloissa tärkeä keino huoltovarmuuden ylläpitämiseksi ja kriisiaikoihin varautumiseksi on varastointi. Elinkeinoelämä pitää omaehtoisesti kaupallisia varastoja jatkuvan toimintansa turvaamiseksi. Suomessa tämä materiaalisen varautumisen kokonaisuus koostuu elinkeinoelämän toimijoiden kaupallisista varastoista, turva- ja velvoitevarastoista sekä valtion ylläpitämästä varastointijärjestelmästä.

Lakiperusteiseen varastointijärjestelmään kuuluvat valtion varmuusvarastot, velvoitevarastot ja turvavarastot. Varmuusvarastoilla ja velvoitevarastoilla pyritään turvaamaan väestön toimeentulo ja elinkeinoelämän suorituskyky häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Turvavarastoja perustetaan ja ylläpidetään väestön toimeentulon turvaamiseksi ja tuotantotoiminnan ylläpitämiseksi ulkomaankaupan häiriöiden ja energiahuollon kriisivalmiutta koskevien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi.

Lisäksi hallinnonaloilla on omia valmiusvarastoja, jotka on tarkoitettu hallinnonalan viranomaisten toimintakyvyn turvaamiseen tai sen skaalaamiseen erilaisissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa. Nämä varastot ovat osa myös voimassa olevan valmiuslain 12 §:ssä säädettyä varautumisvelvollisuutta. Tässä valmiusvarastoilla tarkoitetaan eräiden valtion virastojen ja laitosten tai esimerkiksi hyvinvointialueiden poikkeusolojen toiminnan kannalta tärkeiden raaka-aineiden ja tuotteiden varastoja, joiden hankinnasta ja hoidosta vastaavat asianomaiset

viranomaiset ja laitokset niille myönnettyjen budjettivarojen puitteissa. Valmiusvarastointia ei ole järjestetty yhtenäisin perustein, eikä valmiusvarastoinnista ole yleistä kaikkea valmiusvarastointia koskevaa lainsäädäntöä. Ratkaisu on perusteltu, koska tämä mahdollistaa hallinnonalojen oman materiaalsen varautumisen mahdollisimman joustavan suunnittelun ja toteuttamisen. Esimerkkinä valmiusvarastoinnista voidaan mainita puolustusvoimien operatiivista valmiutta tukeva kalusto-, räjähd- ja muu varastointi.

Valtion varmuusvarastot

Voimassa olevan huoltovarmuuslain 3 §:n 1 momentin mukaan valtion varmuusvarastoja pidetään väestön toimeentulolle, elinkeinoelämän toiminnalle ja maanpuolustusta tukevalle tuotannolle sekä huoltovarmuutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta välttämättömistä raaka-aineista ja tuotteista. Valtion varmuusvarastoinnissa keskeisiä ovat olleet nestemäiset polttoaineet, eräät teollisuuden kriittiset raaka-aineet sekä viljan varastointi.

Varmuusvarastointi on osa laajempaa materiaalsen varautumisen kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on varmistaa kriittisten raaka-aineiden ja tuotteiden saatavuus tuotantotavoitteiden mukaisen tuotannon, yhteiskunnan kriittisten toimintojen tai väestön hyvinvoinnin turvaamiseksi. Osaltaan materiaalsen varautuminen tukee poikkeusolojen tai häiriötilanteiden vaatimaa toiminnan sopeuttamista vastaamaan kyseisen tilanteen määrittämiä tuotantotavoitteita ja kulutustarpeita. Kaupalliset varastot sekä materiaalien hankinta markkinaehtoisesti tavanomaisia hankintakanavia hyödyntäen ovat ensisijainen vaihtoehto raaka-aineiden ja tuotteiden saatavuuden varmistamiseen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Jos raaka-aineita ja tuotteita ei ole tätä kautta saatavissa, toimivat varmuusvarastot viimesijaisena keinona saatavuuden turvaamiseen.

Osana varmuusvarastojen perustamista määritellään riittävä huoltovarmuuden taso, eli varmuusvarastoinnilla turvattavien taloudellisten toimintojen ja hyödykkeiden saatavuuden välttämätön minimitaso. Varastoitavan materiaalin laji ja määrä perustuu kulutustarpeiden määrittelyyn tietyllä ajanjaksolla. Ajanjakson määrittää se, minkä ajan kyseisen taloudellisen toiminnon minimitasoa ylläpidetään varmuusvarastoissa olevien materiaalien avulla, ennen kuin muut sopeuttavat toimenpiteet tai säännöstely alkavat vaikuttamaan taloudellisten toimintojen turvaamiseen. Kulutustarpeen määrittely perustuu pääosin normaaliolojen kulutustarpeisiin perustuviin arvioihin. Tiettyjen toimintojen osalta voidaan huomioida myös poikkeusoloihin tai valmiuden kohottamisvaiheeseen liittyvät kulutustarpeet. Valmiutta kohotettaessa kulutustarpeiden määrittelyssä huomioidaan näköpiirissä oleva häiriötilanne tai poikkeusolot.

Tavoitepäättös ohjaa varmuusvarastoinnin suunnittelua ja toteutusta. Tavoitepäättöksessä on kuvattu varmuusvarastoinnin tavoitteita ja päämääriä joidenkin materiaalien osalta. Polttoaineiden varastoinnin taso on määriteltävä kriisiajan tarpeen perusteella, jolloin on arvioitava muun muassa sähkön- ja lämmöntuotannon kapasiteetin sekä liikenteen, sotilaallisen maanpuolustuksen ja sisäisen turvallisuuden viranomaisten kulutustarvetta. Polttoaineiden varastoinnin tasoksi on määritelty 5 kuukauden kriisiajan energian tarve. Varastoitavan viljan määrän tulee vastata 6 kuukauden keskimääräistä kulutusta ihmisravinnoksi. Tavoitepäättöksessä on lisäksi korostettu varmuusvarastoinnin kehittämistä osana pohjoismaista yhteistyötä ja Nato-yhteistyötä. Huoltovarmuuskeskus on tehnyt vuosien 2023–2024 aikana viidestä kymmeneen varmuusvaraston perustamista tai lopettamista koskevaa päätöstä.

Voimassa olevan huoltovarmuusasetuksen 1 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on hoitaa valtion varmuusvarastointiin liittyvä suunnittelu, rakennuttaminen, kauppatoimet ja hallinto sekä huolehtia varastojen hoidosta ja valvonnasta. Varmuusvarastohankinnat, varastojen kierrättäminen, varastoinnin järjestäminen, hoito ja valvonta sekä toiminnan hallintokulut katetaan huoltovarmuusrahastosta. Varmuusvarastoissa olevat raaka-aineet ja tuotteet ovat Huoltovarmuuskeskuksen omistuksessa. Varastojen arvosta valtaosa on öljytuotteita ja raakaöljyä. Varmuusvarastoissa on näiden lisäksi muun muassa viljaa, kylvösiemeniä, rehuvalkuasta, elintarvikkeiden jalostuksen ja jakelun edellyttämiä muita tärkeitä tuotantopanoksia, lääkkeitä ja hoitotarvikkeita sekä kriittisiä teollisuuden tarvitsemia seosmetalleja, kemikaaleja ja tuontiraaka-aineita.

Voimassa olevan huoltovarmuuslain 3 §:n 3 momentin mukaan raakaöljyn ja öljytuotteiden varmuusvarastot tulee sijoittaa siten, että ne voidaan laskea liikkeelle ja tosiasiallisesti toimittaa loppukäyttäjille ja markkinoille määräajassa ja olosuhteissa, jotka lieventävät mahdollisesti esiintyviä toimitusongelmia. Huoltovarmuuskeskuksen on varmistettava, että varmuusvarastot ovat käytettävissä ja että niihin on fyysinen pääsy siten, että huoltovarmuus on turvattu.

Voimassa olevan huoltovarmuuslain 12 §:n nojalla varmuusvarastoissa olevat tavarat kuuluvat Huoltovarmuusrahaston pääomaan. Varmuusvarastoitujen tavaroiden luovutuksessa syntynyt voitto tai tappio on otettava huomioon huoltovarmuusrahaston pääoman muutoksena. Jos valtioneuvosto päättää lakkauttaa tai supistaa valtion varmuusvarastoja, on huoltovarmuusrahaston pääoma tai supistusta vastaava osa siitä tuloutettava valtion talousarvioon. Lain 11 §:n 2 momentin nojalla viljan, siemenviljan ja nurmikasvien siemenen varmuusvarastoinnista aiheutuvat korkomenot ja muut kustannukset voidaan korvata valtion talousarviosta.

Voimassa olevan huoltovarmuuslain 3 §:n 2 momentin nojalla varastojen käyttöönotosta päättää valtioneuvosto. Tämän päätösvallan on katsottu kuuluvan luontevasti valtioneuvostolle, joka vastaa valmiussuunnittelusta ja hallinnon toiminnasta poikkeusoloissa. Tarve varastojen käytölle tulee elinkeinoelämältä. Huoltovarmuuskeskus tekee esityksen työ- ja elinkeinoministeriölle, joka esittää varastojen käyttöönottoa valtioneuvoston yleisistunnolle. Osana valmistelua työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausunnon niiltä ministeriöiltä, joiden vastuualueeseen varastojen käyttöönotto kuuluu ja käy tarvittaessa keskustelua myös muiden relevanttien tahojen kanssa. Valtioneuvosto tekee päätöksen varastojen käyttämisestä. Huoltovarmuuskeskus vastaa päätöksen täytäntöönpanosta.

Varmuusvarastoitujen lääkkeiden, lääkintämateriaalin ja suojavälineiden käyttöönoton perusteista on säädetty valtioneuvoston asetuksella (279/2006). Asetuksen 1 §:ssä on säädetty missä tilanteissa alan varmuusvarastoja voidaan ottaa käyttöön. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa käyttöönoton perusteiden olevan olemassa. Asetuksen 2 §:n nojalla Huoltovarmuuskeskus päättää korvaavan materiaalin hankinnasta. Asetuksen 3 §:n nojalla valtioneuvosto päättää perusteista, joiden nojalla Huoltovarmuuskeskukselle korvataan varmuusvarastosta vapautetun materiaalin arvo.

Lääkkeiden varmuusvarastoinnin osalta on huomioitava, että lääkehuolto on kiinteä osa sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa lääkehuollon kehittämisestä ja lääkkeitä koskevan lainsäädännön valmistelusta. Lääkkeiden varmuusvarastoinnista ei ole erillisiä säännöksiä, mutta lääkkeiden varmuusvarastoinnin tulee täyttää lääkelain (395/1987) vaatimukset. Lääkkeiden varmuusvarastoinnin nykytilaa ja tarpeita selvitetään osana poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnan työtä, jota sääntelee laki poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnasta (1554/2011). Osana tätä työtä arvioidaan myös erilliset sääntelytarpeet. Lääkinnällisten laitteiden, henkilösuojaimien ja

muiden terveydenhuollossa käytettävien tavaroiden hankintaan ja hallussapitoon ei liity yhtä yksityiskohtaista sääntelyä. Kehittämistarpeena on tunnistettu myös tuotteiden kierron mahdollistaminen palvelujärjestelmässä.

Varmuusvarastoinnin etuina ovat mahdollisuus laatia käyttöönottosuunnitelmia materiaalin ohjauksesta useille eri toimijoille ja järjestelmän joustavuus. Varmuusvarastointi sopii hyvin massatuotteiden, kuten polttonesteiden, viljan, rehuraaka-aineiden ja kylvösiementen varastointiin. Varaston kierrättäminen toimivalla tavalla voi olla tiettyjen tuotteiden osalta haastavaa ja aiheuttaa hävikkiä. Varastointimalli sopii huonosti tuotteille, jotka varastoidaan ja käsitellään kirjanpidossa yksittäisinä pakkauksina. Varastoiden vapauttamisprosessia voidaan pitää kankeana, koska varastojen käyttö edellyttää aina valtioneuvoston päätöstä. Varastoja vapautettaessa tulee huolehtia siitä, ettei varastojen vapauttaminen aiheuta markkinahäiriöitä.

Turvavarastot

Turvavarastoilla tarkoitetaan yritysten liiketoiminnassaan tarvitsemien varastojen lisäksi ylläpitämiä tuontiraaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden varastoja, joiden perustamis- ja ylläpitokustannuksiin valtio osallistuu tukemalla yrityksiä varastoinnin rahoitusjärjestelyissä. Turvavarastointi tarjoaa yksittäisille yrityksille mahdollisuuden turvata oma raaka-ainehuoltonsa kohtuullisin kustannuksin. Turvavarastot ovat yritysten omaisuutta ja tarkoitettut tuotantotoiminnan ylläpitämiseksi ja väestön toimeentulon turvaamiseksi ulkomaankaupan häiriöiden varalta.

Turvavarastoinnista säädetään turvavarastolaisissa (970/1982) ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa turvavarastointiohjelmasta (viimeisin 938/2023), joka on määräaikainen. Turvavarastoinnista annetussa lainsäädännössä on määritelty millaista materiaalia turvavarastointi voi koskea, miten varastoitua materiaalia otetaan käyttöön sekä varastointia koskevien sopimusjärjestelyjen ja varastoinnin rahoituksen yksityiskohtia.

Turvavarastoja voidaan voimassa olevan turvavarastolain 1 §:n mukaan perustaa ja ylläpitää väestön toimeentulon turvaamiseksi ja tuotantotoiminnan ylläpitämiseksi välttämättömien raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden varastoinniseksi ulkomaankaupan häiriöiden varalta. Turvavarastoja voidaan perustaa ja ylläpitää myös energiahuollon kriisivalmiutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi.

Voimassa olevan turvavarastolain 3 §:n 1 momentin nojalla valtioneuvosto vahvistaa turvavarastoitavat raaka-aineet, tarvikkeet ja tuotteet nimikkeittäin. Turvavarastointiohjelmasta annetun voimassa olevan valtioneuvoston asetuksen 1 §:n nojalla turvavarastointisopimuksia voidaan tehdä valtion talousarvion rajoissa lääkkeiden velvoitevarastoinnista annetun valtioneuvoston asetuksen (1114/2008) 1 §:ssä luetelluista lääkeaineista, apu- ja lisäaineista ja pakkausmateriaaleista sekä asetuksessa lueteltujen tullitariffin nimikkeisiin kuuluvien raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden turvavarastoinnista. Tällä hetkellä asetus sisältää 183 eri nimikettä, jotka vaihtelevat raaka-aineista kemikaaleihin, polttoaineisiin, erilaisiin kierrätysmateriaaleihin, akkuihin ja erilaisiin koneisiin, laitteisiin, näiden osiin tai tarvikkeisiin.

Voimassa olevan turvavarastolain 2 §:n mukaan turvavarastolla tarkoitetaan sellaista tavaravarastoa, jota varastoiva yritys (turvavarastoija) sopimukseen perustuen ylläpitää liiketoiminnassa tarvittavan varaston lisäksi. Lain 3 §:n 2 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskus tekee turvavarastoinnista määräaikaisen sopimuksen varaston perustavan turvavarastoijan kanssa. Sopimuksessa turvavarastoija sitoutuu perustamaan sovitun suuruisen ja laatuisen raaka-aine, tarvike- tai tuotevaraston ja ylläpitämään sitä määräajan. Lain

4 §:n mukaan turvavarastointisopimus on tehtävä vähintään kolmeksi ja enintään kymmeneksi vuodeksi. Voimassa olevaa sopimusta voidaan kuitenkin jatkaa vähintään kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Sopimuksessa muun muassa määritellään varastoitavan hyödykkeen laatu ja määrä sekä sovitaan varastointiajasta ja kierrätyksestä. Huoltovarmuuskeskuksen ja turvavarastoijan oikeudesta purkaa turvavarastointisopimus kesken sopimuskauden on säädetty lain 12 §:ssä.

Turvavarastoinnin rahoittamisesta säädetään voimassa olevan turvavarastolain 5–7 §:ssä. Yritysten varastointia on tarkoitettu tuettavaksi mallilla, jossa yritys ottaa vakuudellisen lainan, jolle valtio maksaa korkotukea. Turvavarastoinnin korkotuesta aiheutuneet menot maksetaan huoltovarmuusrahastosta. Lain 6 §:n 2 momentin nojalla valtio vastaa turvavaraston perustamiseen myönnetyn lainan pääoman, koron ja muiden lainaehtoien mukaisten maksusuoritusten takaisinmaksamisesta. Turvavarastoinnin korkotuesta aiheutuvina menoina huoltovarmuusrahastosta on maksettu kolmen viime vuoden aikana keskimäärin 146 000 euroa vuosittain.

Voimassa olevan turvavarastolain 7 §:n nojalla turvavarastoijalle voidaan myöntää avustusta poikkeuksellisen suurten varastoimiskustannusten kattamiseen huoltovarmuusrahastosta. Käytännössä varastointiavustuksia ei ole maksettu. Valtion budjetissa olevan rajauksen mukaan turvavarastolain 7 §:n mukaisia varastoavustuksia saa myöntää vuonna 2024 enintään 34 000 euroa. Sääntelyn nojalla valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston käyttöä ohjataan valtion talousarviolla.

Turvavarastointia varten myönnettävien korkotukilainojen yleisistä ehdoista on annettu kauppa- ja teollisuusministeriön päätös 12.5.1993/435. Lainan hyväksymisen ehtona on tavarantoimittajan varastoinnista tehtävä turvavarastointisopimus. Lainan hyväksyy turvavarastointilainaksi Huoltovarmuuskeskus. Laina voidaan hyväksyä käytettäväksi vain varastoitavan tavarantoimittajan hankintaan ja varastoon toimittamiseen liittyvät kuljetuskustannukset. Luottolaitos päättää lainan myöntämisestä saatuaan Huoltovarmuuskeskuksen hyväksymispäätöksen. Laina on nostettavissa, kun varastoitava tavara on lainansaajan varastossa. Korkohyvitys maksetaan huoltovarmuusrahastosta. Lainavarojen käyttöä määrättyyn tarkoitukseen valvovat Huoltovarmuuskeskus ja lainan myöntänyt luottolaitos.

Turvavarastojen käyttöönnotosta säädetään voimassa olevan turvavarastolain 8 §:ssä. Milloin raaka-aineen, tarvikkeen tai tuotteen riittävä saanti on estynyt ja turvavarastoijan tuotanto keskeytyisi tai olennaisesti vähentyisi ilman turvavarastossa olevien tavaroiden käyttöä, turvavarastoija saa käyttää turvavarastossa olevia tavaroita tuotantoonsa työ- ja elinkeinoministeriön luvalla. Turvavarastoijan tulee täydentää turvavarasto turvavarastointisopimuksen mukaiseen määrään ministeriön määräämässä ajassa. Työ- ja elinkeinoministeriö voi poikkeuksellisen hinnannousun, toimituksen viivästymisen tai muun niihin rinnastettavan erityisen syyn nojalla myöntää turvavarastoijalle luvan tilapäisesti, kuitenkin enintään neljän kuukauden ajan käyttää turvavarastoa. Lupapäätöksessä on määrättävä myös turvavaraston käyttämisen muista ehdoista.

Suomen kansainvälisistä sopimusvelvoitteista johtuvista luovutustilanteista on säädetty voimassa olevan turvavarastolain 8 a §:ssä. Työ- ja elinkeinoministeriö voi energiahuollon kriisivalmiutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi myöntää turvavarastoijalle luvan luovuttaa turvavarastossa olevia raaka-aineita ja tuotteita. Ministeriön on samalla määrättävä luovutettavat määrät sekä missä ajassa turvavarasto on täydennettävä.

Voimassa olevan turvavarastolain 10 §:n nojalla turvavarastoija on velvollinen antamaan Huoltovarmuuskeskukselle tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten

noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot. Huoltovarmuuskeskuksen määräämät henkilöt ovat oikeutettuja suorittamaan tarkastuksia turvavarastojen tiloissa turvavaraston suuruuden selvittämiseksi. Huoltovarmuuskeskus laatii vuosittaisen tarkastussuunnitelman, jonka mukaisesti Huoltovarmuuskeskus suorittaa tarkastuskäyntejä varmuusvarastoihin ja turvavarastoihin. Tarkastuskäynnit noudattavat Huoltovarmuuskeskuksen sisäistä tarkastusohjetta. Tarkastuskäynneillä kiinnitetään huomiota muun muassa varastoitavien tuotteiden kuranttiuteen, kierrättämisen käytäntöihin, saatavilla oloon ja varaston turvallisuustekijöihin.

Mikäli turvavarastoja käyttää varastoaan lain tai turvavarastointisopimuksen vastaisesti, on tämä velvollinen maksamaan takaisin valtiolle saamansa varastointiavustuksen voimassa olevan turvavarastolain 9 §:n 2 momentin nojalla. Huoltovarmuuskeskus voi jättää palautuksen kokonaan tai osin määräämättä, jos turvavaraston lain tai sopimuksen vastainen käyttö on johtunut vähäisestä huolimattomuudesta tai jos palautuksen määrääminen olisi muutoin kohtuutonta. Tällaisia päätöksiä ei ole tehty viimeisen viiden vuoden ajalta.

Varastointimuodon etuna on sen joustavuus. Turvavarastoitavia tuotteita on mahdollista vaihtaa tuotannon tarpeita vastaavasti. Rahoitusmalli on kannattava vaihtoehto korkojen noustessa, eivätkä varastot sido huoltovarmuusrahaston pääomaa omistettavan varaston muodossa. Lainarahoitteinen varastointimalli ei kuitenkaan ole aina yrityksille houkutteleva.

Polttoturpeen turvavarastointi

Laki polttoturpeen turvavarastoista (321/2007) tuli voimaan 1.5.2007. Maan huoltovarmuuden ja polttoturpeen saatavuuden turvaamiseksi voidaan perustaa ja ylläpitää polttoturpeen turvavarastoja tuotanto-olosuhteiden vaihteluiden varalta.

Velvoitevarastointi

Tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain (1070/1994) ja lääkkeiden velvoitevarastointilain (979/2008) mukaiset velvoitevarastot on tarkoitettu maan huoltovarmuuden sekä tuontipolttoaineiden saannin tai lääkehuollon turvaamiseksi. Tuontipolttoaineiden velvoitevarastoja pidetään myös kansainvälisten varastointivelvoitteiden vuoksi. Velvoitevarastointimalli eroaa varmuusvarastointi- ja turvavarastointimallista siten, että se on yrityksille lain velvoittamaa pakollista toimintaa. Huoltovarmuuskeskus korvaa lääkkeiden velvoitevarastoinnista aiheutuneita kustannuksia lääketehaalteille, lääkevalmisteen maahantuojaalle tai sille, jonka lukuun maahantuojan velvoitevarastoa pidetään. Polttoaineiden velvoitevarastoinnista ei makseta korvausta.

2.5.7 Viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyö

Suomalaisen huoltovarmuusjärjestelmän yksi keskeisistä vahvuuksista on viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen tiivis, pitkäjänteinen yhteistyö, jonka toimivuus erityisesti nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä on varmistettava. Osaltaan tätä yhteistyötä toteuttaa huoltovarmuusorganisaatio, joka uudistettiin vuonna 2008 huoltovarmuuslain muutoksen yhteydessä. Huoltovarmuusorganisaatio muodostettiin Huoltovarmuuskeskuksesta, sen yhteyteen perustetusta Huoltovarmuusneuvostosta sekä pysyvinä yhteistoimintaeliminä komitean tapaan toimivista huoltovarmuussektoreista, pooleista ja toimikunnista. Sektorit, poolit ja toimikunnat tukevat toimialansa ja alan yritysten varautumissuunnittelua ja jatkuvuudenhallintaa. Sektoreissa toimii vuonna 2025 yhteensä 24 poolia. Pysyvät

yhteistoimielimet kattavat kaikki ne talouselämän ja hallinnon alat, jotka ovat tärkeitä huoltovarmuuden kannalta.

Huoltovarmuuskeskus käynnisti vuonna 2023 verkostoyhteistyön kehittämisohjelman, jonka tavoitteena on parantaa huoltovarmuutta turvaavan verkoston kykyä vastata nopeasti muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen. Tavoitteen saavuttamiseksi kehittämisohjelmassa selkiytetään huoltovarmuusorganisaation sektori-, pooli- ja toimikuntamallin ohjausta, toimintatapoja ja johtamiskäytäntöjä sekä arvioidaan huoltovarmuusorganisaation rakenne ja resursointi vastaamaan tulevaisuuden huoltovarmuustarpeita.

Yksityisen sektorin varautuminen perustuu lakisääteiseen varautumisvelvollisuuteen, sopimusperusteiseen varautumiseen sekä vapaaehtoiseen varautumisyhteistyöhön, jotka kaikki huomioidaan osana huoltovarmuusorganisaatiossa tehtävää viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistyötä. Viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyö perustuu vapaaehtoisuuteen ja osapuolten välisiin sopimuksiin. Yhteistyöhön liittyvien sopimusten, vapaaehtoisuuden ja sääntelyn tasapainottaminen on keskeistä. Huoltovarmuusorganisaation lisäksi myös huoltovarmuudesta vastuussa olevien viranomaisten on huolehdittava riittävässä määrin sääntelyn, sopimusten ja vapaaehtoisen yhteistyön toteutumisesta.

2.5.8 Työntekijöiden vastuut

Huoltovarmuuskeskuksella on vuonna 2025 105 työntekijää, joista johtotehtävissä toimii 7, asiantuntijatehtävissä 90, ja avustavissa tehtävissä toimii 8 työntekijää. Huoltovarmuuskeskuksen työntekijät ja toimitusjohtaja ovat voimassa olevan huoltovarmuuslain perusteella työsopimussuhteisia. Eri viranomaisissa huoltovarmuusrahaston rahoituksella työskentelevät henkilöt ovat sen sijaan virkasuhteessa työnantajavirastoonsa, joka vastaa myös heidän tekemistään viranomaispäätöksistä. Huoltovarmuusorganisaation pooleissa työskentelevät poolisihteerit ovat työsuhteessa toimialaliittoon, jonka kanssa Huoltovarmuuskeskus on solminut poolisopimuksen, mutta poolisihteereiden palkat rahoitetaan huoltovarmuusrahastosta. Poolisihteerit eivät hoida julkisia hallintotehtäviä tai tehtäviä, joihin kuuluisi julkisen vallan käyttöä.

Rikosoikeudellisen virkavastuun kohteena ovat henkilöt määritellään rikoslain (39/1889) 40 luvun 12 §:ssä. Rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan kyseisen luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. Julkista luottamustehtävää hoitavalla henkilöllä tarkoitetaan rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdan mukaan pykälän 1 kohdassa mainitun julkisyhteisön tai laitoksen toimielimen, kuten valtioneuvoston, kunnanhallituksen, lautakunnan, johtokunnan, komitean, toimikunnan ja neuvottelukunnan, jäsentä sekä muuta mainitun julkisyhteisön tai laitoksen luottamushenkilöä.

Voimassa olevan huoltovarmuuslain 5 §:n 1 momentin mukaan hallitus on Huoltovarmuuskeskuksen toimielin, ja Huoltovarmuuskeskus on valtion laitos. Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen jäsen on näin ollen valtion laitoksen toimielimen jäsen, joka on rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdan mukaan julkista luottamustehtävää hoitava henkilö. Hallituksen jäsenen sovelletaan rikoslain 40 lukuun sisältyviä virkamiestä koskevia virkarikossäännöksiä.

Koska rikoslain 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista valtaa käyttävään henkilöön, soveltuvat kyseiset säännökset niihin Huoltovarmuuskeskuksen työntekijöihin, jotka työtehtävässään käyttävät julkista valtaa. Tällaisia tehtäviä ovat

esimerkiksi kaasun toimitusvarmuuteen liittyvät toimivaltaisen viranomaisen tehtävät sekä turva- ja velvoitevarastointiin liittyvät hallintotehtävät.

Kaikkiin Huoltovarmuuskeskuksen työntekijöihin toimitusjohtajan lisäksi, riippumatta siitä käyttävätkö he työtehtävissään julkista valtaa vai eivät, sovelletaan rikoslain 40 luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta. Rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin mukaan kyseisiä säännöksiä sovelletaan julkisyhteisön työntekijään. Julkisyhteisön työntekijällä tarkoitetaan rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdan mukaan henkilöä, joka on työsopimussuhteessa 1 kohdassa mainittuun julkisyhteisöön. Julkisyhteisönä mainitaan 11 §:n 1 kohdassa muun muassa valtio. Huoltovarmuuskeskus työ- ja elinkeinoministeriön alaisena valtion laitoksena on osa valtiota, ja Huoltovarmuuskeskuksen työntekijät ovat siten rikosoikeudellisen virkavastuun kannalta arvioituna rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdassa tarkoitettu julkisyhteisön työntekijä.

Valtiosääntöoikeuden kannalta on keskeistä, ovatko huoltovarmuusasioita valtion laitoksessa käsittelevät henkilöt virka- vai työsopimussuhteessa. Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan luonne huomioiden on syytä arvioida, tulisiko henkilöstön tai sen osan henkilöstöstä, joka käyttää julkista tai merkittävää julkista valtaa, olla virkasuhteisia. Rikosoikeudellista virkavastuuta koskeva sääntely soveltuu joka tapauksessa Huoltovarmuuskeskuksen työntekijöihin silloin, kun tehtäviin sisältyy julkisen vallan tai merkittävän julkisen vallan käyttöä. Julkisia hallintotehtäviä tai merkittävää julkista valtaa käyttävien työsuhteessa olevien työntekijöiden vastuusta ei ole pääsääntöisesti erikseen kuitenkaan laissa säädetty. Tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annettuun lakiin (1070/1994) on tehty lisäys siitä, että Huoltovarmuuskeskuksen työntekijä on kyseisen lain mukaisia päätöksiä tehdessään rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä. Samat työntekijät hoitavat Huoltovarmuuskeskuksessa tällä hetkellä sekä viranomais- että ei-viranomaistehtäviä, joten henkilöstön jakaminen työsuhteisiin ja virkasuhteisiin työntekijöihin olisi käytännössä haasteellista ja resurssitehokkuuden kannalta epätarkoituksenmukaista. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät ovat enenevissä määrin viranomaisyhteistyötä sisältäviä.

2.5.9 Oikeus saada tietoja

Huoltovarmuuskeskuksen, sektoreiden ja poolien tiedonsaantioikeus on säädetty huoltovarmuuslakiin vuonna 2008 tehdyllä lakimuutoksella samassa yhteydessä, kun huoltovarmuusasetus säädettiin ja puolustustaloudellinen suunnittelukunta lakkautettiin. Vastaavantyypinen säännös sisältyi jo aiemmin puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta annettuun lakiin. Yritysten tiedonantovelvollisuus perustuu vielä vanhempaan sääntelyyn, lakiin elinkeinonharjoittajain ja kunnallisten viranomaisten avustamisvelvollisuudesta puolustusvalmiutta järjestettäessä (96/1930). Huoltovarmuuslaissa Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus kohdistuu ainoastaan elinkeinonharjoittajiin ja elinkeinoelämän järjestöihin, kun puolustustaloudellisen suunnittelukunnan tiedonsaantioikeus koski myös viranomaisilta saatavaa tietoa.

Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus on välttämätön Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi sekä viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen välisen huoltovarmuusyhteistyön mahdollistamiseksi. Vaikka Huoltovarmuuskeskuksen ja yksityisten toimijoiden välinen yhteistyö sekä sektori- ja poolitoiminta perustuvat vapaaehtoisuuteen ja sopimuksiin, on tästä huolimatta tärkeä varmistaa, että Huoltovarmuuskeskuksella on tarvittaessa lainsäädäntöön perustuva oikeus tiedonsaantiin huoltovarmuuden turvaamisen kannalta olennaisten tietojen osalta.

Vastaava tiedonsaantioikeus on voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa Huoltovarmuuskeskuksen lisäksi huoltovarmuusorganisaation sektoreilla ja pooleilla. Tietojen vaihtamisen yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että kilpailuoikeuslainsäädäntöä noudatetaan tarkoin, eikä kilpailua rajoittavia tietoja vaihdeta elinkeinonharjoittajien kesken.

Säännöksessä on otettu huomioon myös elinkeinoelämältä ja järjestöiltä vastaanotettavien tietojen luottamuksellisuus ja mahdolliset liikesalaisuudet kirjaamalla säännökseen viittaus julkisuuslakiin sekä siinä säädettyyn vaitiolovelvollisuuteen ja hyväksikäyttökieltoon. Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan sovelletaan muutoinkin julkisuuslakia, joten myös ilman kyseistä viittausta kaikkia Huoltovarmuuskeskuksen vastaanottamien asiakirjojen ja tietojen julkisuutta ja salassapitoa arvioidaan julkisuuslain nojalla.

Huoltovarmuuskeskuksen ja muiden valtion viranomaisten välinen yhteistyö on tiivistä ja yhteistyö on korostunut entisestään nykyisessä toimintaympäristössä ja turvallisuustilanteessa. Yhteistyön toteutumiseksi ja Huoltovarmuuskeskukselle säädettyjen tehtävien suorittamiseksi on välttämätöntä vaihtaa salassa pidettäviä tai turvallisuusluokiteltuja tietoja viranomaisten kesken. Erityisesti huoltovarmuuden tilannekuvan muodostamista tarvitaan tietoja niin yksityisiltä toimijoilta kuin viranomaisilta. Muun muassa huoltovarmuuskriittisiin toimintoihin liittyviä uhka-arvioita ja tilannetietoja tarvitaan esimerkiksi suojelupoliisilta, Kyberturvallisuuskeskukselta, liikenne- ja viestintäministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, puolustusvoimilta, poliisihallitukselta sekä Keskusrikospoliisilta. Edellä todetusti julkisuuslaki soveltuu Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan ja asiakirjoihin, joten viranomaisyhteistyössä noudatetaan julkisuuslain säännöksiä.

2.5.10 Huoltovarmuusrikkomus

Voimassa olevan huoltovarmuuslain 17 a sanktiosäännös tuli voimaan 1.7.2008 laeilla huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain muuttamisesta ja puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta annetun lain kumoamisesta. Huoltovarmuusrikkomusta koskevan sanktiopykälän perustelut ovat vähäisiä, mutta rangaistussäännöksen tarve on hallituksen esityksessä kuitenkin aina perusteltava.

Perustuslakivaliokunnan mukaan rikoslainsäädännön käyttöön liittyviä yleisiä vaatimuksia ovat rikoksen laissa säätämisen vaatimus, painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste rangaistavuudelle, vaatimus perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuudesta, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeuksien noudattamisen vaatimus (PeVM 25/1994 vp, PeVL 23/1997 vp). Rikosoikeutta tulisi käyttää vasta viimeisenä mahdollisena vaihtoehtona (ultima ratio -periaate). Ennen sitä tulisi harkita muita kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia ja sääntelyvaihtoehdot tulisi myös selostaa hallituksen esityksen perusteluissa. Myös hallinnolliset sanktiot soveltuisivat kysymyksessä olevan kaltaisiin tilanteisiin, joissa on kyse toteennäytettävistä alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista tai laiminlyönneistä.

Voimassa olevan pykälän perusteluissa todetaan, että säännös sisältää tietojensaantioikeutta tehostavan sakkotasaisen sanktion huoltovarmuusorganisaation huoltovarmuuslaissa säädettyjen tehtävien turvaamiseksi. Voimassa olevan huoltovarmuuslain 8 e §:ssä säädetään Huoltovarmuuskeskuksen, sektoreiden ja poolien oikeudesta saada elinkeinonharjoittajilta ja elinkeinoelämän järjestöiltä erinäisiä tietoja, jotka ovat välttämättömiä tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Lain 17 a §:ssä säädetty sanktiointi kohdistuu elinkeinonharjoittajiin ja elinkeinoelämän järjestöihin.

Sanktiosäätely tulee saattaa vastaamaan perustuslaissa säädetyn rikosoikeudelliselle laillisuusperiaatteelle asetettuja vaatimuksia vastaavaksi, sekä vastaamaan hallinnollisten sanktioiden säätelyperiaatteita, huomioiden tiedonsaantioikeuden laajentuminen aiemmasta.

2.5.11 Asetuksenantovaltuus

Voimassa olevan huoltovarmuuslain 16 §:n mukaan tarkempia säännöksiä huoltovarmuuslain täytäntöönpanosta annetaan valtioneuvoston asetuksella. Säännös on kirjoitettu vanhan perustuslain aikana, eivätkä lain asetuksenantovaltuussäännökset ole tällä hetkellä sopusoinnussa perustuslain vaatimusten kanssa. Asetuksenantovaltuuksien on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä toimielimen nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Voimassa oleva pykälä kumotaan säädösteknisesti vanhentuneena, ja asetuksenantovaltuustarpeita tarkastellaan pykäläkohtaisesti.

2.5.12 Huoltovarmuuskeskuksen omaisuus

Voimassa olevassa huoltovarmuuslain 14 §:ssä säädetään, että valtioneuvosto oikeutetaan luovuttamaan varmuusvarastorahaston hallinnassa olevaa omaisuutta maa-alueineen sekä niillä sijaitsevine rakennuksineen ja laitteineen perustettavalle Huoltovarmuuskeskukselle. Kiinteän omaisuuden luovuttaminen tapahtuu sen mukaan kuin valtion maaomaisuuden luovuttamisesta erikseen säädetään. Kiinteistöjen tuotto ja niiden luovutuksista saatavat vastikkeet tuloutetaan huoltovarmuusrahastoon. Osakkeiden hankkimiseen Huoltovarmuuskeskukselle, Huoltovarmuuskeskuksen omistamien osakkeiden luovuttamiseen ja osakeomistusta koskevaan muuhun päätöksentekoon sovelletaan, mitä valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) 4 §:n 1 momentissa säädetään.

Huoltovarmuuskeskuksella on tällä hetkellä omistuksia, kuten kiinteistöjä ja osakkeita. Huoltovarmuuskeskus omistaa Suomen Huoltovarmuusdata Oy:n (SHVD) osakekannan kokonaisuudessaan. SHVD tarjoaa turvallista konesalitilaa kriittisten tietojärjestelmien ja kahdennettujen laitteistoratkaisujen sijoituspaikaksi. Lisäksi SHVD tarjoaa tietojärjestelmien käyttö- ja lisäarvopalveluita, kuten erilaisia tietojärjestelmien operointi-, valvonta-, tuki-, tietoturva- ja tietoliikennepalveluita. Lisäksi Huoltovarmuuskeskuksella on Navidom Oy:n ja ns. alusyhtiöihin liittyvä järjestely. Navidom Oy on suomalainen tuotetankkerien ja hinaajien hallinnointiyhtiö, jonka päätoimiala on logistiikka. Huoltovarmuuskeskus omistaa Navidomin osakekannasta 25 %. Huoltovarmuuskeskus ja Keskinäinen vakuutusyhtiö Ilmarinen omistavat 50/50 osuuksin seitsemän ns. alusyhtiötä, joista kukin omistaa ja hallinnoi yhtä öljytuotetankkeria tai yhtä hinaajaa. Navidom-järjestely toteutettiin turvaamaan Suomen öljykuljetukset suomalaisomistuksessa olevilla aluksilla. Huoltovarmuuskeskus on näin varmistanut, että sillä on määräysvalta aluksiin ja niiden liikennöintiin häiriötiloissa ja poikkeusloissa. Lisäksi Huoltovarmuuskeskus omistaa 16,24 % Fingrid Oyj:n osakekannasta.

Lakia uudistettaessa on määriteltävä, miten omaisuuserät merkitään kirjanpidossa viraston ja huoltovarmuusrahaston taseisiin.

2.5.13 Huoltovarmuuden rahoittaminen

Yleiskatsaus talousarvion ulkopuolisista rahastoista

Valtiolla on tällä hetkellä yksitoista valtion talousarvion ulkopuolista rahastoa: Valtion asuntorahasto, Valtion Eläkerahasto, Huoltovarmuusrahasto, Maatalouden interventiorahasto, Maatilatalouden kehittämisrahasto, Valtion televisio- ja radorahasto, Valtion ydinjätehuoltorahasto, Valtiontakuurahasto, Palosuojelurahasto, Rahoitusvakausrahasto sekä Ympäristövahinkorahasto.

Rahastojen toiminnot ovat keskenään hyvin erilaisia. Valtion Eläkerahasto, Valtion ydinjätehuoltorahasto, Valtiontakuurahasto ja Ympäristövahinkorahasto ovat lähinnä puskuri- tai varautumisrahastoja. Niihin kerättävillä varoilla varaudutaan tiedossa oleviin tai mahdollisesti tuleviin menoihin tai pyritään tasoittamaan niiden kehitystä. Eräät rahastot pyrkivät kasvattamaan varallisuuttaan sijoitustoiminnalla. Maatilatalouden kehittämisrahasto, Maatalouden interventiorahasto, Palosuojelurahasto sekä Valtion televisio- ja radorahasto keskittyvät toiminnassaan pääasiassa eri toimintojen rahoittamiseen. Valtion asuntorahasto on lähinnä omaisuuden hallinnointirahasto. Huoltovarmuusrahasto on vakuutusluonteinen rahasto, jonka pääasiallisena tehtävänä on huoltovarmuuden turvaaminen ja varautuminen. Rahastot saavat pääosin varansa rahastoon kerättävästä erityisestä maksusta tai talousarviosta siirrettävästä määrärahasta. Huoltovarmuusrahasto saa varansa korvamerkitystä energiaveropohjaan kohdistuvasta verosta.

Huoltovarmuuskeskuksen talous

Huoltovarmuusrahastoa hallinnoivan Huoltovarmuuskeskuksen liikevaihto vuonna 2023 oli 59,5 miljoonaa euroa ja 212,8 miljoonaa euroa vuonna 2024. Molempina vuosina liikevaihto koostui pääosin energiatuotteiden tuotevaihtoista. Huoltovarmuusrahaston taseen loppusumma 31.12.2023 oli 2.150,3 miljoonaa euroa ja 31.12.2024 2.135,5 miljoonaa euroa.

Vuoden 2023 tilikauden tulos oli tappiollinen 166,2 miljoonaa euroa johtuen pääosin Fingrid Oy:n osakkeiden siirrosta valtiolle johtuvasta luovutustappiokirjauksesta. Vuoden 2024 tilikauden tulos oli tappiollinen 4,5 miljoonaa euroa johtuen pääosin vaihto-omaisuuden arvonalennuksista viljoissa ja energiatuotteissa.

Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan kahdesta keskeisestä rahoituslähteestä toinen on huoltovarmuusmaksu. Maksun tuotto vuonna 2023 oli 37,7 miljoonaa euroa ja vuonna 2024 38,4 miljoonaa euroa. Osinkotuottoja puolestaan kertyi vuonna 2023 28,7 miljoonaa euroa ja vuoden 2024 kertymä oli 29,7 miljoonaa euroa.

Varmuusvarastointiin liittyvät varastointikustannukset vuonna 2023 olivat 40,9 miljoonaa euroa ja vuonna 2024 39,3 miljoonaa euroa, muut kulut 63,9 miljoonaa euroa (2023: 54,1 miljoonaa euroa) sekä ohjelmatyönä toteutetut toimenpiteet 15,5 miljoonaa euroa (2023: 16,1 miljoonaa euroa).

Valtioneuvosto vahvisti 11.4.2024 Huoltovarmuuskeskuksen tilinpäätöksen vuodelta 2023 ja 10.4.2025 vuodelta 2024.

Huoltovarmuusrahasto

Voimassa olevan huoltovarmuuslain 11 §:ssä säädetään huoltovarmuuden rahoittamisesta. Säännöksen mukaan Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa on valtion talousarvion ulkopuolella oleva huoltovarmuusrahasto, johon tuloutetaan nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/94) nojalla kannettava huoltovarmuusmaksu. Säännöksen ensimmäisessä

momentissa ei viitata tällä hetkellä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin (1260/1996), jonka perusteella maksetaan kuitenkin myös huoltovarmuusmaksua.

Säännöksen toisessa momentissa todetaan, että viljan, siemenviljan ja nurmikasvien siemenen varmuusvarastoinnista aiheutuvat korkomenot ja muut kustannukset voidaan korvata valtion talousarviosta.

Lain 11 §:n 3 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskus hinnoittelee suoritteensa liiketaloudellisin perustein, ellei huoltovarmuuden turvaaminen muuta edellytä. Huoltovarmuuskeskuksella ei ole tällä hetkellä maksullisia palveluita.

Kyseistä momenttia on muutettu vuonna 2005 (HE 44/2005 vp). Hallituksen esityksessä todetaan, että Huoltovarmuuskeskusta perustettaessa vuonna 1993 laitoksen taloudelliset suoritteet olivat varmuusvarastotavaran myyntiä ja varastotilan vuokrausta, jotka ovat edelleen laitoksen kauppatoimien keskeisin toiminta-alue. Pääosa kauppatoimista koskee öljytuotteita, joiden hintataso määräytyy kansainvälisten hintanoteerausten mukaan. Tältä osalta Huoltovarmuuskeskuksen suoritteet hinnoitellaan liiketaloudellisilla periaatteilla. Hyvään kaupalliseen tulokseen pyritään ostojen ja myyntien edullisella ajoittamisella. Lisäksi huoltovarmuuden uudet uhkat edellyttävät erilaisten varmistamispalveluiden tuottamista niissä tapauksissa, joissa ei ole kaupallista palvelutarjontaa. Näitä palveluita tarjotaan virastoille ja laitoksille sekä eräissä tapauksissa kriittistä tavara- tai palvelutuotantoa hoitaville yrityksille korvausta vastaan. Tällaisilla palveluilla ei ole markkinoilla määräytyvää hintaa eikä niiden suhteen voida puhua liikeperiaatteesta suoritteiden hinnoitteluperusteena. Laillisuussyistä lakia muutettiin siten, että Huoltovarmuuskeskuksen suoritteiden hinnoittelussa liikeperiaate on pääsääntö, josta poiketaan niissä tilanteissa, joissa kyseisestä suoritteesta ei ole olemassa markkinoita.

Voimassa olevan huoltovarmuuslain 12 §:n mukaan huoltovarmuusrahaston pääoman muodostavat varmuusvarastoissa olevat tavarat, sijoittamattomat varat sekä Huoltovarmuuskeskuksen muu omaisuus ja saatavat. Varmuusvarastoitujen tavaroiden luovutuksessa syntynyt voitto tai tappio on otettava huomioon huoltovarmuusrahaston pääoman muutoksena. Jos valtioneuvosto päättää lakkauttaa tai supistaa varmuusvarastoja, huoltovarmuusrahaston pääoma tai supistusta vastaava osa siitä on tuloutettava valtion talousarvioon.

Huoltovarmuusrahaston käyttötarkoitusta ei ole tarkoitus laajentaa nykyisestä. Uudistuksen yhteydessä määriteltäisiin säännösten tarkemmin, mihin valtion talousarvion ulkopuolista huoltovarmuusrahaston rahoitusta voitaisiin konkreettisesti käyttää.

Huoltovarmuusmaksun perusteet ja suuruus

Huoltovarmuuslaissa säädetään huoltovarmuusmaksusta, jota kannetaan valmisteverotuksen yhteydessä sähköstä ja energiatuotteista osana niiden kokonaisverotaso. Nimestään huolimatta huoltovarmuusmaksu on vero. Huoltovarmuusmaksun tulot eivät kerry valtion budjettiin, vaan ne tuloutetaan suoraan talousarvion ulkopuoliseen huoltovarmuusrahastoon. Huoltovarmuusmaksua peritään nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) perusteella kaikesta verollisesta sähköstä ja energiaverotuksen piirissä olevista energiatuotteista, paitsi mäntyöljystä ja turpeesta. Veroa kannetaan sähkön lisäksi energiatuotteiden käytöstä moottoripolttoaineena liikenteessä, työkoneissa tai lämmitys- tai voimalaitospolttoaineena, jollei käyttöä ole säädetty verottomaksi.

Huoltovarmuusmaksua peritään samaan tapaan sekä fossiilisista polttoaineista että biopolttoaineista ja sekä kotimaista että tuontipolttoaineista. Korvaavuusperiaatteen mukaisesti myös energiaverotaulukossa mainittuja polttoaineita korvaavista tuotteista kannetaan vastaava energiavero ja huoltovarmuusmaksu. Verohallinto kantaa maksun sähköstä sähköverotuksen yhteydessä, ja muista energiatuotteista niiden energiaverotuksen yhteydessä ja tilittää maksun huoltovarmuusrahastolle.

Huoltovarmuusmaksu on yksikköperusteinen eikä seuraa sähkön tai energiatuotteiden hintoja. Sen osuus hinnoista vaihtelee merkittävästi sekä ajassa että eri energiatuotteiden ja sähkön välillä johtuen erisuuruisista huoltovarmuusmaksun tasoista. Maksun suuruus on energiatuotteiden osalta seuraava: bensiini ja sitä korvaavat biopolttoaineet 0,68 snt/l, kevyt polttoöljy ja dieselöljy ja niitä korvaavat biopolttoaineet 0,35 snt/l, raskas polttoöljy 0,28 snt/kg, nestekaasu ja bionestekaasu 0,11 snt/kg, kivihiili 1,18 €/t sekä maakaasu ja biokaasu 0,084 €/MWh. Sähkön vero on jaettu sähkön käyttötarkoituksen perusteella kahteen veroluokkaan, joissa molemmissa huoltovarmuusmaksu on 0,013 snt/kWh. Maksun suuruus ei ole tällä hetkellä looginen eri energiatuotteiden kesken tai niiden ja sähkön välillä.

Fossiilisen moottoribensiinin kokonaisverosta huoltovarmuusmaksun osuus on 0,9 prosenttia, kun se fossiilisen dieselöljyn verosta on vain 0,6 prosenttia. Turpeen ja mäntyöljyn huoltovarmuusmaksuttomuuden lisäksi maksu on kokonaisverotasoon suhteutettuna pienimmillään nestekaasulla ja lentopetrolilla. Energiatuotteista se on korkein lämmityksessä käytetyllä uusiutuvalla biopolttoöljyllä ja uusiutuvalla biokaasulla. Alemmassa sähköveroluokassa huoltovarmuusmaksun osuus on yli viidennes kokonaisverotasosta.

Maksun suuruus ei ole looginen myöskään muista näkökulmista kuten esimerkiksi eri energiatuotteiden energiasisältöjen näkökulmasta. Tästä näkökulmasta liikenteen polttoaineissa huoltovarmuusmaksu on korkein fossiilista bensiiniä ja dieseliä polttoaineita korvaavilla usein bioperäisillä polttoaineilla. Liikenteessä käytetyn maakaasun ja sähkön huoltovarmuusmaksut ovat matalia. Lämmityspolttoaineista huoltovarmuusmaksu on korkein öljytuotteilla ja matalin nestekaasulla, maakaasulla ja biokaasulla sekä turpeella, jolla ei ole huoltovarmuusmaksua ollenkaan. Sähkön huoltovarmuusmaksu on energiayksikköä kohti matala myös moniin lämmityspolttoaineisiin verrattuna.

Lainanottovaltuus

Voimassa olevan huoltovarmuuslain 13 §:n mukaan huoltovarmuusrahastolle voidaan valtioneuvoston luvalla ja sen määräämillä ehdoilla ottaa lainaa enintään 200 miljoonaa euroa. Lainojen korot ja takaisinmaksu suoritetaan huoltovarmuusrahaston varoista.

Lainanottovaltuutta on käytetty viimeksi vuonna 2011, kun huoltovarmuusrahastolle hankittiin Fingrid Oyj:n osakkeita. Valtioneuvosto hyväksyi 14.4.2011 enintään 100 miljoonan euron lainanoton.

Oikeusministeriön tilaamassa ja Raimo Luoman laatimassa *Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteissa* -selvityksessä (Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita, 2019:18) käsitellään myös lainanottovaltuutta. Selvityksessä todetaan, että huoltovarmuusrahaston lainanottovaltuuden enimmäismäärä on pysynyt samana vuodesta 1994 lähtien. Reaaliselta arvoltaan lainanottovaltuus lienee ainakin puolittunut vuoteen 2019 mennessä. Tästä syystä ja jotta varmistettaisiin valtion kyky osoittaa rahoitusta äkillisten huoltovarmuuteen liittyvien häiriöiden hoitamiseen, olisi perusteltua tarkistaa lainanottovaltuuden enimmäismäärää.

Selvityksessä ehdotetaan, että lainottovaltuuden enimmäismäärää olisi syytä korottaa nykyisestä 200 miljoonasta eurosta esimerkiksi kahteen miljardiin euroon.

Huoltovarmuuskeskuksen muut tulonlähteet

Huoltovarmuuskeskuksen taseessa oleva osakeomistus voidaan nähdä perustuvan kolmen tyyppiseen omistukseen. Huoltovarmuuden tavoitteita edistävään, rahastoon tuottoa kerryttävään sekä ankkuriomistukseen.

Osakeomistuksista Fingrid Oyj:n osakkeet on hankittu taseeseen huoltovarmuuden tavoitteita edistävänä omistuksena, ja nämä toimivat myös merkittävänä tuottoa kerryttävänä omaisuutena. Fingrid Oyj:n maksamasta osinkotuotosta on viime vuosien aikana tullut merkittävä osa Huoltovarmuuskeskuksen rahoitusta. Hankinta liittyi Suomen voimajärjestelmän ytimen, kantaverkon strategiseen valtio-omistukseen. Taustalla oli vuonna 2011 voimaantullut kolmas sisämarkkinadirektiivi, joka velvoitti sähkön tuottajat Pohjolan Voiman ja Fortumin luopumaan omistuksestaan Fingrid Oyj:ssä. Kantaverkon omistus haluttiin varmistaa, minkä vuoksi valtiolle hankittiin Fingrid Oyj:n osake-enemmistö, josta HVK osuus vastasi 12 %:ia. Hankinta rahoitettiin osin huoltovarmuusrahastosta ja osin lainalla. Keväällä 2015 valtioneuvosto hyväksyi järjestelyn, jossa HVK:n omistamat Gasumin osakkeet vaihdettiin Fingridin osakkeisiin, jolloin HVK omistus kantaverkkoyhtiöstä nousi 25 %:iin. Huoltovarmuuskeskus on vuonna 2023 luovuttanut vastikkeetta valtiovarainministeriölle osan omistamistaan Fingrid Oyj:n osakkeista. Tällä hetkellä Huoltovarmuuskeskus omistaa 16,24 % Fingrid Oyj:n osakekannasta.

Huoltovarmuuskeskuksen tytäryhtiö Suomen Huoltovarmuusdata Oy (ankkuriomistus) on perustettu huoltovarmuuden tavoitteita edistäväksi yhtiöksi, joka omalla toimialallaan tarjoaa huoltovarmuuskriittisille yhtiöille palveluitaan. Yhtiö ei maksa tällä hetkellä osinkoa Huoltovarmuuskeskukselle, mutta pitkän aikavälin tavoitteena on saada yhtiöstä tuottoa. Suomen Huoltovarmuusdata Oy:stä ei kuitenkaan aiheudu kuluja Huoltovarmuuskeskukselle. Järjestelyssä oli kyse ensimmäisestä Huoltovarmuuskeskuksen kriittisen infrastruktuurin valmistamishankkeesta, joka liittyi Valtion tietokonekeskuksen varakonekeskuksen sulkemiseen 1990-luvun alussa. Valtionhallinnon atk-varakeskuksen toiminnot siirrettiin vaiheittain Huoltovarmuuskeskuksen tytäryhtiön vastuulle. Tytäryhtiö toimii korkean turvallisuustason palveluita tuottavana kotimaisena, riippumattomana ja luotettavana toimijana.

Sijoituksissa on myös huoltovarmuutta edistävä osaomistus Navidom-järjestelystä (ankkuriomistus), mikä pitää sisällään seitsemän laivayhtiötä sekä näiden hallinnointiyhtiön. Tämä järjestely tuottaa vuosittain osinkotuottoja sekä korkotuottoja aikoinaan maksetuille pääomalainoille. Järjestelyn taustalla on ollut tarve turvata energiahuollon kriittiset kuljetukset kotimaisella aluskalustolla ja Neste Oil Oyj:n vuonna 2008 tekemä päätös Neste Shippingin liiketoiminnan uudelleenjärjestelystä. Valtioneuvosto hyväksyi 19.9.2013 sopimuksen, jonka osana Neste Oil myi Huoltovarmuuskeskuksen ja työeläkeyhtiö Ilmarisen puoliksi omistamille laivayhtiöille öljy- ja öljytuotekuljetusten huoltovarmuuskriittisen aluskannan, jotka yhtiö vuokrasi käyttöönsä.

Muita merkittäviä valtion strategiseen omistukseen liittyviä hankkeita, joita Huoltovarmuuskeskus on ollut mukana toteuttamassa ovat olleet mm. Gasum Oy:n omistusjärjestelyt 1999 ja 2012–2014 sekä valtion osakeomistusjärjestelyt Elisa Oyj:ssä 2008.

Taseessa oleva varastoinfrastruktuuri (kiinteistöomaisuus) tuottaa myös tuottoa siltä osin kuin se on vuokrattuna ulkopuolisille kumppaneille.

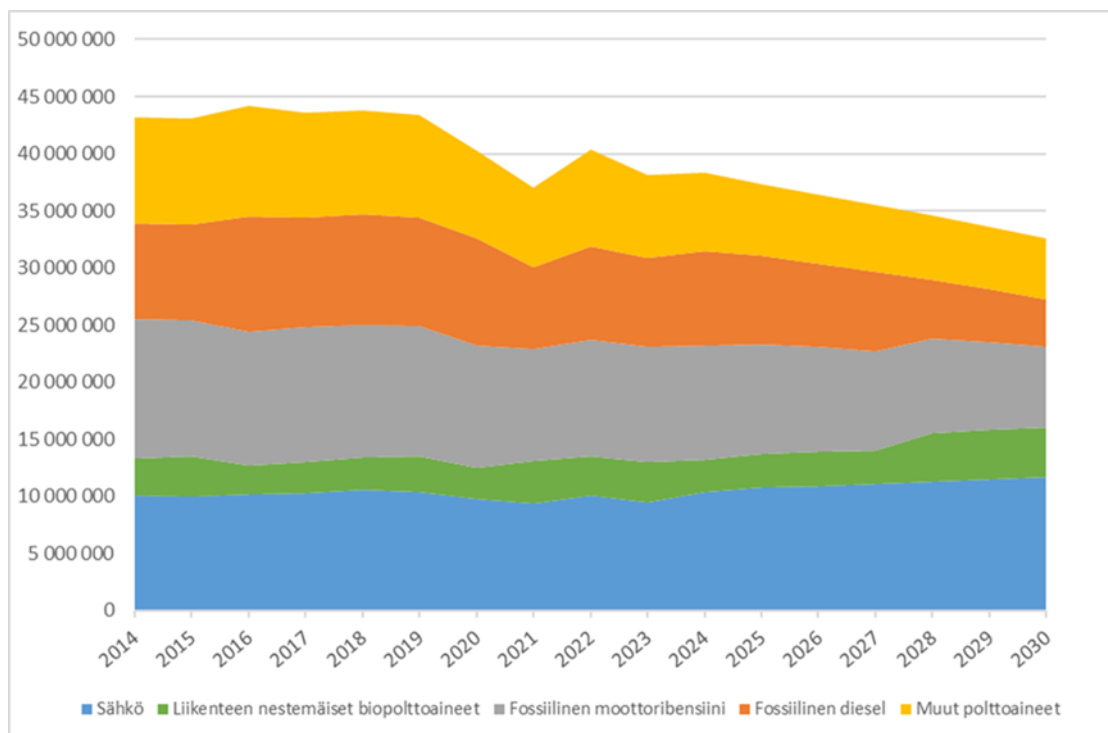
2.5.14 Huoltovarmuusrahoituksen nykytilan haasteet

Huoltovarmuusmaksun laskeva tuotto

Huoltovarmuusmaksun tuotto oli 2010-luvulla korkeimmillaan vuositasolla lähes 48 miljoonaa euroa. Tuotto on kasvanut ja laskenut riippuen eri energiatuotteiden ja sähkön kulutuksen määrästä. Tällä hetkellä tuotto on alle 40 miljoonaa euroa ja valtiovarainministeriön ennusteita eri energiatuotteiden kulutuksesta käyttäen sen voidaan arvioida laskevan reiluun 32 miljoonaan euroon vuoteen 2030 mennessä. Reaalisesti tuotto on laskenut viimeisen kymmenen vuoden aikana yli neljänneksen. Huoltovarmuusmaksun kertymä pienenee ennen kaikkea energiatehokkuuden parantuessa sekä kulutuksen siirtyessä matalamman huoltovarmuusmaksun (esim. sähkö) ja huoltovarmuusmaksuttoman (esim. kiinteä biomassa) kulutuksen piiriin.

Sen sijaan siirtymä fossiilisista uusiutuviin polttoaineisiin ei suoraan pienennä huoltovarmuusmaksun tuottoa. Tämä siirtymä pienentää huoltovarmuusmaksun kertymää lämmityspolttoaineissa, kun verottoman ja huoltovarmuusmaksuttoman biomassan osuus kasvaa tai kun lämmöntuotanto siirtyy polttoon perustumattomaan lämmöntuotantoon, kuten lämpöpumppuihin, sillä sähkön huoltovarmuusmaksu on matalampi. Toisaalta liikennepolttoaineissa siirtymä fossiilisista polttoaineista biopolttoaineisiin päinvastoin kasvattaa huoltovarmuusmaksun tuottoa, sillä biopolttoaineiden huoltovarmuusmaksu on energiayksikköä kohti suurempi kuin fossiilisten polttoaineiden huoltovarmuusmaksu. Tällöin siis esimerkiksi biopolttoaineiden jakeluvelvoitteen kasvu kasvattaa huoltovarmuusmaksun tuottoa.

Huoltovarmuusmaksun verokertymä pitkällä aikavälillä



Vuonna 2021 verotuottoa kertyi veron eräpäivän myöhentymisen takia vain 11 kuukaudelta, mistä johtuen kalenterivuoden kassaperusteinen verotuotto oli normaalia pienempi. Huoltovarmuusmaksun tulouttamiseen eräpäivän myöhentyminen ei vaikuttanut, eli vastaavaa kertaluonteista alenemaa tuloutuksessa huoltovarmuusrahastoon ei syntynyt. (Lähde: Verohallinto, VM)

Huoltovarmuusmaksun tuotto ei kehity huoltovarmuuden turvaamiseen tarvittavan rahoituksen mukaisesti. Huoltovarmuusmaksun veropohja, eli maksun piirissä olevien tuotteiden verollinen kulutus, on kasvanut ja erityisesti viime vuosina pienentynyt kulloisestakin rahoitustarpeesta riippumatta. Pidemmällä aikavälillä energiaverotuksen veropohja tulee pieneneään, vaikka kehitystä pystyttäisiinkin hidastamaan ja väliaikaisesti merkittävästi kasvattamaan laajentamalla veropohjaa. Lisäksi energiavero- tai huoltovarmuusmaksutasoja ei ole sidottu indeksiin, mikä tarkoittaa, että niiden reaalin taso laskee positiivisen hintakehityksen aikana.

Huoltovarmuusmaksu on otettu käyttöön polttoaineverotuksen yhteydessä kannettavana maksuna ennen nykyistä energiasisältöön ja elinkaarenaikaisiin hiilidioksidipäästöihin perustuvaa energiaverojärjestelmää, jolle on EU:n hyväksyntä. Huoltovarmuusmaksu ei täytä nykyisin valmisteverodirektiivissä edellytettyä vaatimusta energiaveron määrittämisen perusteista, sen määräytyessä eri perustein kuin Suomen energiaverot.

Nimestään huolimatta huoltovarmuusmaksu on vero. Huoltovarmuusmaksun tulot eivät kerry valtion budjettiin, vaan ne tuloutetaan suoraan talousarvion ulkopuoliseen huoltovarmuusrahastoon. Valtion budjetoinnin vahvan pääperiaatteen mukaan verotulot ovat yleiskatteellisia, ja huoltovarmuusmaksun tulojen korvamerkintä muodostaa tästä poikkeuksen.

Huoltovarmuuskeskuksen kirjanpito

Voimassa olevan huoltovarmuusasetuksen 8 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö asettaa kalenterivuodeksi kerrallaan Huoltovarmuuskeskuksen hallintoa, taloutta, tilejä tarkastamaan kaksi tilintarkastajaa, joista vähintään toisen on oltava Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja ja vähintään toisen julkishallinnon ja -talouden tilintarkastaja. Tilintarkastajaksi voidaan nimittää myös tilintarkastusyhteisö, jolla on edellä säädetyt pätevyudet. Vuosittaisen tilintarkastajien nimeämisen sijaan voisi olla pitkäjänteisempää nimetä tilintarkastajat pidemmälle aikavälille.

2.5.15 Rahoituksen ja tuen myöntämisen edellytykset

Huoltovarmuuskeskus on myöntänyt huoltovarmuusrahastosta huoltovarmuuslain tavoitteiden toteuttamiseksi sekä huoltovarmuuden edistämiseksi, turvaamiseksi ja kehittämiseksi tukea esimerkiksi erilaisiin huoltovarmuutta edistäviin hankkeisiin ja investointeihin, jotka ovat usein liittyneet esimerkiksi Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoimintaan.

Tuen myöntäminen on perustunut huoltovarmuuslakiin ja tukea muille kuin valtionhallinnon organisaatioille myönnettäessä menettelytapasäädöksenä on käytetty valtionavustuskia (688/2001) esimerkiksi rahoituksen myöntämisen yleisten ehtojen, valtionavustuksen käyttöä, valvontaa, takaisinperintää ja muutoksenhakua koskevien säännösten osalta.

Huoltovarmuuslaissa ei ole tällä hetkellä määritelty tuen myöntämisen erityisiä ehtoja tai periaatteita. Huoltovarmuuskeskus on tuen myöntämistä arvioidessaan kiinnittänyt käytännössä huomiota muun muassa seuraaviin asioihin:

- Kohde liittyy huoltovarmuuden edistämiseen ja/tai turvaamiseen ja rahoitukselle on peruste huoltovarmuuslaissa, huoltovarmuusasetuksessa, huoltovarmuuden tavoitteista annetussa valtioneuvoston päätöksessä tai muussa huoltovarmuuteen liittyvässä lainsäädännössä;
- Toimenpiteen rahoittaminen ei ole lakisääteisesti jonkun toisen toimijan vastuulla eikä rahoitus liity viranomaistoimijan vastuulle kuuluvaan normaaliajan pitkäkestoiseen toimintoon;
- Kohteena olevalla projektilla vastataan markkinapuutteeseen, eikä projekti toteutuisi ilman rahoitusta. Lisäksi tavoiteltava huoltovarmuus- tai turvallisuustaso ja/tai -hyöty ei synny markkinatilanteessa ilman niitä toimenpiteitä, jotka rahoitus mahdollistaa; ja
- Toimenpide on linjassa EU:n valtiontukisääntelyn kanssa ja taloudelliseen toimintaan myönnettävässä tuessa noudatetaan EU:n valtiontukisääntelyn vaatimia prosessisääntöjä. Rahoitus ei saa vääristää kansallisesti kilpailua eikä aiheuttaa kilpailuhäiriötä. Tuen myöntämisen ehdoista säädetään lähtökohtaisesti lailla. Huoltovarmuuskeskuksen myöntämän tuen edellytyksistä on perusteltua säätää jatkossa myös lain tasolla.

Tukea myönnettäessä on huomioitava myös taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain (429/2016) säännökset. Laissa määritellään ns. hyvän tuen edellytykset sekä EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvä yritystukineuvolausuntomenettely. Yritystukineuvottelukunnan lausunto ei kuitenkaan ole sitova.

Huoltovarmuuskeskus on myös julkisista hankinnoista annetun lain (1397/2016) mukainen hankintayksikkö. Huoltovarmuuskeskus kilpailuttaa esimerkiksi hankkimansa selvitykset ja muut hankintalain soveltamisalaan kuuluvat hankinnat.

Muissa laeissa huoltovarmuusrahastosta katettavaksi säädetty menot

Huoltovarmuuslain 15 §:n perusteella huoltovarmuusrahastosta katetaan tällä hetkellä Huoltovarmuuskeskuksen ja Huoltovarmuusneuvoston toiminnasta aiheutuneet menot sekä muissa laeissa huoltovarmuusrahastosta katettaviksi säädetty menot.

Huoltovarmuuslain ulkopuolella huoltovarmuusrahastosta maksettavista varautumistoimenpiteistä aiheutuvien kustannusten korvauksista säädetään yhteensä 21 voimassa olevassa laissa. Erityislainsäädännön perusteella huoltovarmuusrahastosta maksetut korvaukset pääasiassa vuosien 2019–2023 välillä ovat olleet yhteensä noin 32 437 000 euroa. Vuonna 2024 korvauksia erityislainsäädännön perusteella myönnettiin noin 9,7 miljoonaa euroa. Osa säännöksistä velvoittaa Huoltovarmuuskeskuksen maksamaan korvauksia, osa säännöksistä antaa Huoltovarmuuskeskukselle harkintavaltaa korvauksen maksamisessa.

Seuraaviin lakeihin sisältyy säännös, jonka nojalla yksityisillä toimijoilla on oikeus saada taikka niille voidaan myöntää huoltovarmuusrahastosta korvaus varautumistoimenpiteistä aiheutuneista kustannuksista:

- Siemenlaki 600/2019
- Laki sähköisen viestinnän palveluista 917/2014
- Postilaki 415/2011
- Laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta 348/2017
- Laki luottolaitostoiminnasta 610/2014
- Sijoitusrahastolaki 213/2019
- Vakuutusyhtiölaki 521/2008
- Vakuutusyhdistyslaki 1250/1987
- Laki ulkomaisista vakuutusyhtiöistä 398/1995
- Laki eläkesäätiöistä ja eläkekassoista 946/2021
- Merimieseläkelaki 1290/2006
- Maatalousyrittäjien eläkelaki 1280/2006
- Laki Eläketurvakeskuksesta 397/2006
- Maksulaitoslaki 297/2010
- Kiinteistörahastolaki 1173/1997
- Sijoituspalvelulaki 747/2012
- Laki Liikennevakuutuskeskuksesta 461/2016
- Laki Potilasvakuutuskeskuksesta 949/2019
- Laki lääkkeiden velvoitevarastoinnista 979/2008
- Turvavarastolaki 970/1982
- Laki polttoturpeen turvavarastoista 321/2007

Valtioneuvoston vuonna 2022 antamassa ja eduskunnan keväällä 2023 käsittelemässä huoltovarmuusselonteossa (VNS 8/2022vp) kiinnitetään huomiota siihen, että huoltovarmuusrahaston kantokyvyn turvaaminen on välttämätöntä nykyisessä turvallisuustilanteessa. Myös puolustusvaliokunta (PuVL 3/2022 vp) on kiinnittänyt huomiota rahaston kantokykyyn.

Erikseen olisi tarkasteltava, mitkä erityislainsäädännössä määriteltyt vastuut liittyvät kriisitilanteisiin ja mitkä ovat normaaliajan pitkäkestoisia toimintoja, jotka voidaan lähtökohtaisesti rahoittaa valtion talousarviosta vastuuministeriön pääluokasta. Tämä tarkastelu on tarkoitus tehdä erillisessä hankkeessa.

2.6 Esityksen suhde EU:n valtiontuki- ja kilpailusääntelyyn

EU:n valtiontukisääntely

Huoltovarmuuden ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia katetaan valtion talousarvion ulkopuolella olevasta huoltovarmuusrahastosta. Huoltovarmuuskeskuksen hallinnoimasta rahastosta katetaan menot, jotka syntyvät esimerkiksi varmuusvarastoinnista, teknisistä varajärjestelyistä ja varautumissuunnittelusta sekä erilaisista huoltovarmuustoimenpiteistä.

Huoltovarmuuskeskus voi myös myöntää huoltovarmuusrahaston varoista tukea taloudelliseen toimintaan, jolloin tukea myönnettäessä on arvioitava, täyttääkö järjestely EU:n valtiontuen käsitteen kriteerit. Esimerkiksi vuonna 2024 Huoltovarmuuskeskuksella oli yhteensä 61 projektia, joihin sisältyi taloudellisenä sitoumuksena joko tuen myöntämistä tai hankintalain mukaisia julkisia hankintoja.

Valtiontuen käsite on oikeudellinen käsite, joka on määritelty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdassa. Toimenpide katsotaan valtiontueksi, jos kaikki alla listatut edellytykset täyttyvät:

- Toimenpide johtuu valtiosta eli se on valtion toteuttama ja etu myönnetään valtion varoista;
- Etu on valikoiva eli se suosii jotakin yritystä tai tuotannonalaa;
- Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja
- Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Ainoastaan suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnetyt edut voivat olla SEUT 107(1) artiklan kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Valtion varoiksi katsotaan kaikki julkisen sektorin varat, jäsenvaltioiden alueviranomaisten varat, tietyissä tilanteissa yksityisten elinten varat, julkisten yritysten varat ovat valtion varoja, sillä valtio pystyy ohjaamaan kyseisten varojen käyttöä.

Valtion varoiksi katsominen edellyttää määräysvaltaa resursseihin:

- Jos valtio on perustanut tai nimennyt julkisen tai yksityisen elimen hallinnoimaan tukea, voidaan toimenpide katsoa rahoitetuksi valtion varoista, vaikka valtio ei rahoita sitä suoraan.
- Varojen ei tarvitse olla viranomaisen omaisuutta, mutta niiden tulee ennen suoraa tai välillistä siirtoa tuensaajalle olla valtion valvonnassa ja siten kansallisten viranomaisten saatavilla.
- Valtion varojen siirrosta on kyse silloin, kun yksityishenkilöiden maksamat maksut kulkevat julkisen tai yksityisen elimen kautta, jonka tehtävänä on välittää ne tuensaajille.

Yleisesti voidaan todeta, että toimenpide on lähtökohtaisesti peräisin valtiolta, jos viranomainen myöntää edun tuensajalle, vaikka kyseinen viranomainen olisi oikeudellisesti riippumaton muista viranomaisista.

Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa on valtion talousarvion ulkopuolella oleva huoltovarmuusrahasto, johon tuloutetaan nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain nojalla kannettava huoltovarmuusmaksu. Huoltovarmuusrahastosta katetaan huoltovarmuuden ylläpidosta aiheutuvat kustannukset. Valtio on siis antanut valtion ohjauksessa olevalle elimelle, Huoltovarmuuskeskukselle, tehtävän hallinnoida mahdollisia varoja, jotka muodostavat mahdollista tukea.

Kyseessä on valtion varojen siirto, koska osuus polttoaineiden ja sähkön valmisteverosta tuloutetaan Huoltovarmuuskeskuksen hallinnoimaan huoltovarmuusrahastoon. Varat ovat siis myös valtion kontrollissa, koska ne keskitetään valtion ohjausvallan alaisena olevan Huoltovarmuuskeskuksen hallinnoimaan huoltovarmuusrahastoon. Voidaan todeta, että Huoltovarmuuskeskus on valtion ohjauksessa oleva taho ja hallinnoi toimenpidettä, joka tuottaa mahdollisen edun. SEUT 107(1) artiklan mukainen etu on mikä tahansa taloudellinen hyöty, mitä yritys ei olisi saanut ilman valtion toimenpidettä tavanomaisissa markkinaolosuhteissa. Etu on valikoivaa, jos se suosii jotakin yritystä tai tuotannonalaa eli jos etua myönnetään tietyille valikoiduille yrityksille, yrityslajeille tai toimialoille.

Kilpailu- ja kauppavaikutus syntyy, jos toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensajaa. Edellytys täyttyy helposti. Riittää, että yritys pystyy tuen avulla säilyttämään vahvemman kilpailuaseman, kuin mikä sillä olisi ollut ilman tukea. Valtiontuen määritelmä ei edellytä, että kilpailun vääristyminen tai vaikutus kauppaan on merkittävää tai olennaista. Se, että tuen määrä on vähäinen tai että tuensajayritys on pieni, ei sinänsä sulje pois kilpailun vääristymistä tai sen uhkaa, edellyttäen kuitenkin, että tällaisen kilpailun vääristymisen todennäköisyys ei ole pelkästään hypoteettinen. Jotta tuen voidaan katsoa vääristävän kilpailua, pidetään yleensä riittävänä, että tuki antaa tuensajalle etua vapauttamalla sen kustannuksista, joista sen olisi muuten vastattava osana tavanomaista liiketoimintaansa.

Komissio on todennut Huoltovarmuuskeskuksen myöntämää tukea koskevassa päätöksessään (SA.58825 (2024/N)), että kyseessä on ollut valtion varoista myönnetty etu, joka täyttää EU:n valtiontuen kriteerit.

Huoltovarmuuskeskuksella ei ole rahoituksen myöntämiseksi komissiossa hyväksyttyä tukiohjelmaa, vaan Huoltovarmuuskeskus joutuu aina tapauskohtaisesti harkitsemaan, mitä valtiontukien menettelyprosessia sekä hyväksyttävyyden perustetta se voi käyttää myöntäessään tapauskohtaista valtiontukea. Jos kyseessä on SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukainen valtiontuki, johon ei voida soveltaa ilmoitusvelvollisuutta koskevaa poikkeusta, yhteensopivuus valtiontukisääntöjen kanssa tulisi varmistaa tekemällä valtiontuki-ilmoitus EU:n komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Kilpailuoikeudellinen sääntely

Suomessa kansallisen kilpailulain (948/2011, jäljempänä *kilpailulaki*) rinnalla sovelletaan EU:n kilpailuoikeus-sääntöjä, eli Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ("SEUT") artikloita 101 ja 102 siltä osin kuin yritysten tai niiden yhteenliittymien toiminnan voidaan katsoa vaikuttavan EU:n jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kilpailulainsäädännössä kielletään kaikki sellaiset elinkeinonharjoittajien ja niiden yhteenliittymien väliset sekä

elinkeinonharjoittajien omat, yksipuoliset toimenpiteet, jotka rajoittavat kilpailua. Kielto kilpailua rajoittavasta toiminnasta soveltuu: kilpailijoiden välisiin sopimuksiin ja järjestelyihin (kartellikielto); sopimuksiin tavarantoimittajien ja jälleenmyyjien kanssa (vertikaaliset sopimukset); ja yrityksen yksipuoliseen markkinavoiman väärinkäyttöön (määräävän markkina-aseman väärinkäyttökielto).

Kilpailusäännöt soveltuvat lähtökohtaisesti normaaliolojen lisäksi myös normaaliolojen vakavan häiriötilan yhteydessä ja poikkeusoloissa. EU:n perussopimukset tai Suomen kilpailulaki eivät sisällä yleistä poikkeusta, joka koskisi kilpailusääntöjen soveltumista erilaisissa kriisi-, häiriö- tai poikkeustilanteissa. SEUT 346 artiklan mukaan jokainen jäsenvaltio voi toteuttaa toimenpiteet, jotka se katsoo tarpeellisiksi keskeisten turvallisuusetujensa turvaamiseksi ja jotka liittyvät aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden tuotantoon tai kauppaan. Artiklan soveltamisala on kuitenkin rajattu, eivätkä tällaiset toimenpiteet saa heikentää sellaisten tuotteiden kilpailun edellytyksiä sisämarkkinoilla, joita ei ole tarkoitettu nimenomaan sotilaalliseen käyttöön.

Huoltovarmuuskeskus on arvioinut säännöllisesti ulkopuolisilla tahoilla huoltovarmuusorganisaation rakenteeseen liittyviä kilpailuoikeudellisia näkökulmia, tietojen vaihtoon liittyviä riskejä, yritysten toiminnan yhdenmukaistumiseen liittyviä sekä toiminnasta mahdollisesti aiheutuvia poissuljentavaikutuksia koskevia riskejä sekä Huoltovarmuuskeskusten toiminnan kilpailuneutraliteettia suhteessa kilpailuoikeudelliseen sääntelyyn.

Huoltovarmuusorganisaation toiminnassa on kiinnitetty huomiota kilpailuoikeudellisesti sensitiivisten tietojen suojaamiseen, kokouskäytäntöihin, kilpailusääntöjen riittävän tuntemuksen varmistamiseen sekä Huoltovarmuuskeskusten itsearviointiin ja viranomaiskonsultointiin.

Kilpailusääntöjen soveltamisen poikkeukset

SEUT 346 artiklan mukaan ”Perussopimusten määräykset eivät estä soveltamasta seuraavia sääntöjä: a) mikään jäsenvaltio ei ole velvollinen antamaan tietoja, joiden ilmaisemisen se katsoo keskeisten turvallisuusetujensa vastaiseksi; b) jokainen jäsenvaltio voi toteuttaa toimenpiteet, jotka se katsoo tarpeellisiksi keskeisten turvallisuusetujensa turvaamiseksi ja jotka liittyvät aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden tuotantoon tai kauppaan; nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan saa heikentää sellaisten tuotteiden kilpailun edellytyksiä sisämarkkinoilla, joita ei ole tarkoitettu nimenomaan sotilaalliseen käyttöön.”

SEUT 346 artikla jakautuu salassa pidettäviä tietoja käsittelevään SEUT 346(1) a artiklaan sekä puolustusmateriaalien tuotantoa ja kauppaa koskevaan SEUT 346(1) b artiklaan.

SEUT 346 (1)(b) artikla mahdollistaa suorahankinnan, jos hankintaan liittyy keskeinen turvallisuusetu. Kynnyksen artiklan käytölle on oltava korkealla, koska se sivuuttaa yhteisöoikeuden. Tällöin on mahdollista, että kilpailuttamisen edut jäävät saavuttamatta. Käytännössä SEUT 346 artikla voi tulla sovellettavaksi Huoltovarmuuskeskusten tehdessä sotilaallista maanpuolustusta tukevaa tuotantoa koskevia järjestelyitä.

Kilpailuneutraliteetti

Kilpailulain (595/2013) 4 a luvun kilpailuneutraliteettisäännösten soveltumisen kannalta ratkaisevaa on julkisyhteisön harjoittaman toiminnan luonteen määrittely. Kilpailuneutraliteetti

säännöksiä sovelletaan vain taloudelliseen toimintaan, joka tapahtuu samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa. Kilpailuneutraalisuuslainsäädännökset eivät kuitenkaan sovellu, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä tai jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen. Julkisyhteisöjen on tehtävä aina itse arvio toimintansa luonteesta.

Kilpailulain 4 a luku ei koske tilanteita, joissa julkisyhteisö toimii julkisen vallan käyttäjänä tai viranomaisen ominaisuudessa harjoittaen viranomaistoimintaa, vaan ainoastaan tilanteita, joissa julkinen sektori tai sen määräysvallassa oleva yksikkö harjoittaa taloudellista toimintaa tarjoamalla tavaroita tai palveluita. Ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamisessa on toiminnan harjoittaminen markkinaympäristössä. Siltä osin kuin on kyse julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön lakisääteisten tehtävien hoitamisesta, toiminnan ei lähtökohtaisesti katsota tapahtuvan yksityisen elinkeinonharjoittajan kanssa samoilla markkinoilla. Jos toimintaan liittyisi yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoitettua toimintaa tulisi noudattaa kirjanpidon eriyttämismahdollisuutta (kilpailulain 30 d §) sekä markkinaperusteista hinnoittelua (kilpailulain 30 a §).

Huoltovarmuuskeskusten lakisääteiset varautumiseen liittyvät tehtävät eivät ole yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa kilpailevaa toimintaa. Huoltovarmuuskeskusten lakisääteisiin materiaalsen varautumisen, kuten valtion varmuusvarastointiin, liittyvät tehtävät, edellyttävät kuitenkin esimerkiksi varmuusvarastojen kierrättämistä ja myymistä käyttökelpoisten varastojen ylläpitämiseksi. Edellä mainitun toiminnan osalta edellytetään, että esimerkiksi varastojen osittaisen vapauttamisen ja kierrättämisen on tapahduttava aina markkinahintaan. Virastolla ja huoltovarmuusrahastolla olisi uudistuksen jälkeen erillinen kirjanpito.

2.7 Esityksen suhde valmiuslakiin

Huoltovarmuuslainsäädäntö on normaaliolojen lainsäädäntöä, jossa voimassa olevan sääntelyn mukaan säädetään poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömien taloudellisten toimintojen ja niihin liittyvien teknisten järjestelmien turvaamisesta. Huoltovarmuuslainsäädännöllä luodaan rakenteet ja prosessit huoltovarmuustoiminnoille, mikä osaltaan luo perustaa toiminnalle poikkeusoloissa.

Huoltovarmuuslaissa säädetään myös huoltovarmuuteen liittyvien varautumistoimien edistämisestä. Huoltovarmuussääntelyyn sisältyy rajatusti viranomaisten toimivaltuuksia suhteessa yksityisiin toimijoihin, nämä koskevat lähinnä tiedonsaantioikeuksia sekä velvoitevarastointiin liittyviä toimivaltuuksia. Huoltovarmuuslainsäädännön ydinalueelle kuuluu valtion varmuusvarastointia koskeva sääntely. Vaikka huoltovarmuussääntelyyn sisältyy pakottavaa lainsäädäntöä mm. velvoitevarastointiin ja tiedonantovelvollisuuksiin liittyen, sääntely painottaa markkinaehtoisen toiminnan ensisijaisuutta ja hallinnon ja elinkeinoelämän varautumisyhteistyötä. Huoltovarmuussääntelyllä ja sen nojalla annetuilla päätöksillä muodostetaan myös huoltovarmuuden painopisteet, eli keskitetään huoltovarmuustoimintoihin kohdennettuja resursseja yhteiskunnan kannalta välttämättömyimpien taloudellisten toimintojen turvaamiseen.

Suomen huoltovarmuus perustuu avoimiin ja toimiviin markkinoihin, laajaan ulkomaankauppaan ja kilpailukykyiseen kotimaiseen tuotantoon. Niissä vakavissa huoltohäiriötilanteissa, joissa markkinat eivät pysty turvaamaan riittävää huoltovarmuuden tasoa, toteutetaan julkisen vallan erityistoimenpiteitä käyttäen hyväksi markkinamekanismia mahdollisuuksien mukaan. Myös poikkeusoloissa pyrkimyksenä on toimia ensisijaisesti

normaalien markkinamekanismien mukaisesti sekä viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Poikkeusoloissa viranomaiset voivat joutua ohjaamaan muun muassa ulkomaankauppaa, välttämätöntä tavara- ja palvelutuotantoa ja yhteiskunnan toiminnalle elintärkeiden hyödykkeiden myyntiä.

Merkittävää osaa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista ylläpitävän elinkeinoelämän omaehtoinen sopeutuminen lyhyisiin ja äkillisiin huolto- ja toimintahäiriöihin kuuluu markkinamekanismin luonteeseen. Osana riskienhallintaansa elinkeinoelämä kantaa vastuunsa ja varmistaa ensisijaisesti asiantuntemuksellaan ja omilla jatkuvuudenhallinnan toimenpiteillään tavara- ja palvelutuotannon häiriöttömyyden siten, että markkinat toimivat ja tuotteita tai palveluja on kaikille riittävästi saatavilla. Normaaliolojen kaupallisen riskienhallinnan ja poikkeusolojen ohjaustoimenpiteiden väliin jää kuitenkin alue, joka ei kuulu elinkeinonharjoittajan liiketoimintariskiin mutta joka aiheuttaa viranomaisille velvoitteen turvata elinkeinoelämän yleisten toimintaedellytysten varmistamisen ohella muun muassa väestön toimeentulo ja maan talouselämän kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot erityisin huoltovarmuustoimenpitein.

Yhteiskunnan vakavat häiriötilanteet voivat kohdistua esimerkiksi kriittisten järjestelmien, kuten voimahuollon ja tietojärjestelmien toimivuuteen. Varsinaisista poikkeusoloista nämä tilanteet eroavat siinä, että tilannetta voidaan hallita normaaliolojen lainsäädännön keinoin eikä poikkeusoloja varten säädettyä valmiuslakia tai puolustustilalakia ole välttämätöntä soveltaa.

Yhteiskunnan perustoimintojen turvaamiseksi on varauduttava muun ohella erilaisiin taloudellisiin kriiseihin tai vakaviin markkinahäiriöihin, jotka voivat saada alkunsa kriittisten raaka-aineiden tai tuotantontekijöiden saantihäiriöistä, logistisista häiriöistä tuotantoketjuissa, luonnononnettomuuksista, laajamittaisista kadoista ja muista tuotannonhäiriöistä tai talouden systemaattisista virhetoiminnoista. Uudet uhkat voivat liittyä myös tilanteisiin, joissa yhteiskunta on pääosin normaalitilassa, mutta jossa markkinat eivät tuota riittävästi huoltovarmuutta.

Valmiuslaissa (1552/2011) säädetään viranomaisten poikkeusolojen toimivaltuuksista ja viranomaisten varautumisesta poikkeusoloihin. Niin sanotusta normaalisuusperiaatteesta, eli normaaliolojen lainsäädännön soveltamisen ensisijaisuudesta säädetään valmiuslain 4 §:ssä. Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Lisätoimivaltuuksien soveltamista rajoittavat myös edellä mainitussa pykälässä säädettyt lisätoimivaltuuksien käyttö- ja soveltamisperiaatteet. Viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia lain tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Huoltovarmuuden kannalta keskeiset poikkeusolojen toimivaltuudet liittyvät tuotannon, kuljetusten ja hyödykkeiden säännöstelyyn sekä ulkomaankaupan turvaamiseen. Valmiuslaki sisältää suunnitelmatalouden elementtejä, perustuen viranomaisohjauksen lisäämiseen yhteiskunnan ja elinkeinoelämän kriittisten toimintojen osalta. Valmiuslain toimivaltuuksia voitaisiin käyttää siltä osin, kun poikkeusoloissa markkinat eivät sopeuttamistoiminkaan kykene varmistamaan yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja, eivätkä viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet riitä tilanteen hallitsemiseen.

Huoltovarmuuslain soveltamisala koskee myös tilanteita, joissa kyse ei ole valmiuslakiin perustuvista poikkeusoloista, eikä niiden mukaisia lisätoimivaltuuksia ole välttämätöntä soveltaa. Siten laki koskee poikkeusolojen lisäksi myös vakavia häiriötilanteita. Huoltovarmuussääntely osaltaan myös luo edellytyksiä valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttämiselle, tai vähentää tarvetta turvautua niiden käyttöönottoon. Varmuusvarastointi ja laajemmin materiaallinen varautuminen luo lisääntynyttä elinkeinoelämän tai tuotannon sopeuttamiselle muuttuneisiin olosuhteisiin. Toisaalta riittävän huoltovarmuustason ylläpitäminen myös poikkeusolojen aikana on olennaista kriisin hallitsemisessa.

Huoltovarmuuslakiin sisältyvien tiedonsaantioikeuksien avulla saadaan tietoa markkinoiden häiriöistä, heikkouksista tai haavoittuvuuksista. Huoltovarmuusorganisaation tarkoituksena on tuottaa analyysejä, ratkaisuvaihtoehtoja ja vaikutusarvioita, eli päätöksentekoperusteita sekä poikkeusoloihin varautumista että poikkeusolojen hallintaa varten. Tätä tarkoitusta palvelee myös Huoltovarmuuskeskuksen laatima huoltovarmuuden tilannekuva.

Valmiuslain ja huoltovarmuuslainsäädännön keskeiset rajapinnat liittyvät varautumisvelvollisuuksiin ja materiaalista varautumista koskevaan sääntelyyn. Huoltovarmuuskeskuksella on valmiuslain 12 §:n mukainen varautumisvelvollisuus, joka edellyttää, että viranomaiset varmistavat tehtäviensä mahdollisimman hyvän hoitamisen myös poikkeusoloissa. Huoltovarmuuskeskuksen tulee laatia valmiussuunnitelmat sille huoltovarmuuslaissa asetettujen tehtävien turvaamisesta kaikissa olosuhteissa ja saattaa suunnitelmat asianosaisten toimialavastuullisten viranomaisten tietoon.

3 Tavoitteet

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallitus toteuttaa huoltovarmuuslainsäädännön kokonaistarkastelun sääntelyn ajantasaisuuden varmistamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa huoltovarmuuslain ja huoltovarmuusasetuksen ajantasaisuudesta. Huoltovarmuuslakia on sen voimassa olon aikana muutettu useaan kertaan ja Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviä on kokonaisuutena tarkasteltu viimeksi vuonna 2008, jolloin tehtäviä koskeva huoltovarmuuslain säännös on muutettu ja voimassa oleva huoltovarmuusasetus on säädetty. Vuoden 2008 jälkeen huoltovarmuuden tietoisuus ja merkitys yhteiskunnassa ovat kasvaneet sekä toiminta- ja turvallisuusympäristö ovat perustavanlaatuisesti ja pysyvästi muuttuneet. Myös odotukset huoltovarmuutta ja Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa kohtaan ovat toimintaympäristön muutoksen myötä muuttuneet ja kasvaneet.

Uudistuksen tavoitteena on ajantasaistaa huoltovarmuuslaki vastaamaan muuttuneen perustuslain ja toiminta- ja turvallisuusympäristön tarpeita sekä Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan kohdistuvia muuttuneita ja kasvaneita odotuksia. Huoltovarmuuskeskuksen organisointitavan kehittämisen tavoitteena on Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisaseman selkeyttäminen sekä organisaatiomuodon ja henkilöstön aseman sovittaminen vastaamaan paremmin Huoltovarmuuskeskuksen nykyisiä tehtäviä. Muutoksilla tavoitellaan myös Huoltovarmuuskeskuksen tehtävien hoitamisen kannalta riittävää tiedonsaantia muilta viranomaisilta. Muutoksista huolimatta tavoitteena on suomalaisen huoltovarmuusmallin erityisen vahvuuden eli viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyön säilyttäminen huoltovarmuustoiminnan keskiössä. Tavoitteena on myös selkeyttää huoltovarmuuden sisältöä sekä rajanvetoa huoltovarmuuden ja muun varautumisen, erityisesti valmiuslain mukaisten toimien, välillä.

Huoltovarmuuskeskuksen ohjausmallin kehittämisen tavoitteena on sekä ministeriöiden sektorikohtaisen että toimintaa koordinoivan työ- ja elinkeinoministeriön ohjausroolin

vahvistaminen. Myös valtioneuvoston huoltovarmuusselonteko edellyttää, että sektorikohtaisia varautumistoimenpiteitä tehostetaan ja eri sektoreiden varautumistoimenpiteiden yhteensovittamista tiivistetään. Sektoriministeriöiden osallistumismahdollisuutta Huoltovarmuuskeskuksen ohjaukseen on vahvistettava myös Huoltovarmuuskeskukselle asetettavien tavoitteiden asettamisen osalta ministeriöiden toimialan puitteissa. Vahvistamalla toimivaltaisten ministeriöiden ohjausroolia varmistetaan samalla asianmukaisella tavalla tiedonkulku eri hallinnonaloille. Keskeinen tavoite ohjausmallin kehittämisessä on läpinäkyvyyden, ohjattavuuden ja valvottavuuden lisääminen.

Huoltovarmuuden rahoitusratkaisun osalta keskeisenä tavoitteena on huoltovarmuuden rahoituksen riittävyyden turvaaminen pitkällä aikavälillä sekä rahoitettavien huoltovarmuustoimien priorisoinnin ja rahoituksen avoimuuden ja läpinäkyvyyden kehittäminen. Huoltovarmuuden tavoitepäättöksen mukaan huoltovarmuusrahaston on oltava riittävä vastaamaan nopeasti toimintaympäristön vaatimiin toimenpiteisiin ja muuttuviin haasteisiin ja rahaston pitkän aikavälin kantokyky on turvattava, jotta huoltovarmuusrahaston käytölle asetetut lakisääteiset sekä varautumiseen ja vakaviin häiriötilanteisiin liittyvät toimenpiteet pystytään rahoittamaan kaikissa olosuhteissa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Viraston perustaminen

Nykyisin valtion laitoksena toimiva Huoltovarmuuskeskus ehdotetaan muutettavan virastoksi. Perustuslain 119 §:n ja 124 §:n sekä niiden esitöiden perusteella valtion tehtäviä hoidetaan pääsääntöisesti valtioneuvoston alaisuuteen perustetuissa virastoissa ja laitoksissa sekä muissa toimielimissä. Suomen kansainvälisestä yhteistyöstä ja velvoitteista tulisi vastata pääasiassa ministeriöiden ja virastojen. Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviin kuuluu ei-viranomaistehtävien lisäksi julkisia hallintotehtäviä ja myös merkittävää julkisen vallan käyttöä sekä kansainvälistä yhteistyötä.

Viraston perustaminen selkeyttäisi Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisasemaa lainsäädännössä. Huoltovarmuuskeskuksen organisointitapa on herättänyt paljon epäselvyyksiä ja väärinymmärryksiä. Huoltovarmuuskeskuksen on katsottu joskus olevan jopa osakeyhtiölain nojalla perustettu toimija, koska sillä on toimitusjohtaja ja hallitus. Huoltovarmuuskeskuksessa on paljon julkisia hallintotehtäviä sekä myös julkisen ja merkittävän julkisen vallan käyttöä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältyy esimerkiksi Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviin kansallisen toimivaltaisena viranomaisena, joista säädetään toimista kaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi ja asetuksen (EU) N:o 994/2010 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2017/1938 (jäljempänä *kaasun toimitusvarmuusasetus*). Tällaisia tehtäviä sisältyy esimerkiksi kaasun toimitusvarmuusasetuksen 11 artiklan mukaisen hätätilan julistaminen ja hätäsuunnitelmassa määriteltujen toimien toteuttaminen, tai toimenpiteiden vaatiminen määrittämiltään maakaasualan yrityksiltä suojattujen asiakkaiden kaasun saannin varmistamiseksi. Lisäksi merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältyy Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviin, joista säädetään tuontipolttoainesten velvoitevarastoinnista annetussa laissa (1070/1994) ja turvavarastolaissa (970/1982).

Virastomuoto selkeyttäisi työntekijöiden vastuukysymyksiä, koska kaikki työntekijät olisivat jatkossa virkasuhteessa. Virkahenkilön voi määrätä töihin myös poikkeusoloissa. Muutos selkeyttäisi myös Huoltovarmuuskeskuksen toimintojen ohjaamista ja varojen käyttöä.

Huoltovarmuuskeskus voi virastomuodossa tehdä samoja tehtäviä kuin tällä hetkellä. Erotuksena olisi, että se olisi tulosohjattu virasto, jonka johdossa olisi toimitusjohtajan sijaan pääjohtaja, joka toimisi virkavastuulla. Pääjohtajan virka täytettäisiin aina viiden vuoden pituiseksi määräajaksi valtion virkamieslain (750/1994) 9 a §:n perusteella, ellei erityisestä syystä olisi perustetta nimittää tätä lyhyemmäksi määräajaksi. Pääjohtaja olisi valtion viraston virastopäällikkö (valtion virkamieslain 26 § 4 kohta), jota koskevat suoraan valtion virkamieslain 8 § 2 momentissa säädetty valtion ylimmän johdon erityiset kelpoisuusvaatimukset. Ylimmän johdon virkamiestä koskevat myös valtion virkamieslain 8 ja 8 a–8 d §:ssä säädetty vaatimukset. Nykyinen Huoltovarmuuskeskuksen hallitus lakkautettaisiin ja Huoltovarmuusneuvoston roolia kehitettäisiin sekä perustettaisiin uusi Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä. Yhteistyö sektorien ja poolien kanssa jatkuisi niiden toimintoja kehittäen.

Huoltovarmuuskeskuksen nimeä ei virastouudistuksessa muutettaisi.

4.1.2 Huoltovarmuusyhteistyö ja Huoltovarmuuskeskuksen ohjausmalli

Viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyömalliin ei esitetä tehtäväksi merkittäviä muutoksia vaan sektorit, poolit ja toimikunnat sekä Huoltovarmuusneuvosto jatkaisivat edelleen huoltovarmuusyhteistyötä ja sen kehittämistä. Huoltovarmuuskeskuksen muuttuessa virastoksi Huoltovarmuuskeskuksen hallitus lakkautettaisiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi edelleen Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksesta ja valvonnasta.

Lakiin ehdotetaan perustettavaksi Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä, joka tukisi työ- ja elinkeinoministeriön ohjausta. Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmän tehtävänä olisi käsitellä Huoltovarmuuskeskuksen tulossopimus ja seurata tulossopimuksessa asetettujen tavoitteiden toteutumista. Ministeriöt voisivat tällöin osallistua sekä omaan hallinnonalaansa liittyvien huoltovarmuustavoitteiden valmisteluun että niiden seurantaan. Ohjausryhmän tehtävänä olisi seurata myös Huoltovarmuuskeskuksen ja Huoltovarmuusrahaston toiminnan rahoitusta ja rahoituksen kohdistumista. Tehtävän tavoitteena olisi tehostaa huoltovarmuustoimenpiteiden rahoituksen seuraamista, estää mahdollista päällekkäistä rahoitusta sekä käydä laaja-alaista keskustelua Huoltovarmuuskeskuksen sektorikohtaisten hankkeiden rahoituksesta. Ohjausryhmä voisi käsitellä myös muita Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan kannalta merkittäviä asioita. Ohjausryhmälle tehtäisiin kalenterivuositainen toimintasuunnitelma, jossa yhteistyössä määriteltäisiin, millaisia muita Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan kannalta merkittäviä asioita vuoden aikana ohjausryhmässä käsiteltäisiin.

Kaikki ministeriöt osallistuisivat ohjausryhmään. Lisäksi ohjausryhmässä olisi pysyvänä asiantuntijajäsenenä Huoltovarmuusneuvoston nimeämä elinkeinoelämän edustaja sekä Huoltovarmuuskeskuksen pääjohtaja. Ohjausryhmän avulla parannettaisiin huoltovarmuustoimien koordinoitua ja priorisointia. Koska ministeriöt olisivat edustettuina ohjausryhmässä, malli parantaisi sekä Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan läpinäkyvyyttä ministeriöihin, tiedonvaihtoa että Huoltovarmuuskeskuksen ohjattavuutta ja valvottavuutta.

Päällekkäisten rakenteiden välttämiseksi Huoltovarmuuden yhteistyöryhmän työskentely lakkautettaisiin, koska ohjausryhmä voi käsitellä myös samoja asioita, kuin mitä Huoltovarmuuden yhteistyöryhmä on käsitellyt. Huoltovarmuuden yhteistyöryhmästä ei ole säädetty lain tasolla.

Huoltovarmuusneuvosto jatkaisi viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyöelimenä. Neuvoston tehtävänä olisi edelleen erityisesti huoltovarmuuden kannalta kriittisten yritysten näkökulman esiin tuominen huoltovarmuustyössä. Ehdotuksen mukaan neuvosto seuraisi sektori-, pooli- ja toimikuntakentän kattavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ja osallistuisi niiden vuosittaisen painopisteiden määrittelyyn sekä näiden toteutumisen seurantaan. Huoltovarmuusneuvosto nimittäisi keskuudestaan elinkeinoelämää edustavan henkilön Huoltovarmuuskeskukseen ohjausryhmän asiantuntijajäseneksi. Ohjausryhmä myös kuulisi Huoltovarmuusneuvostoa huoltovarmuuden ja verkostoyhteistyön kannalta merkittävissä asioissa.

Sektorit, poolit ja toimikunnat jatkaisivat nykyiseen tapaan toimialansa ja alan huoltovarmuuskriittisten yritysten varautumissuunnittelun ja jatkuvuudenhallinnan tukena. Sektorit olisivat edelleen viranomaisten, alan järjestöjen ja merkittävimpien toimijoiden muodostamia laajoja, alakohtaisia yhteistoimintaorganisaatioita. Poolit pysyisivät elinkeinoelämän johdolla toimivina suppeamman toimialan kattavina yhteistyöeliminä, joiden tehtävänä olisi yhdessä alan huoltovarmuuskriittisten yritysten kanssa seurata, selvittää, suunnitella ja valmistella toimenpiteitä omien alojensa huoltovarmuuden kehittämiseksi.

4.1.3 Huoltovarmuuden rahoituksen kehittäminen

Huoltovarmuuden toimeenpanon rahoituksessa siirryttäisiin vuonna 2026 malliin, jossa rahoitus muodostuisi sekä viraston talousarviorahoituksesta että huoltovarmuusrahastoon tuloutettavasta verosta eli huoltovarmuusmaksusta.

Huoltovarmuuskeskukseen virastotoiminnan kulut eli muun muassa henkilöstö-, kiinteistö- ja ICT-kulut sekä sektori- ja poolitoiminnan kulut (julkisen, yksityisen ja järjestötoiminnan yhteistyö) rahoitettaisiin vuosittain valtion talousarviosta Huoltovarmuuskeskukseen toimintamenomäärärahamentiltä. Virastolle valtion talousarvion kautta kohdistettava euromäärä määritettäisiin vuosittain valtion talousarviovalmistelun yhteydessä. Virastolle valtion talousarviosta kohdistettavan tarpeen arvioidaan alustavasti olevan vuosittain noin 30–35 miljoonaa euroa. Vuoden 2026 valtion talousarviesityksessä virastona toimivalle Huoltovarmuuskeskuselle on ehdotettu 24,7 miljoonan euron määrärahaa. Vuonna 2024 Huoltovarmuuskeskukseen edellä todetut toimintamenot olivat 28 347 854 euroa ja sektori- ja poolitoiminnan kulut 5 512 594 euroa eli yhteensä 33 860 448 euroa. Viraston rahoituksen ei tule perustua osinkotuloihin, vaan valtion talousarviorahoitukseen. Viraston rahoitus olisi kuitenkin lähtökohtaisesti kustannusneutraali, koska Huoltovarmuuskeskukseen Fingrid Oyj osakkeet siirrettäisiin valtiolle. Fingrid Oyj:n Huoltovarmuuskeskukseen omistusosuuden mukaisesti saadut osinkotulot olivat vuonna 2023 noin 28,3 miljoonaa euroa ja vuonna 2024 noin 29,2 miljoonaa euroa. Huoltovarmuuskeskukseen omistusosuuden mukaisesti saadut Fingrid Oyj:n vuosittaiset osinkotulot tuloutettaisiin valtion talousarvioon, josta katettaisiin myös Huoltovarmuuskeskus-viraston toimintaa. Osinkotuloja, jotka vaihtelevat, ei kuitenkaan korvamerkitä. Myös viraston kulut voivat nousta. Valtion talousarviosta virastolle kohdistettavasta määrästä päätettäisiin aina erikseen vuosittain osana valtion talousarvion laadintaprosessia.

Huoltovarmuusrahastosta katettaisiin jatkossa materiaallisen varautumisen ja sen edellyttämien investointien, erityislainsäädännön nojalla maksettavien korvausten, Huoltovarmuuskeskukseen ohjelmatoiminnan kulujen ja muiden kuin materiaallisen varautumiseen liittyvien investointien sekä ennakoimattomiin kriisitoimien kuluja. Huoltovarmuusmaksu tuloutettaisiin nykyiseen tapaan huoltovarmuusrahastoon. Huoltovarmuusmaksun tuotto on valtiovarainministeriön ennusteen mukaan aleneva, joten huoltovarmuusmaksun korottamisen lisäksi rahastoa voitaisiin tarvittaessa täydentää myös valtion lisätalousarvion rahoituksella (LTAE).

Uusi rahoitusmalli



Materiaalisen varautumisen ja tarvittavien varautumisinvestointien tasoa on arvioitava jatkuvasti turvallisuus- ja talousympäristön muutosten perusteella.

Huoltovarmuusrahastosta katettaisiin jatkossakin kriisitoimenpiteet. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut huoltovarmuutta ja sen turvaamista covid-19-pandemian aikana ja todennut muun muassa, että huoltovarmuusrahasto on erityisesti tarpeen nopeaa rahoitusta vaativissa hankkeissa ja kriiseissä. Huoltovarmuusrahastosta on ollut välttämätöntä rahoittaa myös muutaman päivän varoitusajalla useamman kymmenen miljoonan euron suuruisia toimenpiteitä (esimerkiksi varustamotuki). Esimerkiksi koronapandemian aikana vuonna 2020 rahaston varoja käytettiin turvamaan erityisesti huoltovarmuuden kannalta tärkeät meriteitse kulkevat tavaravirrat Suomesta Ruotsiin sekä Baltiaan ja sitä kautta edelleen Keski-Eurooppaan. Näissä tilanteissa sekä lainanotto että lisätalousarvio olisivat olleen liian hitaita toimenpiteiden rahoittamiseen. Jos huoltovarmuusrahastoa ei olisi voinut käyttää, Suomen kannalta välttämättömiä huoltovarmuustoimenpiteitä ei olisi voitu lainkaan toteuttaa.

Huoltovarmuusrahaston kantokyky on heikentynyt viime vuosina useista syistä. Ensinnäkin pitkäaikaisesti muuttunut turvallisuusympäristö, kuten Venäjän hyökkäys Ukrainaan sekä lisääntyneet hybridiuhat, ovat kasvattaneet huoltovarmuuden vaatimuksia ja nostaneet kokonaiskustannuksia. Lisäksi rahaston varoja on jouduttu käyttämään aiempaa enemmän kriisivalmiuden ja varautumisen kehittämiseen, mikä on kuluttanut rahaston puskuria. Samalla on kasvanut tarve investoida kriittiseen infrastruktuuriin, varmuusvarastoihin sekä kansainväliseen yhteistyöhön.

Huoltovarmuuden rahoitustarpeiden noustessa rahaston rahoituspohja ei ole kuitenkaan kasvanut samassa tahdissa. Huoltovarmuusmaksun tuotto on pidemmällä aikavälillä ollut laskeva kahdesta syystä. Ensinnäkin huoltovarmuusmaksusta on päätetty jo vuonna 1992 eikä maksun tasoon ole tehty inflaatiotarkistuksia, joten sen reaalin tuotto on laskenut

merkittävästi. Lisäksi huoltovarmuusmaksun kertymä pienenee energiatehokkuuden parantuessa sekä kulutuksen siirtyessä matalamman huoltovarmuusmaksun ja huoltovarmuusmaksuttoman kulutuksen piiriin.

Huoltovarmuuden kansallinen turvaaminen sekä kansainvälinen yhteistyö pitkäkestoisessa vakavassa uhkaympäristössä edellyttää huoltovarmuuden rahoituksen riittävää turvaamista sekä lyhyellä, keskipitkällä että pitkällä aikavälillä. Huoltovarmuuden rahoitusrakenteita ei voida nykyisessä toimintaympäristössä uudistaa kokonaisuudessaan ilman merkittäviä riskejä. Uhka- ja turvallisuusympäristön pysyvästä muutoksesta on olemassa useita esimerkkejä viimeisen kolmen vuoden ajalta.

Huoltovarmuusrahaston säilyttämisestä on linjattu parlamentaarisesti valmistellussa ja eduskunnan hyväksymässä huoltovarmuusselonteossa. Myös tavoitepäätöksessä on useita viittauksia huoltovarmuusrahastoon. Molemmissa on todettu, että huoltovarmuusmaksun alenevaa tuottoa on täydennettävä muilla tulonlähteillä huoltovarmuuden rahoituksen riittävän tason turvaamiseksi.

Huoltovarmuusmaksun alenevasta trendistä huolimatta huoltovarmuusmaksu on syytä edelleen säilyttää. Huoltovarmuusmaksun nykyinen tuottotaso ei riitä kuitenkaan enää kattamaan esimerkiksi varastointikustannuksia ja niihin liittyviä korjausinvestointeja.

Huoltovarmuusmaksun suuruus oli vuonna 2023 37,7 miljoonaa euroa ja vuonna 2024 38,3 miljoonaa euroa. Huoltovarmuusrahaston kantokyvyn turvaamiseksi huoltovarmuusmaksua korotettaisiin. Muutokset tehtäisiin valtiovarainministeriön hallinnonalan sääntelyyn. Huoltovarmuusmaksun korottamisen tuotto-odotus olisi vuodessa 91,9 miljoonaa euroa, mikä vastaa Huoltovarmuusrahaston kuluja vuodelta 2023. Jos Huoltovarmuusrahaston likvidit kassavarat ylittäisivät 150 miljoonaa euroa, ylimenevä osa olisi jatkossa tuloutettava valtion talousarvioon.

Huoltovarmuusrahastosta maksettaisiin vain rahaston kuluja. Viraston kulut korvattaisiin valtion talousarviosta edellä selostetusti mahdollisimman kustannusneutraalisti.

Huoltovarmuuskeskuksen lainanottovaltuus ehdotetaan korotettavaksi lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä nykyisestä 200 miljoonasta eurosta 600 miljoonaan euroon. Lainanottovaltuutta ei ole korotettu kertaakaan voimassa olevan lain aikana. Korottamisella vastattaisiin uhka- ja turvallisuusympäristön muutokseen.

4.1.4 Huoltovarmuusrahaston hallinto, valvonta ja ohjaus

Huoltovarmuuskeskus vastaisi edelleen perustuslain 87 §:ssä tarkoitetun valtion talousarvion ulkopuolisen huoltovarmuusrahaston hallinnosta. Huoltovarmuusrahaston käyttöä koskevaan päätöksentekoon sovellettaisiin lakiehdotuksen 6 §:ssä (pääjohtaja ja johtoryhmä) ja 7 §:ssä (työjärjestys) säädettyä. Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmässä käsiteltäisiin myös Huoltovarmuusrahaston rahoituksen käyttöön ja seurantaan liittyviä asioita. Huoltovarmuusrahastolla ei olisi enää omaa hallitusta. Huoltovarmuuskeskus vastaisi huoltovarmuusrahaston hallinnosta sekä talouden ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Huoltovarmuusrahastolla ei ole omia työntekijöitä, vaan viraston virkamiehet tekisivät tarvittavat toimenpiteet rahaston lukuun esimerkiksi varastojen kierrätykseen liittyvät toimenpiteet ja tarvittavien sopimusten valmistelu. Koska rahasto on Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa, Huoltovarmuuskeskus päättäisi rahastosta maksettavista korvauksista ja tuista, huolehtisi rahaston hallinnosta sekä talouden ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä,

huolehtisi rahaston kirjanpidon, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, päättäisi rahaston toiminta- ja taloussuunnitelmasta sekä tekisi työ- ja elinkeinoministeriölle ja poikkihallinnolliselle Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmälle esityksiä rahaston tulostavoitteiksi ja vuotuiseksi talousarvioksi ja huolehtisi rahaston maksuvalmiudesta.

Valtioneuvostolla olisi oikeus antaa asetuksella rahaston hallinnon järjestämistä ja rahaston talouden hoitoa koskevia yleisiä määräyksiä. Ministeriöllä olisi oikeus saada rahastolta tarvitsemansa tiedot ja selvitykset. Ministeriön tulisi yhteistyössä Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmän kanssa myös seurata, että Huoltovarmuusrahaston koko on riittävä sen toiminnalle säädettyjen ja asetettujen tarkoitusten toteuttamiseksi.

Valtionalouden tarkastusvirasto vastaisi sekä viraston että rahaston tilintarkastuksesta. Valtioneuvosto vahvistaisi huoltovarmuusrahaston tilinpäätöksen viimeistään varainhoitovuotta seuraavan huhtikuun 15. päivänä. Tilinpäätös sisältäisi tuloslaskelman, taseen ja toimintakertomuksen.

4.1.5 Materiaalinen varautuminen

Varmuusvarastointia koskevaa sääntelyä esitetään kehitettäväksi erityisesti varastojen perustamista ja käyttöönottoa koskevan päätöksenteon osalta. Valtioneuvosto päättäisi varmuusvarastojen käyttöönotosta valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Muissa tilanteissa varmuusvarastojen käyttöönotosta päättäisi työ- ja elinkeinoministeriö. Varmuusvarastoitujen lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden ja henkilönsuojainten osalta varmuusvarastojen käyttöönotosta päättäisi sosiaali- ja terveysministeriö. Jatkossa tästä säädettäisiin laissa, eikä asetustasolla.

Lisäksi säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen mahdollisuudesta tehdä materiaalliseen varautumiseen liittyviä sopimuksia, kuten suorituskykyvarausten hankintaa tai tuotantovarauksia koskevia sopimuksia. Suorituskykyvarausten hankintaa koskevissa sopimuksissa olisi kyse järjestelyistä, joissa yrityksen kanssa ei tehdä sopimusta varastoitavasta materiaalista, vaan suorituskyvystä, jonka edellytyksenä olevat varastoitavat materiaalit päättäisi yritys itse. Tuotantovaraus tarkoittaa järjestelyä, jossa palveluntuottajana toimiva yritys tuottaa Huoltovarmuuskeskukselle sovittua hyödykettä sopimuksen käyttöönottokynnyksen aktivoituessa.

Varmuus- ja turvavarastoinnin soveltamisalaa selkeytettäisiin siten, että varastoinnin piiriin kuuluisi väestön toimeentulolle ja suojaamiselle, maan talouselämän toiminnalle, maanpuolustukselle ja turvallisuudelle sekä kriittisen infrastruktuurin turvaamiseen liittyvien välttämättömien raaka-aineiden ja tuotteiden varastointi sekä tuotannon ylläpitämiselle välttämättömien raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden varastointi. Tarkoitus ei ole laajentaa varmuus- ja turvavarastoinnin alaa kattamaan sitä materiaalista varautumista, joka kuuluu yritysten oman jatkuvuudenhallinnan tai viranomaisten varautumisvelvollisuuksien piiriin.

Turvavarastointiin liittyen tarkoituksena on tehdä välttämättömimmät päivitykset turvavarastointia koskevaan vanhentuneeseen lainsäädäntöön. Lakiin tehtäisiin teknisiä korjauksia ja päivityksiä, joilla lainsäädäntöä päivitettäisiin esimerkiksi säädösviittausten osalta. Lisäksi turvavarastojen käyttöönottoa koskevaa sääntelyä parannettaisiin.

4.1.6 Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus

Lakiin esitetään otettavaksi säännös Huoltovarmuuskeskuksen oikeudesta saada tehtäviensä hoitamiseksi tietoja muilta viranomaisilta. Oikeus tietojen saamiseen olisi salassapitosäännösten estämättä ja oikeus rajoittuisi tiettyjen, Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisten tehtävien hoitamisen yhteydessä tarvittaviin tietoihin. Näitä tehtäviä olisivat huoltovarmuuden tilannekuvan ylläpitäminen, huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tavaroiden ja palveluiden saatavuuden turvaaminen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon turvaaminen, huoltovarmuuden kannalta kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamisen edistäminen sekä kaasun toimitusvarmuusasetuksen mukaiset kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tehtävät. Viranomaiset, joilta Huoltovarmuuskeskuksella olisi oikeus saada tietoja, olisivat julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 1, 4 ja 7 kohdassa tarkoitettut viranomaiset. Tiedonsaantioikeuden lisääminen lakiin on tarpeellista ja perusteltua, koska Huoltovarmuuskeskus poikkihallinnollisena toimijana tekee paljon yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa ja tarvitsee lakisääteisten tehtäviensä suorittamiseksi tietoja näiltä viranomaisilta. Vastaavaa tiedonsaantioikeutta ei sisälly voimassa olevaan huoltovarmuuslakiin ja tämä on osaltaan aiheuttanut haasteita joidenkin Huoltovarmuuskeskuksen tehtävien hoitamisessa.

Lisäksi lakiin esitetään säädettävän elinkeinonharjoittajien ja elinkeinoelämän järjestöjen velvollisuudesta luovuttaa Huoltovarmuuskeskukselle salassapitosäännösten estämättä tiettyjen Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Tietojensaanti myös elinkeinonharjoittajilta sekä järjestöiltä on tärkeää ja perusteltua muun muassa huoltovarmuusyhteistyön ja varautumistoimenpiteiden toteuttamiseksi, kriittisen infrastruktuurin suojaamiseksi sekä huoltovarmuuden tilannekuvan ylläpitämiseksi. Huoltovarmuuskeskuksella on myös voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa oikeus saada elinkeinonharjoittajilta ja elinkeinoelämän järjestöiltä tietoja tuotantokapasiteetista, toimitiloista, henkilöstöresursseista sekä muista seikoista, jotka ovat välttämättömiä tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

4.1.7 Virka-apu

Voimassa olevaan huoltovarmuuslakiin tai -asetukseen ei sisälly säännöksiä Huoltovarmuuskeskuksen mahdollisuudesta pyytää ja saada virka-apua. Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan liittyy kuitenkin tehtäviä, joiden hoitaminen saattaa tietyissä tilanteissa edellyttää apua muilta viranomaisilta. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa varmuus- ja turvavarastojen hallinnointiin ja valvontaan sekä varmuusvarastojen käyttöönottoon liittyvät tehtävät. Huoltovarmuuskeskuksella tulisi olla mahdollisuus saada virka-apua omaisuuteensa kohdistuvien toimenpiteiden ja lakisääteisten tehtäviensä suorittamiseksi. Tällaisia tehtäviä turvaavaa virka-apua voisi käytännössä antaa poliisi.

Huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta annettavaan lakiin sekä turvavarastolakiin esitetään lisättäväksi Huoltovarmuuskeskukselle oikeus saada virka-apua poliisilta valtion varmuusvarastointiin sekä turvavarastointiin liittyvien valvontatehtävien toteuttamiseksi. Lisäksi poliisin virka-apua voisi saada varmuusvarastojen käyttöönoton yhteydessä. Turvavarastot sekä osa varmuusvarastoista sijaitsevat yksityisten omistamissa ja hallinnoimissa varastokiinteistöissä, jolloin Huoltovarmuuskeskuksen pääsy kiinteistöille lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi on turvattava. Poliisin virka-apu mahdollistaisi sen, että Huoltovarmuuskeskus pystyisi suorittamaan materiaaliseen varautumiseen liittyvät toimenpiteet, kuten varastotarkastukset sekä varastojen käyttöönoton tehokkaasti ja oikea-aikaisesti, mikäli Huoltovarmuuskeskusta estettäisiin suorittamasta tehtäviään. Virka-avulla

olisi olennainen merkitys esimerkiksi yhteiskunnan vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikana, jolloin valtion varmuusvarastoista tulee ottaa käyttöön materiaaleja kiireellisesti.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset julkiseen talouteen

Virastomuotoiselle Huoltovarmuuskeskukselle valtion talousarvion kautta tuleva rahoitus ja sen taso valmistellaan vuoden 2026 talousarvioesityksen valmisteluprosessissa ja -aikataulussa. Vuonna 2026 talousarvioesityksessä virastolle on ehdotettu 24,7 miljoonan euron määrärahaa. Määrärahaa saa käyttää Huoltovarmuuskeskuksen toiminnasta aiheutuvien kulujen lisäksi sektori- ja poolitoiminnan kuluihin Kokonaisuudistuksessa rahoituksen tarkastelun lähtökohtana on varmistaa, että Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan laajuus säilyy riittävällä tasolla. Virastolle valtion talousarviosta kohdistettavan tarpeen arvioidaan olevan vuosittain noin 30–35 miljoonaa euroa. Esimerkiksi vuonna 2024 Huoltovarmuuskeskuksen edellä todetut toimintamenot olivat 28 347 854 euroa ja sektori- ja poolitoiminnan kulut 5 512 594 euroa eli yhteensä 33 860 448 euroa. Viraston rahoitus olisi lähtökohtaisesti kustannusneutraali, koska Huoltovarmuuskeskuksen Fingrid Oyj osakkeet siirrettäisiin valtiolle. Fingrid Oyj:n Huoltovarmuuskeskuksen omistusosuuden mukaiset osinkotulot olivat vuonna 2023 noin 28,3 miljoonaa euroa ja vuonna 2024 noin 29,2 miljoonaa euroa. Osinkotuloja, jotka vaihtelevat, ei kuitenkaan korvamerkitä. Myös viraston kulut voivat nousta. Valtion talousarviosta virastolle kohdistettavasta määrästä päätettäisiin aina erikseen vuosittain osana valtion talousarvion laadintaprosessia.

Huoltovarmuuslaissa säädetään huoltovarmuusmaksusta, jota kannetaan valmisteverotuksen yhteydessä sähköstä ja energiatuotteista osana niiden kokonaisverotaso. Nimestään huolimatta huoltovarmuusmaksu on vero. Huoltovarmuusmaksun tulot eivät kerry valtion budjettiin, vaan ne tuloutetaan suoraan talousarvion ulkopuoliseen huoltovarmuusrahastoon. Tämä on poikkeus pääperiaatteesta, jonka mukaan verotulot ovat yleiskatteellisia. Huoltovarmuusmaksua peritään nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) perusteella kaikesta verollisesta sähköstä ja energiaverotuksen piirissä olevista energiatuotteista, paitsi mäntyöljystä ja turpeesta. Huoltovarmuusmaksun suuruus oli vuonna 2023 37,7 miljoonaa euroa ja vuonna 2024 38,3 miljoonaa euroa. Huoltovarmuusrahaston kantokyvyn turvaamiseksi huoltovarmuusmaksua on tarkoitus korottaa siten, että huoltovarmuusmaksun korottamisen tuotto-odotus olisi 91,9 miljoonaa euroa vuodessa mikä vastaisi Huoltovarmuusrahaston vuoden 2023 kuluja. Muutokset ja niiden vaikutustenarviointi tehtäisiin valtiovarainministeriön hallinnonalan sääntelyyn. Jos Huoltovarmuusrahaston likvidit kassavarat ylittäisivät 150 miljoonaa euroa, ylimenevä osa olisi jatkossa tuloutettava valtion talousarvioon.

Viraston perustaminen vaatii yksittäisiä muutoksia myös Huoltovarmuuskeskuksen tietojärjestelmiin ja kirjanpitoon. Tietojärjestelmien osalta Huoltovarmuuskeskus käyttää jo tällä hetkellä useita samoja tietojärjestelmiä kuin muu valtionhallinto, koska Huoltovarmuuskeskus kuuluu jo nykyisin valtion laitoksena yhteisten palvelujen käyttövelvoitteen piiriin (Laki valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä (1226/2013). Mahdolliset muutostaloudelliset, kuten palvelujen siirtokustannukset, täsmentyvät.

Huoltovarmuusmaksun korottamista koskevien valtiovarainministeriön hallinnonalan säännösmuutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.4.2026. Ehdotettu lain voimaantulo samana ajankohtana aiheuttaa jonkin verran kirjanpidollista lisätyötä, mutta antaa riittävästi aikaa toimeenpanoon liittyviin järjestelyihin. Jos ehdotettava laki tulee voimaan kesken tilikauden, Huoltovarmuuskeskuksessa ja pooleissa on tehtävä ylimääräinen tilinpäätös kesken tilikauden.

Huoltovarmuuskeskuksen ohjausjärjestelmän kehittäminen, viraston rahoitus valtion talousarviosta sekä rahoituskriteereiden täsmentäminen tehostavat Huoltovarmuuskeskuksen rahoituksen käyttöä, priorisointia ja avoimuutta.

Huoltovarmuuslain 13 §:n mukaan huoltovarmuusrahastolle voidaan valtioneuvoston luvalla ja sen määräämillä ehdoilla ottaa lainaa enintään 200 miljoonaa euroa. Lainojen korot ja takaisinmaksu suoritetaan huoltovarmuusrahaston varoista. Huoltovarmuusrahaston kannalta lainanottovaltuuden käyttäminen tarkoittaisi käytännössä, että velan korkomenot lisäisivät huomattavasti menoja laina-ajalta. Lainanottovaltuus ehdotetaan uudistuksen yhteydessä korotettavaksi 600 miljoonaa euroon. Lainanottovaltuuden täysimääräinen hyödyntäminen olisi epätodennäköistä, mutta lainanottovaltuus voi olla erittäin tärkeä rahoitusväline vakavissa kriiseissä ja poikkeusoloissa. Lainanottovaltuuteen ei ole aikaisemmin tehty tasokorotuksia tai inflaatiotarkistuksia.

Vaikutukset yrityksiin

Suomalaisen huoltovarmuusjärjestelmän yksi keskeisistä vahvuuksista on viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen tiivis, pitkäjänteinen yhteistyö. Erityisesti nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä on kyettävä varmistamaan tämän yhteistyön toimivuus ja sen jatkuva kehittäminen.

Vapaaehtoisuuteen perustuvaan sektori-, pooli- ja toimikuntatoimintaan ja täten yrityksiin ja järjestöihin sekä muihin yksityisen sektorin sidosryhmiin esityksellä olisi vähäisiä, mutta lähtökohtaisesti positiivisia vaikutuksia. Sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminta on edelleen yrityksille ja järjestöille maksutonta Huoltovarmuuskeskuksen vastatessa jatkossakin toiminnan kustannuksista.

Huoltovarmuuskeskuksen tehtävien tarkentaminen muun muassa parantamalla yhteistyötä Huoltovarmuuskeskuksen ja ministeriöiden sekä viranomaisten kesken tehostavat huoltovarmuustoiminnan yhdenmukaisuutta ja pitkäkestoista normaaliolojen sekä eri häiriötilanteiden ja poikkeusolojen suunnittelua.

Huoltovarmuuskeskuksen ja ministeriöiden yhteistyön syveneminen sitouttaa kaikkia ministeriöitä aiempaa enemmän vapaaehtoiseen huoltovarmuustoimintaan ja kiinnittää ministeriöitä enemmän Huoltovarmuuskeskuksen varautumisen suunnittelujärjestelmään. Tämän seurauksena myös sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnan yhdenmukainen suunnittelu ja toimeenpano tehostuu entisestään.

Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteiseksi tehtäväksi esitettävä huoltovarmuuden tilannekuvan ylläpitäminen korostaa huoltovarmuuskriittisten yritysten ja järjestöjen roolia ainutlaatuisen huoltovarmuuden tilannekuvan muodostamisen tietolähteenä. Samalla säännös luo vakautta yrityksille ja järjestöille huoltovarmuuden tilannekuvan jatkuvuudesta kaikissa olosuhteissa.

Esitys ei korvaa elinkeinoelämän omaa vastuuta suojata omistamansa kriittinen infrastruktuuri. Kriittisen infrastruktuurin turvaamista koskeva lakiesityksen tehtäväsäännös velvoittaa Huoltovarmuuskeskuksen edistämään yhteistyössä muiden viranomaisten ja elinkeinoelämän kanssakriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamista. Esityksellä täten mahdollistetaan aiempaa paremmin kriittisen infrastruktuurin omistavien tahojen jatkuvuudenhallinnan ja infrastruktuurin varajärjestelyjen edistäminen viranomaistoimenpitein.

Sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnan aseman toteaminen säännösten selkeyttää toimijoiden rooleja. Aiemmassa huoltovarmuuslaissa ollut sektorien ja poolien oikeus saada elinkeinonharjoittajilta ja elinkeinoelämän järjestöiltä tietoja tuotantokapasiteetista, toimitiloista, henkilöstöresursseista sekä muista seikoista poistuu. Jatkossa vain Huoltovarmuuskeskuksella on näihin tietoihin tiedonsaantioikeus. Tiedot kerätään sektorien, poolien ja toimikuntien avulla hyödyntäen Huoltovarmuuskeskuksen tilannekuvatyökalua.

Huoltovarmuuskeskuksen uusi rahoitusmalli ja osittainen budjettitalouteen siirtyminen voivat vaikuttaa poolien ja toimikuntien kotiohjelma- ja rahoitusrakenteeseen sekä Huoltovarmuuskeskuksen, poolien ja toimikuntien suunnittelu- ja raportointiaikatauluihin.

Materiaalisen varautumisen säännösten uudistaminen selkeyttää yritysten kanssa tehtävää sopimusperusteista materiaalista varautumista ja mahdollistaa myös uudentyypisten materiaalisen varautumisen keinojen käyttöönoton.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Viraston perustaminen selkeyttäisi Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisasemaa lainsäädännössä. Huoltovarmuuskeskuksen organisointitapa ja asema ovat herättäneet epäselvyyksiä ja väärinymmärryksiä. Huoltovarmuuskeskuksen on tulkittu joskus olevan osakeyhtiölain nojalla perustettu toimija, koska sillä on toimitusjohtaja ja hallitus. Esitys vahvistaisi viraston kykyä hoitaa tehtävänsä, jotka määriteltäisiin asetuksen sijasta lain tasolla.

Huoltovarmuuskeskuksen siirtyessä virastomuotoiseksi nykyisille työsopimusperusteisille työntekijöille perustettaisiin virat, ja lain voimaan tullessa siirtyviä tehtäviä Huoltovarmuuskeskukselle hoitava työsuhteinen henkilöstö sekä heidän tehtävänsä siirtyvät virastomuotoiseen Huoltovarmuuskeskukseen. Viran perustamiseen ja tehtävän siirtymiseen ei tarvita työntekijän suostumusta, eikä tehtäviä tarvitse laittaa ulkoiseen hakuun. Esitettävällä muutoksella ei olisi vaikutusta työntekijöiden tehtäviin. Muutostilanteessa noudatetaan yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettua lakia (1233/2013) ja henkilöstön edustajat olisivat mukana muutostilanteen valmistelussa ja toteuttamisessa. Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa asettaa 6 luvussa poikkeuslainnoituksen ylläpitämisen, jonka nojalla muutos käsitellään hallinnonalan yt-ryhmässä.

Virastomuoto selkeyttäisi työntekijöiden virkavastuuta. Huoltovarmuuskeskuksella on julkisia hallintotehtäviä, julkisen vallan käyttöä ja merkittävää julkisen vallan käyttöä jo tällä hetkellä. Muutoksen myötä Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisyhteistyö virtaviivaistuu, ja tiedonvaihto helpottuu. Huoltovarmuuskeskuksen työntekijät noudattavat jo tällä hetkellä valtion virkaehtosopimusta, ja vaikutukset esimerkiksi työntekijöiden lomiin jäisivät siten vähäisiksi. Huoltovarmuuskeskuksen eläkejärjestelmä pysyisi samana. Siirtyessään Huoltovarmuuskeskuksena toimivaan virastoon henkilöstön palkkaustaso säilyisi muuttumattomana. Muutos mahdollistaa henkilöstön määräämisen toihin myös poikkeusoloissa.

Virkasuhteisilla työtaisteluoikeus on rajatumpi kuin työntekijöillä. Valtion virkamiesten lakko-oikeudesta säädetään valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 3 luvussa. Virkasuhteisilla on rajoitetumpi työtaisteluoikeus kuin työsuhteisilla. Työtaistelutoimista vain lakko on sallittu ja osittaiset työtaistelutoimet on kielletty (esim. ylityökielto). Virkasuhteiset saavat osallistua lakkoon, johon ryhtymisestä virkamiesyhdistys on päättänyt, ja lakko on sallittu virkaehtosopimuskauden ulkopuolella sopimuksenvaraisiin asioihin vaikuttamiseksi. Myötätuntotyötaistelut ja poliittiset työtaistelut ovat virkasuhteisilla kokonaan kiellettyjä. Lisäksi työsuhteisista poiketen virkasuhteisilla on suojelutyövelvoitteita. Valtion virkaehtosopimuslain 11 §:stä johtuva suojelutyövelvoite koskee vain työtaistelun piiriin kuulumatonta virkamiestä, ja tavallisten virkavelvoitteidensa täyttämisen lisäksi tällainen virkamies on velvollinen tekemään suojelutyötä (kansalaisten hengen, terveyden tai omaisuuden suojelemiseksi välttämätön työ). 16.6.2025 voimaan tullutta uutta suojelutyölainsäädäntöä sovelletaan myös virkasuhteissa (myös työtaistelun piiriin kuuluvat virkamiehet (Laki työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta (307/2025))).

Viraston johdossa olisi pääjohtaja, joka toimisi virkavastuulla. Pääjohtajan virka olisi pysyvä, mutta se täytetään viiden vuoden määräajaksi. Pääjohtajan tehtävät määriteltäisiin lain valmistelun yhteydessä. Virastoilla ei ole toimintaa ohjaavaa hallitusta, jonka vuoksi hallitus lakkautettaisiin. Julkisen ja yksityisen sektorin sekä järjestöjen yhteistoimintaa tehostettaisiin vahvistamalla nykyisen Huoltovarmuusneuvoston tehtäviä sekä perustamalla uusi Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä. Muutokset yhtenäistävät Huoltovarmuuskeskuksen organisointitapaa muiden virastotoimijoiden mukaiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö tulostajaisi edelleen virastona toimivaa Huoltovarmuuskeskusta. Huoltovarmuuskeskus on horisontaalinen toimija, jonka hankkeet ulottuvat usealle hallinnonalalle. Ministeriöiden mahdollisuuksia osallistua Huoltovarmuuskeskuksen ohjaukseen tehostettaisiin perustamalla lakisääteinen Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä. Poikkihallinnollinen Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä, joka tukisi työ- ja elinkeinoministeriön ohjausta tekisi Huoltovarmuuskeskuksen toiminnasta avoimempaa, ja vaikutuksena on myös hallinnonalojen vaikutusmahdollisuuksien lisääntyminen oman hallinnonalansa huoltovarmuuteen liittyvissä hankkeissa ja toimenpiteissä. Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan painopisteiden ja rahoituksen priorisointi tehostuisivat. Vahvistamalla toimivaltaisten ministeriöiden ohjausroolia varmistetaan samalla tiedonkulkua eri hallinnonaloille. Ohjausmallin päivittäminen esitetyllä tavalla lisäisi myös Huoltovarmuuskeskuksen läpinäkyvyyttä, ohjattavuutta ja valvottavuutta.

4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Kansallinen turvallisuus ja maanpuolustus

Yhteiskunnan kriisinkestävyys perustuu kykyymme ylläpitää yhteiskunnan elintärkeät toiminnot kaikissa olosuhteissa. Turvallisuusympäristön muutoksen myötä kansallista turvallisuutta kohtaan on syntynyt uusia uhkia, joihin vastaamiseen Huoltovarmuuskeskuksella on asiantuntijarooli. Kansallisessa turvallisuudessa on kyse turvallisuuden takaamisesta tilanteessa, jossa kansalliset edut ovat uhattuina. Kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä ovat sellaiset yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, joiden häirintä tai lamauttaminen saattaisi viime kädessä johtaa ihmisten turvallisuuden tai terveyden vakavaan vaarantumiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi energia-, viestintä-, vesi- ja liikenneverkot sekä elintarvike- ja lääkehuolto ja kansallista huoltovarmuutta ylläpitävät toiminnot.

Huoltovarmuuteen, kuten yhteiskunnan kannalta kriittisten materiaalien saatavuuteen liittyen Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellisen aseman vahvistaminen, julkisen ja yksityisen puolen yhteistyön tukeminen ja kehittäminen sekä riittävän rahoituksen turvaaminen tukevat Huoltovarmuuskeskuksen asiantuntijaorganisaation toimintaa sekä sitä kautta myös kokonaisturvallisuutta.

Esityksellä on huoltovarmuutta ja kokonaisturvallisuutta edistäviä vaikutuksia myös ennustettavuuden ja avoimuuden lisääntymisen kautta. Ministeriöt pääsevät jatkossa aikaisempaa paremmin vaikuttamaan Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä kautta hallinnonaloilleen oleellisten huoltovarmuustoimien valmisteluun sekä Huoltovarmuuskeskuksen rahoituksen priorisointiin. Huoltovarmuuden riittävän varautumisen tason edellyttämän rahoituksen turvaaminen vahvistaa Suomen huoltovarmuutta osana kokonaisturvallisuutta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Oikeudellinen asema ja hallintomallit

Esityksessä esitetään, että Huoltovarmuuskeskus muutetaan valtion virastoksi. Esivalmistelun aikana työryhmä käsitteli erilaisia vaihtoehtoja Huoltovarmuuskeskuksen organisoitumisesta, jotka täyttäisivät perustuslain vaatimukset.

Yhtenä vaihtoehtona tarkasteltiin vaihtoehtoa, jossa Huoltovarmuuskeskuksen nykyinen hallintomalli valtion laitoksena olemassa olevine päätöksentekuelimineen säilyisi ennallaan. Hallintomallin ja Huoltovarmuuskeskuksen juridisen viranomaisaseman täsmentäminen lainsäädäntöön olisi joka tapauksessa tehtävä, vaikka hallintomalli säilyisi muuttumattomana. Lisäksi olisi täytynyt tarkastella myös toimitusjohtajan, hallituksen ja Huoltovarmuusneuvoston tehtäviä ja toimivaltuuksia niiden ajantasaistamiseksi ja tarkentamiseksi säännöstasolla. Myös julkista valtaa tai merkittävää julkista valtaa käyttävien työntekijöiden vastuuta olisi pitänyt selkeyttää. Työryhmä katsoi, että olemassa olevia haasteita Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisaseman tunnistamisessa ei olisi voinut ratkoa pelkästään pitämällä Huoltovarmuuskeskus valtion laitoksena. Viraston toiminta- ja työskentelytavat rakennettaisiin siten, että virasto pystyisi toimimaan tehokkaasti ja ketterästi.

Toisena vaihtoehtona tarkasteltiin mallia, jossa Huoltovarmuuskeskuksen hallintomallia uudistettaisiin toimielinten osalta. Esivalmistelun aikana katsottiin, että vaihtoehtona on käydä läpi voimassa olevan lain mukaiset Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen ja Huoltovarmuusneuvoston tehtävät ja määritellä, mikä taho jatkossa vastaisi mistäkin tehtävästä – esimerkiksi mistä asioista vastaisi toimitusjohtaja/pääjohtaja ja mistä ohjauksen tulokulmasta ministeriö. Tehtävien ratkaisujen olisi oltava sellaisia, että yksityisen sektorin riittävä osallistaminen ja sitoutuneisuus huoltovarmuustyöhön pystytään säilyttämään. Tämä malli ei myöskään olisi tuonut riittävää vahvistusta Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisaseman tunnistamisessa.

Vaihtoehtona tarkasteltiin myös Huoltovarmuuskeskuksen viranomaistyyppisten toimintojen erottamista lailla valtion laitoksena toimivaan Huoltovarmuuskeskukseen ja yritysten kanssa tehtävien toimintojen siirtää Huoltovarmuuskeskuksen alaisuuteen perustettavaan osakemuotoiseen erityistehtäväyhtiöön. Ei-viranomaistoimintoihin lukeutuisi esimerkiksi varmuusvarastoitujen materiaalien hankinta ja myynti sekä tuotantovaraukset. Tällaiset tehtävät voivat tietyissä tilanteissa aiheuttaa epäselvyyttä suhteessa Huoltovarmuuskeskuksen

viranomaisrooliin. Erityistehtäväyhtiön kautta tällaiset mahdolliset ristiriidat poistuisivat, koska kyseessä olisi osakeyhtiön kautta harjoitettava toiminta. Tarkastellussa mallissa työ- ja elinkeinoministeriö olisi tulosohtannut Huoltovarmuuskeskusta ja Huoltovarmuuskeskus ohjaisi erityistehtäväyhtiötä.

Edellä selostetut tehtävät liittyvät kuitenkin kiinteästi Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisiin tehtäviin, eikä Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa katsota taloudelliseksi toiminnaksi. Se, että Huoltovarmuuskeskus myy ja ostaa lakisääteisten velvollisuuksien perusteella tarvittaessa varastoitavia vaihdettavia tuotteita markkinahintaan ei tarkoita, että Huoltovarmuuskeskus toimisi jatkuvasti kilpailuilla markkinoilla siten, että se kilpailulain (595/2013) 4 a luvun mukaisesti vääristäisi tai olisi omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla tai estäisi tai olisi omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä.

Hallintomallin uudistaminen edellä selostetusti johtaisi kokonaisuuden pirstaloitumiseen siten, että kokonaisuuden hallinta heikentyisi. Erityistehtäväyhtiön käytännön toimintojen järjestämisen suhteen on valmistelun yhteydessä löytynyt haasteita, kuten se, miten ei-viranomaistehtäviä ja viranomaistehtäviä hoitavia työntekijöitä voitaisiin erotella toisistaan, kun käytännössä samat henkilöt hoitavat molempia tehtäviä. Vastuukysymykset tuottaisivat myös haasteita. Perustuslakivaliokunta ei myöskään ole pitänyt lausuntokäytännössään hyvänä erillisten virkamiestehtäväyksikköjen perustamista, vaan on pitänyt selkeämpänä erillistä viraston perustamista (PeVI 1/2026, PeVI 38/2000, Pevl 46/2005).

Virastomuotoisen Huoltovarmuuskeskuksen perustaminen, johon esillä olevassa hallituksen esityksessä päädyttiin, ratkaisisi kokonaisvaltaisesti eniten esivalmistelussa esille tulleita haasteita.

5.1.2 Toimielimet

Toimielinmuutosten osalta vaihtoehtona oli esillä hallituksen muuttaminen neuvottelukunnaksi. Neuvottelukunta olisi toiminut Huoltovarmuuskeskuksen päätöksenteon tukena neuvoa-antavana elimenä, joka olisi muun muassa seurannut huoltovarmuuteen liittyvän lainsäädännön soveltamiskäytäntöä antaen suosituksia ja esittäen myös tarvittaessa muutosehdotuksia lainsäädäntöön. Neuvottelukunnan toimintaan osallistuvan virkamiehen virkavastuusta säädetään esimerkiksi virkamieslaissa (750/1994), rikoslaissa (39/1889), ja vahingonkorvauslaissa (412/1974). Virkavastuuta koskevat säännökset ulottuisivat neuvottelukunnan jäsenen myös silloin, kun jäsen ei ole virkamies. Kaikkiin neuvottelukunnan jäseniin sovellettaisiin neuvottelukunnan tehtäviä hoitaessaan julkisuuslakia ja jäsenillä olisi kyseisen lain 23 §:n nojalla vaitiolovelvollisuus salassa pidettävien tietojen osalta. Jäsenellä ei olisi ollut oikeutta käyttää samaansa tietoa hyväkseen muussa tarkoituksessa kuin pykälässä säädetyn tehtävän hoitamiseen. Päällekkäisyyksien ehkäisemiseksi ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan lopputuloksina päädyttiin siihen, että Huoltovarmuuskeskuksella olisi hallituksen lakatessa Huoltovarmuusneuvosto ja valtioneuvostotasoinen Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä, joiden kesken hallituksen tehtävät kyettäisiin jakamaan.

5.1.3 Ohjausmalli

Esivalmistelun aikana työryhmä arvioi myös eri ohjausmallivaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Eri ohjausmalleja arvioimalla pyrittiin tarkoituksenmukaisella tavalla turvaamaan sektoriministeriöiden osallistuminen Huoltovarmuuskeskuksen ohjaukseen ja Huoltovarmuuskeskukselle asetettavien tavoitteiden asettamiseen toimialansa osalta sekä

vahvistamaan työ- ja elinkeinoministeriön roolia ohjauksessa. Tarkasteltuja vaihtoehtoisia keinoja ohjauksen tehostamiselle olivat yhteistyömuistioiden hyödyntäminen, valtioneuvoston ohjausryhmän perustaminen, sekä monikanavainen ohjaus.

Yhteistyömuistioita Huoltovarmuuskeskuksen ja eri ministeriöiden välillä tehdään jo nyt, mutta pelkästään niiden varaan rakentuvaa sektoriministeriöiden ohjausta ei ole arvioitu riittäväksi. Yhteistyömuistiot eivät sinällään myöskään edistä ohjauksen yhdenmukaisuutta tai vahvista työ- ja elinkeinoministeriön roolia. Yhteistyömuistioiden laatiminen on kuitenkin edelleen tarkoituksenmukaista osana Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksen kokonaisratkaisua. Monikanavaisen ohjauksen tulosohtaus merkitsisi sitä, että ohjaavia ministeriöitä voi olla useampia, mutta työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi kokonaisvastuu prosessista. Poikkihallinnollisessa tulosohtauksessa myös tulossopimuksia voi olla useita. Hallinnonalojen välisen ohjauksen yhtenäisyyteen on monikanavaohjauksessa kiinnitettävä erityistä huomiota. Tämän vuoksi päädyttiin siihen, että ei otettaisi käyttöön varsinaista monikanavaohjausta. Lausuntokierroksella ehdotettiin mallia, jossa ohjaus toteutettaisiin poikkihallinnollisesti perustamalla valtioneuvostotason ohjausryhmä. Tämä tukisi sekä eri sektoriministeriöiden osallistumisen vahvistumista että työ- ja elinkeinoministeriön roolin vahvistamista Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksessa ja siten sitä, että Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksessa onnistuttaisiin entistä paremmin sekä sektorikohtaisten tavoitteiden huomioimisessa että toimien priorisoinnissa. Mallissa virastona toimivan Huoltovarmuuskeskuksen olisi pitänyt noudattaa laajasti ohjausryhmän sitovia lausuntoja, mikä olisi kaventanut viraston lakisääteistä toimivaltaa, eronnut muiden virastojen ohjausmalleista sekä ollut hallinnollisesti raskas.

Jatkovalmistelussa on päädytty esittämään mallia, jossa Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä tukisi työ- ja elinkeinoministeriön ohjausta. Ohjausryhmään osallistuisivat kaikki ministeriöt, jotka osallistuisivat Huoltovarmuuskeskuksen tulossopimuksen valmisteluun ja tulossopimuksessa asetettujen tavoitteiden seurantaan. Ministeriöt osallistuisivat siten sekä omaan toimialaansa liittyvien huoltovarmuustavoitteiden valmisteluun että niiden seurantaan. Ohjausryhmä seuraisi myös Huoltovarmuuskeskuksen ja Huoltovarmuusrahaston toiminnan rahoitusta ja rahoituksen kohdistumista. Ohjausryhmä voisi käsitellä myös muita Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan kannalta merkittäviä asioita. Malli mahdollistaisi ministeriöiden tehokkaan osallistumisen ja riittävän tiedonsaannin horisontaalisesti toimivan Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan. Viraston pääjohtaja ja Huoltovarmuuskeskuksen työntekijät toimivat jatkossa virkavastuulla. Ohjausta tukevalla ohjausryhmällä voitaisiin ketterästi turvata ministeriöiden mahdollisuudet vaikuttaa Huoltovarmuuskeskuksen tulosohtauksen painopisteiden asettamiseen ja seurantaan.

5.1.4 Rahoitus

Huoltovarmuuden rahoituksen uudistamisen lähtökohtina ovat olleet Huoltovarmuuskeskuksen muuttaminen valtion laitoksesta virastoksi, huoltovarmuusrahaston säilyttäminen valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona Huoltovarmuuskeskuksen hallinnassa, huoltovarmuusmaksun säilyttäminen, huoltovarmuuden riittävän varautumisen tason edellyttämän rahoituksen turvaaminen sekä rahoituksen avoimuuden ja ministeriöiden ohjausmahdollisuuden lisääminen.

Ehdotettavan mallin lisäksi työryhmässä on ollut esillä kolme erilaista mallia huoltovarmuuden rahoituksesta. Yhdessä huoltovarmuustoimenpiteiden rahoitustarpeet katettaisiin kokonaisuudessaan valtion talousarviosta Huoltovarmuuden tarpeisiin valtion talousarviossa olisi kaksi määrärahamomenttia kuten ehdotettavassakin ratkaisussa. Huoltovarmuuskeskuksen toimintamäärärahamomentilta maksettavat menot olisivat samat kuin ehdotetussa ratkaisussa. Huoltovarmuusrahaston määrärahamomentin käyttö kuitenkin poikkeaisi

ehdotetusta ratkaisusta. Vaihtoehtoisessa ratkaisussa huoltovarmuusrahastosta rahoitettaisiin vain materiaalisen varautumisen ja siihen liittyvien investointien kustannukset sekä erityislainsäädännön perusteella maksettavat korvaukset. Huoltovarmuusrahastoa ei lainkaan käytettäisi ennakoidettujen kriisitarpeiden (joista viime vuosien esimerkkejä ovat olleet muun muassa maskihankinnat ja varustamotuet) rahoittamiseen eikä rahastossa näin ollen pidettäisi suurta määrää likvidejä varoja. Äkillisiin rahoitustarpeisiin olisi käytössä lainanottovaltuus ja lisätalousarviomenettely, jonka kautta rahoituksen arvioidaan järjestyvän eduskunnan niin päättäessä noin kahdessa viikossa. Huoltovarmuuskeskuksella olisi myös nykyiseen tapaan valtuus ottaa valtioneuvoston suostumuksella lainaa korkeintaan 200 miljoonaa euroa. Työryhmässä tarkasteltiin mallia, jossa rahasto säilytettäisiin, mutta sinne ei kerrytettäisi rahaa korvamerkityllä huoltovarmuusmaksulla, joka on vero, vaan siirtämällä rahoitus valtion talousarviosta rahastoon.

Mallin vahvuudeksi on arvioitu se, että pelkkään talousarviorahoitukseen siirtyminen lisäisi eduskunnan budjettivaltaa ja vähentäisi verohallinnon työtä, kun erillistä huoltovarmuusmaksua ei enää tarvitsisi tulouttaa huoltovarmuusrahastoon. Ratkaisu poistaisi myös nykyiseen huoltovarmuusmaksuun liittyvät EU-oikeudelliset haasteet, kun maksu poistettaisiin. Mallin keskeiset haasteet liittyvät rahoituksen ennakoitavuuden heikkenemiseen ja kriisitoimien hidastumiseen. Vaikka talousarviorahoitukseen liittyisikin kehysmenettelyn tuoma ennakoitavuus aina muutamaksi vuodeksi eteenpäin, huoltovarmuusmaksun katsottiin tuovan vakautta huoltovarmuustoimenpiteiden rahoittamiselle. Kyseessä on varautumistyyppinen toiminta, jonka täysimääräinen hyöty havaitaan vasta kriisitilanteessa. Useilla valtion talousarvion ulkopuolelle jätetyillä rahastoilla on varautumiseen liittyvä funktio ja moniin niistä liittyy erillinen maksu, jolla pyritään takaamaan rahoituksen vakaus.

Mallissa kriisitoimien on arvioitu hidastuvan nykyisestä, kun huoltovarmuusrahastossa ei enää pidettäisi likvidejä varoja varautumiskeinona äkillisiin tarpeisiin. Viime aikoina realisoituneissa kriisitilanteissa rahoitusta on nopeimmillaan tarvittu kahden päivän aikana, jopa viikonloppuna. Muilla ehdotetuilla keinoilla rahoitus olisi jäänyt saamatta ja välttämättömät huoltovarmuustoimet toteuttamatta. Tätä on valmistelussa pidetty liian suurena riskinä Suomen huoltovarmuudelle. Juuri ennakoidettuihin kriisitarpeisiin varautumista on pidetty huoltovarmuusrahaston olennaisena funktiona tavoitepäätöksessä, selonteossa ja Valtiontalouden tarkastusviraston huoltovarmuuden rahoittamista ja sen turvaamista koskevassa kertomuksessa.

Työryhmässä tarkasteltiin myös vaihtoehtoa, jossa huoltovarmuuslakiin kirjattaisiin vähimmäismäärä, joka valtion talousarvioissa osoitettaisiin huoltovarmuuden rahoittamiseen. Malli muistuttaisi Yleisradion rahoitusratkaisua. Mallin keskeinen hyvä puoli olisi se, että huoltovarmuuden rahoituksen vähimmäistaso olisi lakisääteisesti turvattu ja ennakoitava. Mallin keskeisiä heikkouksia olisivat sen sopimattomuus virastorakenteeseen sekä huoli rahoituksen riittävyydestä.

Huoltovarmuuskeskus esitetään muutettavaksi virastoksi, joten sen toimintamenojen on jatkossa tultava valtion talousarviosta eikä huoltovarmuusrahastosta. Huoltovarmuusrahaston säilyttämisestä on linjattu muun muassa parlamentaarisesti hyväksytyssä huoltovarmuusselonteossa. Rahoituksen jakaminen kahteen osaan hankaloittaa rahoituksen vähimmäistason kirjaamista lakiin, kun vähimmäistaso pitäisi määritellä erikseen viraston toimintamenoille ja rahastolle. Lakisääteinen rahoituksen vähimmäistaso ei myöskään takaisi, että rahoitus reagoisi mahdollisesti lisääntyviin tarpeisiin, vaan lain vähimmäismäärä voisi käytännössä muodostua enimmäismääräksi. Indeksioinnilla voitaisiin pyrkiä säilyttämään lakisääteisen siirron taso inflaatiosta huolimatta, mutta indeksejä saatetaan jäädyttää ja lakiin kirjattu taso voisi siten myös inflaatiosta johtuen ajan myötä jäädä jälkeen tarvittavasta tasosta.

Lisäksi työryhmässä tarkasteltiin niin sanottua 0-vaihtoehtoa eli nykyisen rahoitustavan säilyttämistä. Koska Huoltovarmuuskeskus esitetään muutettavaksi valtion virastoksi, rahoitusrakenteen säilyttäminen nyky muodossa ei ole mahdollinen, vaan viraston rahoitus on siirrettävä valtion talousarvioon. Huoltovarmuusmaksu ei myöskään yksinään tuota riittävää rahoitusta nykyisen turvallisuusympäristön edellyttämään huoltovarmuustyöhön. Muita huoltovarmuusmaksuun liittyviä haasteita on käsitelty nykytilan kuvauksen yhteydessä jaksossa 2.5.13.

5.1.5 Valmiuslain mukaisiin toimivaltuuksiin liittyvät säännökset

Huoltovarmuuslain valmistelun yhteydessä tarkasteltiin myös sitä, tarvitaanko normaaliolojen huoltovarmuuslainsäädäntöön uusia tai olemassa olevien säännösten tarkennuksia, joissa olisi kyse sellaisista normaaliolojen tehtäviä, toimivaltuuksia tai prosesseja koskevista säännöksistä, joilla luodaan edellytyksiä valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottoon tai joilla hallitaan häiriöitä, joissa valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottokynnys ei vielä ylity. Nämä voisivat liittyä esim. hyödyketuotannon ja -jakelun varmistamiseen, häiriötilanteesta tiedottamiseen, EU-sääntelystä poikkeamiseen, poikkeamatilanteiden hallintaan ja vastatoimiin ja tietojen saantiin liittyen huoltovarmuuden tilannekuvan ja -ymmärryksen muodostamiseen.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Ruotsi

Ruotsin Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB, Yhteiskuntasuojelu- ja valmiusvirasto) perustettiin vuonna 2009. Se perustettiin yhdistämällä kolme aiempaa virastoa: Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar ja Krisberedskapsmyndigheten. MSB perustettiin hallituksen päätöksellä ja sen toiminta perustuu useisiin säädöksiin ja asetuksiin. Huoltovarmuuden kannalta keskeisiä säädöksiä ovat asetus (2008:1002) MSB:n johtosäännöstä sekä erinäiset hallituksen tehtävänannot.

MSB toimii Ruotsin puolustusministeriön alaisuudessa. Virastoa johtaa Ruotsin hallituksen nimeämä pääjohtaja ja se koostuu yhdeksästä toiminnallisesta osastosta: oikeudellisten asioiden osasto, kansainvälisten suhteiden, tutkimuksen ja innovaation osasto, pelastuspalvelun ja siviilisuojelun osasto, operatiivinen osasto, kyberturvallisuuden ja turvallisen viestinnän osasto, huoltovarmuusosasto, siviilivarautumisen osasto, viestintäosasto sekä hallinto-osasto. Ruotsin hallitus nimittää MSB:n tarkastusneuvoston, jonka tehtävänä on valvoa MSB:n toimintaa ja antaa neuvoja. Puheenjohtajana toimii MSB:n pääjohtaja. MSB on noin 1300 hengen virasto, jolla on toimipisteitä kuudella paikkakunnalla.

MSB:n tehtäviin kuuluu muun muassa eri viranomaisten ja yksityisen sektorin toimien koordinointi huoltovarmuuden ja varautumisen turvaamiseksi. Se tarjoaa asiantuntija-apua, koulutusta, harjoituksia ja taloudellista tukea. Lisäksi MSB:n tehtävänä on parantaa digitaalisen informaation turvallisuutta ja vastata kommunikaatiojärjestelmien toimivuudesta, jotta organisaatiot voivat viestiä turvallisesti. MSB tukee myös pelastuspalvelua sekä ylläpitää useita verkkosivustoja ja sosiaalisen median kanavia, joilla se tiedottaa kriisitilanteista ja antaa ohjeita väestölle. MSB kehittää myös keskitettyä palvelua yritysten kanssa viestimiseen. MSB tekee lisäksi yhteistyötä muiden maiden ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa.

Ruotsin laki suojelusta onnettomuuksilta (lag om skydd mot olyckor 2003:778) määrittelee yhteiskunnan eri tasojen (valtio, kunnat, kansalaiset) varautumisen ja toimenpiteet onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja hallitsemiseksi. Lailla pyritään varmistamaan, että

yhteiskunta on valmis kohtaamaan erilaisia onnettomuuksia ja kriisitilanteita. Ruotsin asetus keskusviranomaisten varautumisvastuusta (förförordning om statliga myndigheters beredskap 2022:524) määrittelee viranomaisten jaon varautumissektoreihin sekä sektoreista vastaavat viranomaiset (sektoransvarig myndighet).

Ruotsi on parhaillaan rakentamassa uudelleen huoltovarmuusjärjestelmäänsä. Ruotsin hallitus osoitti kesäkuussa 2025 MSB:lle tehtävän yhteensovittaa kansallista huoltovarmuustyötä. Useimmat toimenpiteet tapahtuvat varautumis-sektoreista vastaavien viranomaisten toimesta, joille kuuluu oman sektorinsa huoltovarmuus. Myös lääneillä on alueellisia huoltovarmuusvastuita. MSB laatii työn tueksi strategioita, ohjeita, menetelmiä sekä koostaa tilannekuvaa. Huoltovarmuuden kannalta merkittävää on myös heinäkuussa 2025 perustetut varautumis-sektorit teollisuus, rakentaminen ja kauppa sekä ulkomaankauppa.

Suomella ja Ruotsilla on kahdenvälinen sopimus taloudellisesta yhteistyöstä kansainvälisissä kriisitilanteissa (107/1992) eli niin sanottu huoltovarmuussopimus, joka on solmittu vuonna 1992. Sopimusta ei olla sovellettu kertaakaan. Sopimus on luotu sodan tai sodan uhkana pidettävän vakavan kansainvälisen jännitystilän varalta. Sopimuksen tavoitteet koskevat erityisesti taloudellista yhteistyötä, huoltovarmuuteen liittyvää tiedonvaihtoa ja yhteydenpitoa mahdollisissa kansainvälisissä kriisitilanteissa. Sopimukseen liittyy lista tavaroista ja raaka-aineista, joihin sopimusta sovelletaan. Sopimus on tarkoitettu uudistaa, koska se ei vastaa enää muuttuneen toiminta- ja turvallisuusympäristön vaatimuksia. Ruotsin hallitus on huhtikuussa 2025 antanut MSB:lle tehtävän aloittaa valmistelut Suomen kanssa yhteistä huoltovarmuussuunnittelua varten, sisältäen tässä mainitun valtiosopimuksen tarkastelun.

Virastotasolla Huoltovarmuuskeskuksella ja MSB:lla on aktiivista käytännön tason yhteistyötä. Virastot ovat vuoden 2020 alussa rakentaneet huoltovarmuusyhteistyölle yhteisen strategisen tiekartan, joka määrittää yhteistyön muotoja vuoteen 2025 asti. Päivitetty tiekartta on valmisteilla. Virastot tapaavat säännöllisesti ja kehittävät yhteisiä konkreettisia huoltovarmuustoimenpiteitä.

5.2.2 Norja

Norjalla ei ole suoraan Huoltovarmuuskeskusta vastaavaa virastoa. Sen sijaan Norjan oikeus- ja varautumisministeriön (Justis och beredskapsdepartementet) alaisuudessa toimii kaksi keskeistä Norjan varautumisesta vastaavaa virastoa: Nasjonal sikkerhetsmyndighet NSM (kansallisen turvallisuuden viranomainen) ja Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap DSB (siviilisuojausviranomainen). DSB:n tehtävänä on ylläpitää kattavaa yleiskuvaa erilaisista riskeistä ja haavoittuvuuksista. DSB vastaa paikallisen, alueellisen ja kansallisen valmiuden ja hätätilanteiden suunnittelun, paloturvallisuuden, sähköturvallisuuden, vaarallisten aineiden käsittelyn ja kuljetuksen sekä tuote- ja kuluttajaturvallisuuden. Kaikkiaan DSB-konserniin, joka sisältää myös oppilaitoksia, kuuluu noin 700 henkilöä.

Norjassa kansallista varautumista ohjaa keskeisesti kaksi lakia. Materiaalista varautumista varten on "Lov om næringsberedskap" vuodelta 2012 ja muuta yleistä varautumista "Lov om nasjonal sikkerhet" vuodelta 2019. Lisäksi vuodelta 1950 periytyvä "Beredskapslovet" palvelee lähinnä sotaolosuhteita. Materiaalisen varautumisen ohjaus kuuluu kauppa-, teollisuus- ja kalastusministeriölle, mutta muu siviilivarautuminen on oikeus- ja varautumisministeriön alaisuudessa.

Suomen ja Norjan kahdenvälinen sopimus tavaroiden ja palvelujen vaihdon ylläpitämisestä sota- ja kriisitilanteissa (55/2006) eli niin sanottu huoltovarmuussopimus on tullut voimaan vuonna 2006. Sopimusta ei olla sovellettu kertaakaan. Sopimuksen tarkoituksena on varmistaa,

että tavaroiden ja palveluiden vaihto maiden välillä jatkuu mahdollisimman normaalisti sota- ja kriisitilanteissa sekä sisäisissä häiriöissä. Sopimus mahdollistaa myös alakohtaisten sopimusten tekemisen ja päätökset yhteisistä varautumistoimista. Sopimuksen mukainen komitea valvoo sen täytäntöönpanoa ja vaihtaa sopimuksen kannalta tarpeellisia tietoja.

5.2.3 Tanska

Tanskan Styrelsen for forsyningssikkerhed SFOS on Tanskan valtion osaamiskeskus huoltovarmuuden alalla. Se on perustettu vuonna 2020. SFOS on osa Tanskan hallituksen pyrkimystä vahvistaa maan huoltovarmuutta ja resilienssiä erilaisiin kriiseihin ja häiriötilanteisiin. Se toimii Tanskan uuden vuonna 2024 perustetun resilienssi- ja varautumisministeriön alaisuudessa.

SFOS neuvoo valtion viranomaisia kriittisten resurssien toimitusketjujen haavoittuvuuksien analysoinnissa. Se tekee analyyskejä elintärkeiden yhteiskunnallisten toimintojen kannalta merkittävistä strategisista riippuvuuksista. SFOS edistää vuoropuhelua kansallisten viranomaisten ja yksityisen sektorin välillä.

SFOS koostuu viidestä osastosta ja johtokunnasta. Siellä työskentelee tällä hetkellä noin 45 työntekijää.

5.2.4 Pohjoismainen ulottuvuus

Kahdenvälisen yhteistyön lisäksi huoltovarmuutta on edistetty viime vuosina Suomen, Ruotsin ja Norjan välillä kolmikantayhteistyössä. Keväällä 2020 julkaistu Critical Nordic Flows -raportti kuvaa sitä, miten Suomi, Ruotsi ja Norja voivat syventää keskinäistä yhteistyötään yhteiskunnan perustoimintojen kannalta keskeisimpien tuote- ja palveluvirtojen turvaamiseksi. Keskeisiä toimialoja ovat kommunikaatio ja digitaaliset verkostot, energia, ruoka, finanssiala, lääkkeet sekä logistiikka.

Huoltovarmuusyhteistyötä on edistetty myös laajemmin pohjoismaisella tasolla. Pääministeri Orpo teki lokakuussa 2023 aloitteen pohjoismaisen huoltovarmuusverkoston luomista. Yhteistyön kohteina voisivat olla esimerkiksi tietojenvaihdon ja tilannekuvan jakaminen, yhteiset harjoitukset ja koulutustilaisuudet sekä materiaalinen varautuminen. Suomi on aloitteen pohjalta valmistellut kaikkien Pohjoismaiden kanssa yhteistyössä verkoston perustamista ja verkostotyön sisällön konkretisointia. Ulkopoliittinen instituutti julkaisi vuonna 2022 selvityksen pohjoismaisesta huoltovarmuudesta ja resilienssistä ”Nordic resilience: Strengthening cooperation on security of supply and crisis preparedness”. Myös pohjoismainen puolustusyhteistyö (Nordic Defence Cooperation) sekä pohjoismaiden liikenteen viranomaisten yhteistyö (Nordic Transport Preparedness Cooperation) ovat oleellisia elimiä pohjoismaisen varautumiseen liittyvän yhteistyön vahvistamisessa.

5.2.5 Euroopan unioni

EU-tasolla on annettu tai on vireillä useita aloitteita, jotka vaikuttavat suomalaiseen huoltovarmuustyöhön. Tällaisia ovat esimerkiksi kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskeva CER-direktiivi, EU:n verkko- ja tietoturva koskeva NIS2-direktiivi, finanssialan digitaalista häiriönsietokykyä koskeva DORA-asetus, EU:n terveysunioni sekä rescEU-järjestelmä.

Presidentti Sauli Niinistön varautumisraportti ”Safer Together – Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness” julkaistiin lokakuussa 2024. Raportin

mukaan turvallisuus on kaiken lähtökohta. Raportti korostaa muun muassa kokonaisvaltaista varautumista, yhteisen uhka- ja riskiarvioinnin kehittämistä, siviili-sotilasyhteistyötä ml. EU-NATO-yhteistyö, sisämarkkinoiden kriisinkestävyyskehittämistä sekä kansalaisten ja yritysten roolia. Niinistön raportti perustuu yhdeksään rakennuselementtiin, joilla EU:n varautumista kehitettäisiin. Kaikkiaan raportti sisältää noin 80 ehdotusta.

Marraskuussa 2024 työnsä aloittanut uusi Euroopan komissio on ottanut työohjelmaansa vahvasti mukaan varautumiseen ja huoltovarmuuteen liittyvät asiat. Komissio antoi 26.3.2025 tiedonannon varautumisunionistrategiasta (JOIN(2025) 130 final), joka on ollut yksi Suomen EU-vaikuttamisen kärkihankkeista. Varautumisunionistrategia sisältää 30 keskeistä toimea ja yksityiskohtaisen toimintasuunnitelman, jolla edistetään varautumisunionin tavoitteita. Lisäksi strategialla luodaan sisäänrakennetun varautumisen kulttuuri, jota sovelletaan kaikkiin EU:n toimintapolitiikkoihin. Strategian keskeisiä tavoitteita ja toimia ovat muun muassa Euroopan keskeisten yhteiskunnallisten toimintojen suojaaminen, väestön varautumisen vahvistaminen, kriisinhallinnan koordinoinnin parantaminen sekä siviili-sotilasyhteistyön kehittäminen. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa ennakointivalmiuksia, tehostaa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä sekä tiivistää yhteistyötä kumppanien kanssa.

Komissio antoi 9.7.2025 tiedonannon Euroopan varastointistrategiasta (KOM(2025) 528). Varastointistrategia on yksi varautumisunionistrategian avaintoimista. Varastointistrategian tarkoituksena on parantaa hyödykkeiden saatavuutta kriisien aikana. Strategia on EU:n ensimmäinen kokonaisvaltainen lähestymistapa varastointiin. Sen tavoitteena on muun muassa parantaa jäsenvaltioiden ja EU:n välistä koordinoitua perustamalla EU:n jäsenmaiden edustajista muodostuva varastointiverkosto, tehostaa ennakoitua ja strategista suunnittelua, edistää julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä sekä kansainvälisiä kumppanuuksia, korjata puutteita EU:n strategisen varastoinnin avulla sekä kehittää siviili- ja sotilasviranomaisten yhteistyötä.

5.2.6 Sveitsi

Kun Suomessa alettiin 1950-luvulla miettiä myös siviiliyhteiskunnan varautumista kylmän sodan sotilaspainotteisiin uhkakuviin, mallia haettiin Sveitsistä. Sveitsissä on pitkät perinteet yhteiskunnan kokonaisvarautumisesta. Sveitsin malli näkyy tänäkin päivänä siinä, että Suomessa ylläpidetään huoltovarmuudellisessa varautumisessa julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden yhteistyöverkostoa.

Sveitsissä varautuminen perustuu perustuslain 102 pykälään, jonka mukaan valtion tehtävänä on turvata olennaisten tavaroiden ja palvelujen saanti silloin kun talousjärjestelmä ei kykene itsenäisesti sitä tekemään poliittisotilaallisten kriisien tai vakavien puutetilanteiden vuoksi. Tällöin voidaan myös poiketa taloudellisen vapauden periaatteista, jos olosuhteet sitä vaativat. Perustuslain säännös edellyttää valtion suorittavan varautumistoimia. Tätä varten on FONES (Federal Office for National Economic Supply) ja NES (National Economic Supply) -verkosto. FONES toimii talousministeriön hallinnonalalla.

Lähtökohtana huoltovarmuuden turvaamisessa on se, että perustana ovat yksityisen sektorin tarjoamat tavarat ja palvelut, ja NES astuu toimintaan vain, jos talouden toimijat eivät siihen kykene. NES-verkostoon on kytketty noin 250 asiantuntijaa kaikilta olennaisilta talouden toimialoilta, hallinnosta ja muista organisaatioista. FONES tarjoaa tukea ja koordinaatiota NES verkostolle. Asetelma muistuttaa Suomessa vaihetta, jolloin Huoltovarmuuskeskus toimi Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan sihteeristönä.

Sveitsi kokee olevansa häiriötilanteissa saareke, joka voi joutua eristykseen. Öljyn, kaasun, elintarvikkeiden, lannoitteiden ja lääkealan tuontiyritysten on muodostettava varastointia varten organisaatio ja tehtävä sopimus FONESin kanssa. Niiden on luotava toimialakohtaiset takuurahastot, josta katetaan varastointikustannuksia ja varastojen arvomuutoksia. Varastointijärjestelmässä on mukana noin 350 yritystä ja varastojen arvo on noin 2,5 mrd. CHF. Juridisesti varmuusvarastot ovat yritysten omistuksessa ja yritykset saavat halpakorkoista lainaa varastojen ylläpitoon. Tuotevalikoimassa huomattavin ero Suomeen on se, että elintarvikkeita varastoidaan myös tuotteina – ainakin sokeria, kahvia, riisiä ja elintarvikeöljyä. NES-organisaatio on jakautunut vastuualueittain energiaan, teollisuuteen, elintarvikkeisiin, terapeuttisiin tuotteisiin, liikenteeseen ja ICT-sektoriin.

6 Lausuntopalaute

Työ- ja elinkeinoministeriö järjesti 24.6.2025–11.8.2025 välisenä aikana kaikille avoimen lausuntokierroksen lausuntopalvelussa, ja lisäksi pyysi erikseen lausuntoja kaikilta ministeriöiltä, useilta järjestöiltä, elinkeinoelämän edustajilta, Ahvenanmaan valtionvirastolta, sekä virastoilta, toimielimiltä ja yhdistyksiltä, joihin lain uudistamisen on arvioitu vaikuttavan. Valtiovarainministeriön työryhmälle jättämä eriävä mielipide oli lausuntopyynnön liitteenä.

Ehdotuksesta annettiin yhteensä 115 lausuntoa, joista neljässä lausunnonantaja ilmoitti, ettei taholla ole asiasta lausuttavaa. Hallituksen esityksestä annetut lausunnot löytyvät työ- ja elinkeinoministeriön hankesivuilta ja lausuntopalvelu.fi -palvelusta. Lausuntopalautteesta on laadittu myös yksityiskohtaisempi yhteenveto, joka on saatavilla valtioneuvoston hankeikkunasta hanketunnuksella [TEM085:0/2023](#). Lausuntopalautteen pohjalta esitykseen on tehty muutoksia, täsmennyksiä ja täydennyksiä.

Lausunnonantajat pitivät yleisesti huoltovarmuutta koskevan lainsäädännön uudistamista tarpeellisena ja ajankohtaisena muuttuneen turvallisuusympäristön sekä koronapandemian oppien seurauksena. Lisäksi ehdotuksen tavoitteet saivat lausunnoissa laajaa kannatusta ja useat tahot totesivat, että esitys parantaisi varautumisen edellytyksiä ja selkeyttäisi huoltovarmuustyötä. Keskeisiä esitykseen valittuja tavoitteiden toteuttamiskeinoja, kuten huoltovarmuuskeskuksen muuttamista valtion virastoksi ja rahaston kaksijakoista rahoitusmallia, vastustettiin vain yksittäisissä lausunnoissa. Pääasiallisesti lausunnonantajien kriittiset huomiot ja kehittämisehdotukset liittyivät soveltamisalaan, liialliseen viranomaiskeskeisyyteen, eri toimielinten asemaan ja niiden välisiin suhteisiin, terminologiseen selkeyteen, ehdotuksen yhteensovittamiseen muiden keskeisten esitysten kanssa, tietojenvaihtosäännösten laveuteen, alueiden vähäiseen huomiointiin, sanktiosäännöksiin ja valittujen ratkaisujen perustelujen puutteellisuuteen.

Lausunnonantajat suhtautuivat myönteisesti normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden sisällyttämiseen lain soveltamisalaan ja siihen, että sektoriministeriöt vastaavat jatkossakin huoltovarmuudesta. Osa lausunnonantajista ehdotti soveltamisalan laajentamista esimerkiksi koskemaan myös lakkotilanteita, välttämättömien materiaalien saatavuutta ja kulttuurin turvaamista. Työntekijäjärjestöt ovat kuitenkin edellyttäneet, ettei lakko-oikeutta rajoiteta. Toisaalta ehdotettu soveltamisala on joissakin lausunnoissa saanut kritiikkiä epämääräisyydestä sekä laveudesta, ja lausunnonantajat kehittivät esimerkiksi määrittelemään soveltamisalan kannalta keskeiset termit täsmällisemmin ja johdonmukaisesti. Erityisesti elinkeinoelämä ja kunnat olivat lausunnoissaan huolestuneita siitä, ettei niiden keskeistä roolia huoltovarmuustyössä ole tunnistettu pykälätasolla. Lisäksi yksittäisissä lausunnoissa kritisoiitiin työ- ja elinkeinoministeriön korostamista lain 2 §:ssä sekä kyseisen tehtävän sisällön määrittelemättömyyttä. Lausunnoissa huomautettiin myös, ettei lain 1 §:ssä säädetä

soveltamisalasta sen otsikosta huolimatta, eikä huoltovarmuuden käsitettä ja lain tavoitteita ole onnistuttu määrittelemään pykälässä yksiselitteisesti.

Lausunnonantajat pääsääntöisesti kannattivat Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisaseman ja tehtävien selkeyttämistä esityksessä kuvatulla tavalla, mutta erityisesti elinkeinoelämän lausunnoissa edellytettiin, ettei muutos saisi heikentää nykyistä hyväksi todettua yhteistyömenettelyä. Lisäksi kasvava viranomaispainotteisuus ja siitä seuraava byrokratian lisääntyminen katsottiin useassa lausunnossa kielteiseksi ja vaikutustenarviointia pidettiin tässä suhteessa puutteellisenä. Lausunnoissa huomautettiin myös, että Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväkenttä on muodostumassa laajaksi, jolloin riski toimintojen päällekkäisyyksistä kasvaa. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävien suhteen lausunnoissa ehdotettiin esimerkiksi CER-lain huomioimista, tilannekuvan jakamisvelvollisuutta, tehtävien konkretisointia ja elinkeinoelämän kanssa tehtävän yhteistyön mainitsemista.

Johtamisen suhteen osassa lausunnoista todettiin, että pääjohtajan vastuualue ja johtoryhmän rooli jäävät esityksessä jokseenkin epäselväksi. Lausunnonantajat ehdottivat, että pääjohtajan tehtävänä tulisi olla myös sektoreiden, poolien ja toimikuntien työjärjestysten hyväksyminen. Lisäksi työntekijäjärjestöt edellyttivät lausunnoissaan henkilöstöedustuksen asettamista osaksi johtoryhmää.

Ehdotettu ohjausmalli sai kannatusta, mutta lausunnoissa tuotiin esille myös esitetyn ohjausmallin raskaus ja epäselvä suhde muihin esityksen yhteistyöelimiin. Yksittäisissä lausunnoissa viitattiin uuden valtakunnallisen lupa- ja valvontaviraston ohjausmalliin. Elinkeinoelämän lausunnonantajat suhtautuivat lausuntopyynnössä esitettyyn ohjausmalliin varauksellisesti, koska varautumistyö näyttäisi siirtyvän viranomaispainotteiseksi, eikä tämä kannusta yrityksiä vapaaehtoiseen osallistumiseen. Kriittisissä kannanotoissa edellytettiin esimerkiksi elinkeinoelämän jäsen edustusta ohjausryhmässä, ohjausmallin selkeyttämistä ja valitun mallin tehokkuuden tarkastelua. Lisäksi joissakin lausunnoissa todettiin, että TEM:n ratkaisuvallasta ohjausryhmässä on liian määräävä.

Yhteistyöelinten suhteen erityisesti elinkeinoelämä katsoi myönteiseksi, että yrityskenttä huomioidaan huoltovarmuusneuvoston kokoonpanossa, mutta samalla myös ministeriöiden edustusta yhteistyöelimissä pidettiin kannatettavana. Toisaalta lausunnonantajat korostivat, että esitys jättää yhteistyöelinten roolitukseen, jäsenistöön ja asemaan liittyviä asioita osin epäselväksi tai puutteelliseksi. Esimerkiksi kuntakenttä ja työntekijäjärjestöt edellyttivät, että niiden edustus neuvostossa on huomioitava. Lisäksi lausunnoissa neuvoston väliin tehtäväkirjauksiin kaivattiin täsmennyksiä, jotta tavoite sen aseman vahvistamisesta toteutuisi. Lisäksi useassa lausunnossa kyseenalaistettiin huoltovarmuuden yhteistyöryhmän tarpeellisuus ja rooli suhteessa huoltovarmuusneuvostoon ja yhtenä vaihtoehtona esitettiin, että yhteistyöryhmän tehtävät voisi siirtää ohjausryhmälle. Lausunnonantajat toivoivat esitykseen myös selkeitä linjauksia sektoreiden, poolien ja toimikuntien oikeudellisesta asemasta. Näiden huomioiden ohella huoltovarmuusorganisaation toimielinten ohjauksesta, tehtäväkentästä ja perustamisesta esitettiin osittain erisuuntaisia kommentteja.

Valtaosa lausunnonantajista piti tuotanto- ja suorituskykyvarausten mahdollistamista erittäin myönteisenä, mutta sopimusten läpinäkyvyys, ajantasaisuus ja kilpailuoikeuden mukaisuus olisi varmistettava. Lisäksi kunnat esittivät, että sopimuksia olisi koordinoitava valtakunnallisesti. Pääsääntöisesti myös STM:n erityisrooli lääkkeiden varastoinnissa nähtiin kannatettava, mutta joissakin lausunnoissa edellytettiin eläinlääkkeiden parempaa huomioimista. Useissa lausunnoissa todettiin vielä, että varastoja koskeva päätöksenteko on järjestetty asianmukaisesti, vaikkakin valtioneuvostotason päätökset voivat hidastaa käyttöönottoa. Myönteisten huomioiden ohella materiaallisen varautumisen sääntelyyn

toivottiin myös täsmennyksiä. Esimerkiksi kunnat näkivät, että niiden rooli tuotteiden jakelussa olisi jäämässä epäselväksi. Lisäksi alueiden lausunnoissa ehdotettiin, että varmuusvarastoinnin toteuttamista tulisi koordinoida laajemmin tarkoituksenmukaisuuden ja tehokkuuden saavuttamiseksi. Joissakin lausunnoissa toivottiin myös täsmennyksiä välttämättömien materiaalien sisältöön ja siihen, missä tilanteissa tuotanto- ja suorituskykyvarauksia voidaan ottaa käyttöön.

Esitetty rahoitusmalli sai lausunnoissa pääosin myönteisen vastaanoton ja rahaston säilyttämistä pidettiin useissa lausunnoissa välttämättömänä. Myös rahaston lukuun otettavan lainanottovaltuuden korottaminen sai lausunnoissa laajaa kannatusta. Lisäksi huoltovarmuusmaksun tuotto-odotuksen korottaminen sai kannatusta rahoituksen kantokyvyn turvaamiseksi, mutta erityisesti elinkeinoelämän lausunnoissa korostettiin, että korotusten tulee olla ennakoitavia ja yrityksille oikeudenmukaisia. Yksittäiset lausunnonantajat kuitenkin vastustivat rahaston kaksijakoista rahoitusta ja ehdottivat, että rahasto tulisi rahoittaa kokonaan valtion talousarviosta. Joissakin lausunnoissa myös kyseenalaistettiin esityksen toimenpiteiden riittävyys ja ehdotettiin esimerkiksi, että maksun rahoitus pohjaa on laajennettava. Lisäksi lausunnoissa peräänkuulutettiin tarkempia perusteluita 150 miljoonan euron tuloutusrajalle ja huomautettiin, että rahoitusmallin myötä Huoltovarmuuskeskuksen toiminta tulee alttiiksi poliittisille aaltoliikkeille. Rahastosta myönnettävien tukien suhteen lausuttiin, että kilpailuneutraliteetti on varmistettava ja myöntämisedellytyksiä täsmennettävä. Yksittäisissä lausunnoissa esitettiin myös huoltovarmuusmaksun poistamista ja sen korvaamista valtion talousarviorahoituksella, joka tuloutettaisiin Huoltovarmuusrahoitukseen.

Lausunnoissa nähtiin yleisesti tietojenvaihtosäännökset tarpeellisina, mutta niihin ehdotettiin useita täsmennyksiä suhteessa tietosisältöihin ja henkilöpiiriin. Erityisesti lausunnoissa edellytettiin, että säännösten on oltava tarkkarajaisia, jottei luovutusvelvollisuus koskisi ulottuvuudeltaan epämääräisen laajaa tietojoukkoa, kuten toimituksellisia tietoja. Koska luovutusvelvollisuus on sidoksissa huoltovarmuuskeskuksen tehtäviin, olisi myös tehtävien oltava täsmällisempiä. Lisäksi etenkin elinkeinoelämä vaati toimia liikesalaisuuksien turvaamiseksi tietojenvaihdossa ja mahdollisuutta seurata tai rajoittaa tietojen edelleenluovutusta. Myös sektoreiden ja poolien tiedonsaantioikeuden poistaminen huolestutti yrityskenttää. Kunnat ja hyvinvointialueet taas katsoivat välttämättömäksi, että Huoltovarmuuskeskuksen keräämä tilannekuva on myös niiden käytettävissä.

Virka-avun mahdollistaminen sai kannatusta sekä elinkeinoelämän edustajilta että viranomaistahoilta. Lausunnoissa kuitenkin huomautettiin, ettei virka-apupykälä näyttäisi olevan linjassa sen perustelujen kanssa. Lisäksi pykälän viittausten todettiin aiheuttavat sen, että virka-avun luonne jää esityksessä epäselväksi, koska viitatuissa kohdissa säädetään päätöksenteosta ja ylläpitämisestä, eikä valvonnasta.

Osa lausunnonantajista suhtautui varauksellisesti uhkasakkoon ja etenkin huoltovarmuusrikkomukseen. Lausunnoissa katsottiin, että sanktioiden väliset suhteet ovat epäselvät, eikä ehdotettu rikkomus välttämättä täyttäisi kriminalisointiperiaatteita. Elinkeinoelämä totesi lausunnoissaan, että sanktioinnista syntyvä jännite suhteessa yritysten vapaaehtoisuuteen voisi heikentää elinkeinoelämän osallistumishalukkuutta ja viranomaisten tiedonsaannin tehostamisen tulisi olla luonteeltaan enemmänkin ohjaavaa. Lausunnoissa myös huomautettiin, ettei esitys mahdollista harkintavaltaa sanktioiden määräämisessä. Tähän liittyen ehdotettiin, että määräämisen tulisi olla riippuvainen esimerkiksi pyydettyjen tietojen kriittisyydestä, vallitsevasta yhteiskunnallisesta tilanteesta ja toimijan tosiasiallisesta kyvystä täyttää velvoite. Lausunnoissa toivottiin myös sakon määräytymisperusteiden ja tietojen luovuttamiselle varatun ajan täsmentämistä.

Lain voimaantulon suhteen yksittäisissä lausunnoissa edellytettiin lain suunnitellun voimaantulon lykkäämistä, jotta uusi valmiuslaki, valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittämisen (TUJO) -hanke ja lausunnoissa esitetyt muutosehdotukset voitaisiin täysimääräisesti huomioida esityksessä. Osa lausunnonantajista huomautti myös, että talous- ja henkilöstöhallinnon sekä kirjanpidollisten muutosten toteuttaminen esitetyssä määräajassa olisi erittäin haastavaa ja lain voimaantulo ei saisi ajoittua tilikauden keskelle.

Lausunnonantajilla oli mahdollisuus esittää työryhmälle myös muita huomioita. Erityisesti elinkeinoelämä muistutti yritysten vapaaehtoisuuden säilyttämisen merkityksestä ja useissa elinkeinoelämän lausunnoissa ehdotettiin, että elinkeinoelämän roolia olisi korostettava esityksessä voimakkaammin. Tämän ohella ehdotettiin, että lain tulisi mahdollistaa Pk-yrityksille paremmat osallistumismahdollisuudet huoltovarmuustyöhön. Myös kunnat, aluehallintovirastot ja järjestöt, toivoivat oman asemansa tai toimialansa huomioon ottamista esityksessä. Ahvenanmaan huomiointi esityksessä katsottiin myönteiseksi. Joissakin lausunnoissa esitystä kritisoitiin siitä, että laki keskittyisi liikaa Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan sääntelyyn, eikä huoltovarmuuden kokonaisuuden tai tehokkuuden kehittämiseen. Edelleen osa lausunnonantajista piti esityksen vaikutustenarviointia, säätämisyjärjestysperusteluita ja rajapintojen hahmottamista puutteellisenä. Yksittäisissä lausunnoissa toivottiin, että EU:n kriittistä infrastruktuuria koskevaa sääntelyä kuvattaisiin enemmän. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että säätämisyjärjestysperustelujen pitäisi olla selkeämmät henkilötietojen käsittelyn osalta

Työ- ja elinkeinoministeriö järjesti lisäksi 9.4.2025 sidosryhmätilaisuuden, jossa osallistujilla oli tilaisuuden jälkeen mahdollisuus antaa kirjallisia kommentteja tilaisuudessa esitetyistä materiaalista.

Lausuntojen perusteella on tehty useita muutoksia hallituksen esitykseen. Lain soveltamisalaa, tarkoitusta ja terminologiaa on selkeytetty. Soveltamisalaa tarkennettiin lisäämällä materiaalit huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvään säännökseen. Lain rakennetta myös muutettiin, jotta se korostaisi Huoltovarmuuden turvaamisen yhteistyön tarvetta eikä painottuisi liikaa Huoltovarmuuskeskusta koskevaan sääntelyyn. Esitykseen on lisätty alueelliseen huoltovarmuuteen ja pk-yritykseen liittyviä tulokulmia, ja kilpailuneutraliteettia koskevaa tekstiä on tarkennettu.

Ohjausta koskevia säännöksiä on muutettu siten, että sen tehtäviin lukeutuisi lausunnoilla olleen tehtäväkuvauksen sijaan enemmän virastojen ohjausmallin mukaisia tehtäviä, jotka tukisivat työ- ja elinkeinoministeriön ohjausta sen sijaan että ohjausryhmä tekisi päätöksiä muun muassa painopisteistä tai antaisi Huoltovarmuuskeskusta sitovia lausuntoja taloudellisista tai muuten merkittävistä asioista. Huoltovarmuuskeskuksen pääjohtaja tekisi virkavastuulla aiemmin ohjausryhmälle päätettäväksi säädettyjä tehtäviä. Huoltovarmuusneuvoston ja Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmän välistä yhteyttä sekä elinkeinoelämän vaikuttamismahdollisuuksia vahvistettiin lisäämällä Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmän kokoonpanoon elinkeinoelämän asiantuntijajäsen. Työ- ja elinkeinoministeriön päätäntävaltaa ristiriitatilanteissa poistettiin, koska ohjausryhmä ei tekisi päätöksiä vaan käsitelisi 9 §:ssä säädettyt asiakokonaisuudet. Vaikutuksenarviointia ohjausryhmän perustamisen suhteen lisättiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön roolia on täsmennetty säätämällä, että Huoltovarmuuden kehittämisen yhteensovittaminen kuuluu työ- ja elinkeinoministerille. Jokainen ministeriö vastaa huoltovarmuudesta edelleen omalla toimialallaan.

Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväkenttää pyrittiin täsmentämään ja tiivistämään mahdollisten päällekkäisyyksien ehkäisemiseksi. Myös tilannekuvan jako ja siihen liittyvät menetelmät lisättiin tilannekuvaa koskevaan tehtävään.

Ehdotuksen yhteensovittamista muiden keskeisten esitysten kanssa selkeytettiin kuvaamalla eri hankkeiden linkitystä ja niiden aikatauluja tämän hallituksen esityksen kanssa.

Materiaalisen varautumisen osalta selkeytettiin käyttöönottoon liittyvää prosessia niin varmuusvarastojen kuin tuotanto- ja suorituskykyvarausten osalta.

Huoltovarmuuden rahoittamista ja tukien myöntämistä koskeviin säännöksiin ja perusteluihin on tehty täsmennyksiä. Säännöksiin on lisätty myös uudistuksen omaisuusjärjestelyjä koskeva säännös ja perustelut. Lisäksi huoltovarmuusrahaston tilintarkastuksen vuosittainen hoitaminen säädettäisiin jatkossa valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi. Virastona toimivalla Huoltovarmuuskeskuksella ja Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä toimivalla huoltovarmuusrahastolla olisi jatkossa erilliset kirjanpidot, jotka valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaisi. Kirjanpitoyksikkönä toimivan viraston osalta tilintarkastuksesta ei tarvita erillistä säännöstä laissa.

Tiedonsaantioikeuteen, tietojenantovelvollisuuteen ja salassa pidettävän tilannekuvan luovuttamiseen liittyviä säännöksiä ja perusteluita tarkennettiin aiemmasta. Samoin virka-apuun liittyviä perusteluita täsmennettiin.

Lausunnoilla olleessa esityksessä oli huoltovarmuusrikkomussäännös, joka poistettiin jatkovalmistelussa, koska lausuntopalautteen perusteella uhkasakko vastaisi paremmin tiedonsaannin tehostamistarpeeseen, eikä huoltovarmuusrikkomukseen liittyvät kriminalisointiperiaatteet täytyisi. Kriminalisointia ei tule käyttää hallinnollisen velvoitteen tehosteena, ja huoltovarmuusrikkomus olisi myöskin päällekkäinen uhkasakkosäännöksen kanssa. Tietojenantovelvollisuuden tehostamiseksi nähtiin riittäväksi keinoksi säätää mahdollisuus uhkasakon asettamiseen.

Siirtymäsäännös liittyen Huoltovarmuuskeskuksen siirtymiseen yhteisten palvelujen käytön velvoitteen piiriin poistettiin, sillä Huoltovarmuuskeskus on valtion laitoksena jo nykyisin yhteisten palvelujen käytön velvoitteen piirissä (laki valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä (1226/2013) 3 §:n käyttövelvoite).

Lisäksi tehtiin useita teknisiä muutoksia.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta

1 luku Yhteistyö huoltovarmuusasioissa

1 §. Huoltovarmuuden turvaaminen. Pykälässä säädettäisiin huoltovarmuuden turvaamisen tavoitteesta, huoltovarmuuden tavoitteiden asettamisesta sekä ministeriöiden vastuusta huoltovarmuuden turvaamisessa ja kehittämisessä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin huoltovarmuuslain tarkoituksesta. Huoltovarmuudella tarkoitettaisiin väestön toimeentulon ja suojaamisen, maan talouselämän, maanpuolustuksen sekä turvallisuuden kannalta välttämättömien taloudellisten toimintojen, välttämättömien tavaroiden, materiaalien ja palveluiden tuotannon ja saatavuuden sekä kriittisen infrastruktuurin

turvaamista sekä normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta että niiden aikana.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin myös huoltovarmuuden käsite, joka eroaa voimassa olevan lain määritelmästä. Voimassa olevassa laissa huoltovarmuuden alaan on sisällytetty väestön toimeentulo mutta ei väestön suojaamista. Soveltamiskäytännössä väestön suojaamisen kannalta välttämättömien toimintojen on katsottu kuuluvan väestön toimeentulon turvaamiseen ja selkeyden vuoksi ehdotetaan, että väestön suojaaminen lisättäisiin säännökseen. Väestön suojaamisella tarkoitettaisiin väestönsuojaamistehtäviin liittyviä kriittisiä toimintoja. Väestönsuojelulla tarkoitettaisiin valmiuslain 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettujen poikkeusolojen aikana tapahtuvaa humanitaaristen tehtävien suorittamista, joiden tarkoituksena on siviiliväestön suojeleminen vihollisuuksien ja onnettomuuksien vaaroja vastaan ja siviiliväestön auttaminen selviytymään niiden välittömiltä vaikutuksilta sekä välittömien edellytysten luominen eloonjäämiselle. Säännös kattaisi myös sosiaali- ja terveydenhuollon. Julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut myös normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa ja sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen jatkuvuus on väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen edellytys. Voimassa olevan huoltovarmuuslain on muun muassa Covid-19-pandemian aikana tulkittu koskevan myös sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Huoltovarmuuden määritelmään kuuluisivat edelleen maan talouselämän kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot mutta voimassa olevan lain velvoite luoda ja ylläpitää riittävä valmius hyödykkeiden tuottamiseksi sekä tuotannon, jakelun, kulutuksen ja ulkomaankaupan ohjaamiseksi kaikissa oloissa ehdotetaan poistettavaksi laista. Edellä mainittu velvoite ei vastaa normaaliolojen tosiasiallisia toimivaltuuksia. Toimivaltuuksia tuotannon, jakelun, kulutuksen ja ulkomaankaupan ohjaamiseen normaalioloissa ei ole. Esimerkiksi kauppapolitiikka kuuluu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan ja ulkomaankauppaa ohjaavat toimenpiteet, kuten tullit, kauppaaan liittyvät menettelyt ja mahdolliset rajoitukset määritellään EU:n lainsäädännössä. Näin ollen normaalioloissa ei ole mahdollisuutta kansallisesti suoraan ohjata tuotantoa, jakelua, kulutusta tai ulkomaankauppaa, joten voimassa olevan huoltovarmuuslain 2 §:n 1 momentissa säädettyä ei olisi tarpeen enää sisällyttää säädettävään lakiin.

Huoltovarmuuden määritelmässä säilytettäisiin maininta maanpuolustuksesta, mutta sen lisäksi määritelmään lisättäisiin myös turvallisuus. Maanpuolustuksen kannalta kriittisten toimintojen lisäksi voitaisiin tarvittaessa turvata myös sisäisen turvallisuuden toimijoiden, kuten poliisin, rajavartiolaitoksen, pelastustoimen, liikenne- ja viestintäviraston sekä maahanmuuttoviranomaisten kriittisiä toimintoja.

Pykälän 1 momentin mukaan turvattaisiin välttämättömien tavaroiden, materiaalien ja palveluiden tuotanto ja saatavuus. Voimassa olevan lain 6 §:ssä Huoltovarmuuskeskuksen tehtävissä mainitaan välttämättömän tavara- ja palvelutuotannon turvaaminen. Tehtävä on katsottu liian laajaksi vain Huoltovarmuuskeskukselle ja kokonaisuus ehdotetaan siirrettäväksi osaksi huoltovarmuuden määritelmää, jolloin edellä mainittu vastuu kuuluisi kaikille ministeriöille omalla toimialallaan. Lisäksi tavaroiden ja palveluiden oheen ehdotetaan lisättäväksi materiaalit. Materiaalit kattaisivat myös elävän lisäysmateriaalin, kuten esimerkiksi siementuotannon.

Pykälän 1 momentissa viitattaisiin lisäksi kriittiseen infrastruktuuriin eikä voimassa olevan huoltovarmuuslain mukaisesti teknisiin järjestelmiin, koska kriittinen infrastruktuuri kattaa voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa mainitut tekniset järjestelmät. Kriittisellä infrastruktuurilla tarkoitetaan niitä perusrakenteita, palveluja ja niihin liittyviä toimintoja, jotka

ovat välttämättömiä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi. Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluu sekä fyysisiä laitoksia ja rakenteita että sähköisiä ja digitaalisia toimintoja ja palveluja. Muun muassa energian tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmät sekä raaka-aineiden hankinta, liikenne- ja logistiset palvelut ja liikenneverkot, veden- ja maanalaiset kaapelit ja putket, yhteiskunnan tietovarannot ja tietojärjestelmät sekä viestintäverkot ja -palvelut, maksu- ja arvopaperiliikennejärjestelmät, turvatut aika- ja paikannusjärjestelmät, tietoliikenne- ja ympäristöolosuhteiden seurantajärjestelmät sekä Puolustusvoimien ja muiden viranomaisten työtä tukevat satelliittipalvelujärjestelmät, avaruustoiminnan mahdollistavat (fyysiset ja muut) rakenteet sovelluksineen sekä elintarvike-, vesi- ja jätehuolto sekä sosiaali- ja terveydenhuolto ovat osa kriittistä infrastruktuuria. Kriittisellä infrastruktuurilla ei tarkoitettaisi pelkästään yhteiskunnan välttämättömiä toimintoja tuottavia fyysisiä rakennuksia tai rakennelmia, vaan kokonaisuutta, johon voi kuulua palveluita, fyysistä infrastruktuuria sekä tuotanto- ja toimitusketjuja.

Yhteiskunnan teknistyminen ja verkottuminen on lisännyt haavoittuvuutta ja tarvetta kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen erilaisia uhkia ja riskejä vastaan. Silloin, kun kaupallinen palvelutarjonta ei tuota turvallisuuden kannalta riittävää huoltovarmuustasoa, valtion on huolehdittava tarvittavasta varautumisesta. Kriittisen infrastruktuurin määrittelyminen on kontekstisidonnaista. Keskeistä on, mitä viranomaistehtäviä tai vastuuta tai viranomaisiin tai yksityisiin kohdistuvia varautumisvelvollisuuksia kohdennetaan kulloisenkin määritelmän piiriin kuuluviin kohteisiin. Esimerkiksi EU:n kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskeva ns. CER- direktiivi, joka on Suomessa implementoitu lailla yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (310/2025), joka asettaa keskeisille toimijoille kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen liittyviä velvoitteita, jättää soveltamisalan ulkopuolelle muun muassa pääosan valmistavasta teollisuudesta ja puolustusteollisuudesta. Direktiivissä ja kansallisen toimeenpanolain (310/2025) 4 § 3 kohdassa kriittisellä infrastruktuurilla tarkoitetaan hyödykettä, tilaa, laitteistoa, verkostoa tai järjestelmää tai osaa hyödykkeestä, tilasta, laitteistosta, verkostosta tai järjestelmästä, joka on välttämätön keskeisen palvelun tarjoamiseksi. Siten huoltovarmuuslainsäädännössä kriittisen infrastruktuurin käsite on laajempi kuin CER- direktiivin kansallisen toimeenpanolain (310/2025) alaan kuuluva kriittinen infrastruktuuri.

Pykälän 1 momenttia täsmennettäisiin lisäksi siten, että huoltovarmuuteen kuuluisivat varautuminen normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta ja niiden aikana eli sekä ennakkoon tapahtuva varautuminen että niiden aikainen toiminta. Voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa huoltovarmuuden käsite on kytketty poikkeusoloihin sekä niihin verrattavissa oleviin vakaviin häiriöihin. Poikkeusoloilla tarkoitetaan valmiuslain (1152/2011) 3 §:n mukaisia poikkeusoloja, jäljempänä *poikkeusolot*. Ehdotetussa 1 § 1 momentissa huoltovarmuus ulotettaisiin normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin, jotka ovat vakavampia kuin häiriötilanteet mutta lievempiä kuin valmiuslain tarkoittamien poikkeusolojen perusteena olevat häiriötilanteet. Poikkeusolojen toteamisen kynnys on korkealla ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuuden kannalta olisi perusteltua huolehtia siitä, että huoltovarmuus kattaisi riittävän laajan kirjon häiriötilanteita.

Kaikki häiriötilanteet eivät kuitenkaan ole huoltovarmuuden kannalta kriittisiä. Huoltovarmuuden käsitettä on usein pyritty laajentamaan alueille, jotka ovat osa laajempaa yhteiskunnassa tehtävää varautumista. Kaikkiin riskeihin ei voida ennakolta varautua, eivätkä kaikki vakavatkaan häiriöt ole sellaisia, että niitä voitaisiin hallita huoltovarmuustoimenpiteillä. Huoltovarmuuden toimintakenttä on pidettävä selkeänä.

Esitetty huoltovarmuuden määritelmä ei kattaisi esimerkiksi lakkoja. Huoltovarmuuslain vuoden 2005 uudistuksen perusteluissa (HE 44/2005 vp) todetaan, että lakkojen aiheuttamat

liiketoiminnan häiriötilanteet eivät kuulu huoltovarmuuslain soveltamisalaan. Huoltovarmuus voi heikentyä, jos tuotannon, palveluiden tai kriittisen infrastruktuurin toimivuus häiriintyy tavalla, jossa väestön, talouselämän tai maanpuolustuksen välttämättömiä perustarpeita ei pystytä täyttämään. Työtaistelutilanteiden huoltovarmuuteen liittyviä vaikutuksia pystytään torjumaan ennakoon tehtävin yritysten ja viranomaisten tekemin huoltovarmuutta turvaavin toimin. Lakkotilanteita ei ehdoteta lisättäväksi lain soveltamisalaan. Laissa työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain muuttamisesta (307/2025) säännellään tarkemmin lakkotilanteen vaikutuksista. Laki tuli voimaan 16.6.2025 Laissa varmistetaan yhteiskunnan kriittisten toimintojen jatkuvuus työtaistelutilanteessa, jos osapuolet eivät pääse neuvotteluissaan sopuun sen aikana tarvittavasta suojelutyöstä. Keskeisimmät muutokset sisältyvät työriitojen sovittelusta ja eräiden työtaistelutoimenpiteiden edellytyksistä annetun lain (420/1962) uusiin 8 d–f §:iin. Työntekijä- ja virkamiesyhdistyksillä on velvollisuus huolehtia siitä, ettei työtaistelulla välittömästi, konkreettisesti ja vakavasti vaaranneta esimerkiksi ihmisten hengen tai terveyden, Suomen alueellisen koskemattomuuden tai ympäristön turvaamiseksi välttämättömien tehtävien hoitamista. Käytännössä velvoitteet voivat tulla sovellettavaksi esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla, turvallisuusviranomaisten tehtävissä, teollisuuslaitoksissa sekä välttämättömien hyödykkeiden saatavuuteen liittyvissä tehtävissä. Sääntely kattaa yhteiskunnan kriittisimmät toiminnot. Suojelutyön järjestämisestä olisi ensisijaisesti neuvoteltava työnantajan ja yhdistyksen välillä. Jos neuvotteluissa ei päästä sopimukseen, työnantajalla on oikeus hakea tuomioistuimelta lainvastaisen työtaistelun kieltoa. Uudesta lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet koskevat ensisijaisesti työntekijä- ja virkamiesyhdistyksiä sekä työnantajaa. Lisäksi työnantajalla on viimesijaisena keinona oikeus teettää työntekijällä tai virkamiehellä akuutissa vaaratilanteessa hätätyötä työaikalain (872/2019) 19 §:ssä säädettyin edellytyksin.

Pykälän 2 momentissa asetettaisiin huoltovarmuuden tavoitteiden konkretisoiminen valtioneuvoston tehtäväksi. Valtioneuvosto asettaisi huoltovarmuudelle edelleen yleiset tavoitteet, joissa määriteltäisiin muun muassa varautumisen taso huoltovarmuuden turvaamiseksi. Nykyiset tavoitteet on vahvistettu 24. lokakuuta 2024 (VNp 586/2024). Viimeisin tavoitepäättös perustuu hallitusohjelman kirjaukseen, jossa todetaan hallituksen varmistavan valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksellä, että huoltovarmuuden taso vastaa muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksia. Riittävän huoltovarmuuden tason turvaaminen on välttämätöntä, jotta väestön toimeentulon ja suojaamisen, maan talouselämän, maanpuolustuksen sekä turvallisuuden kannalta välttämättömien tavaroiden, materiaalien ja palveluiden tuotanto ja saatavuus sekä kriittinen infrastruktuuri voidaan turvata myös normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Huoltovarmuuden tavoitepäättöstä on uudistettu 5–7 vuoden välein, koska varautumisen tarve voi vaihdella kansainvälisen poliittisen ja taloudellisen tilanteen tai muuttuvien ympäristöolojen mukaan. Tavoitepäättöksessä määritellään kansallisen huoltovarmuustyön lähtökohdat, periaatteet ja kansalliset tavoitteet huomioiden ajankohtainen toiminta- ja turvallisuusympäristö.

Tavoitepäättös on luonteeltaan lakisääteinen valtakunnallinen suunnitelma (VNOS 3 § 13 kohta), joka julkaistaan säädöskokoelmassa. Tavoitepäättös ei ole juridisesti sitova kuten lainsäädäntö. Tavoitepäättöstä on pidetty toimivana tapana antaa ohjausta ja suuntaviivoja valtion keskus- ja aluehallinnon sekä kuntien viranomaisille, hyvinvointialueille ja muille sellaisille toimijoille, jotka vastaavat oman hallinnon alansa huoltovarmuudesta, sen johtamisesta ja kehittämisestä. Tavoitepäättös antaa myös strategista ohjausta horisontaalisesti toimivan Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan ja toiminnan suunnitteluun.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin jokaisen ministeriön tehtävästä vastata huoltovarmuudesta omalla toimialallaan sekä työ- ja elinkeinoministeriön erityisestä vastuusta huoltovarmuuden kehittämisen yhteensovittamisessa. Huoltovarmuuskeskus tukisi ministeriöitä huoltovarmuuden ylläpidossa ja kehittämisessä. Pykälän 3 momentissa todettaisiin, että Huoltovarmuuskeskus sekä sektorit, poolit ja toimikunnat osallistuisivat huoltovarmuuden turvaamiseen.

Jokainen ministeriö vastaisi huoltovarmuudesta omalla toimialallaan. Ministeriön toimiala koostuu niistä politiikkalohkoista ja vastuualueista, joista ministeriö VNOS:n mukaan vastaa. Toimialan käsite on laajempi kuin ministeriön hallinnonala ja tästä syystä säännöksessä viitataan ministeriöiden toimi- eikä hallinnonalaan. Hallinnonalan muodostaa yksittäinen ministeriö yhdessä alaistensa virastojen ja laitosten kanssa. Ministeriön toimialaan kuuluu muun muassa kansainvälisiä tehtäviä ja myös ministeriön hallinnonalan ulkopuolisten organisaatioiden ohjausta tai sääntelyä (esimerkiksi kunnat, yritykset tai toisen ministeriön hallinnonalan virastot, jotka hoitavat ministeriön toimialaan kuuluvia tehtäviä).

Vastuu huoltovarmuudesta sisältäisi myös tarvittavat kehittämistoimenpiteet. Huoltovarmuus on osa kokonaisturvallisuutta. Valtioneuvoston periaatepäätöksenä annetussa Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2025:1) määritellään eri ministeriöiden strategiset vastuutehtävät. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa kuvataan kokonaisturvallisuuden toimintamalli, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytyn strategian päämääränä on antaa jokaiselle ministeriölle viitekehys kokonaisturvallisuuden toteuttamiseksi omista lähtökohdistaan. Ministeriöiden toimialan sektorikohtainen lainsäädäntö sisältää myös usein velvoittavia huoltovarmuuteen tai materiaalliseen varautumiseen liittyviä vastuuta.

Ministeriöiden tulee järjestää asianmukaisesti toimialansa huoltovarmuuden ohjauksen resursointi ja kyky poikkihallinnolliseen yhteistyöhön. Jokaisen toimialan on jatkuvasti myös arvioitava huoltovarmuutta vaarantavia riskejä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin myös työ- ja elinkeinoministeriön vastuusta yhteensovittaa huoltovarmuuden kehittämistä. Voimassa olevan huoltovarmuuslain 4 §:n mukaan huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Varautumistoimien yhteensovittaminen ei ole sellainen tehtävä, jota työ- ja elinkeinoministeriön olisi mahdollista hoitaa. Voimassa olevan valmiuslain 12 §:ssä säädetään viranomaisten varautumisvelvollisuudesta ja tehtäviensä mahdollisimman hyvästä hoitamisesta myös normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Valmiuslain 13 §:n nojalla 12 §:ssä säädettyä varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan. Varautumisen yhteensovittamisesta valtioneuvostossa säädetään erikseen.

Sen sijaan vastuu huoltovarmuuden kehittämisestä on kuulunut työ- ja elinkeinoministeriölle, koska huoltovarmuus on vahvasti sidoksissa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin. Työ- ja elinkeinoministeriö toteuttaisi säännöksen yhteensovittamistehtävää esimerkiksi vastaamalla tavoitepäätöksen ja huoltovarmuusselonteon säännöllisestä uudistamisesta poikkihallinnollisessa yhteistyössä sekä asettamalla jäljempänä 9 §:ssä säädettävän Huoltovarmuuskeskus ohjausryhmän ja toimimalla sen puheenjohtajana. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa myös Huoltovarmuuskeskus ohjauksesta ja valvonnasta jäljempänä 9 §:ssä esitetyn mukaisesti. Huoltovarmuuden turvaamisen keskiössä ovat myös yhteistyöjärjestelyt elinkeinoelämän kanssa. Ehdotettu huoltovarmuuteen liittyvä kehittämisen yhteensovittamisvastuu sopii luontevasti työ- ja elinkeinoministeriön muihin lakisääteisiin

tehtäviin VNOS:n perusteella. Esitettävä huoltovarmuuden kehittämisen yhteensovittaminen koskisi sekä normaalioloja että normaaliolojen vakavia häiriötilanteita ja poikkeusoloja.

Pykälän 3 momentissa myös säädettäisiin, että Huoltovarmuuskeskus yhdessä sektoreiden, poolien ja toimikuntien kanssa osallistuisivat huoltovarmuuden turvaamiseen.

2 §. Huoltovarmuusneuvosto. Pykälässä säädettäisiin Huoltovarmuusneuvostosta, joka toimisi viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyöelimenä huoltovarmuusasioissa. Huoltovarmuusneuvostosta on säännös jo voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa sekä huoltovarmuusasetuksessa. Huoltovarmuusneuvosto ja sen toiminta huoltovarmuusasioissa viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen välillä on koettu tehokkaaksi, tarkoituksenmukaiseksi ja hyödylliseksi, sillä huoltovarmuustyö ja sen kehittäminen perustuvat pitkälti viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen väliseen yhteistyöhön.

Huoltovarmuusneuvoston roolia tehostettaisiin etenkin huoltovarmuuden sektori-, pooli- ja toimikuntatyössä eli verkostotoiminnassa. Huoltovarmuusneuvosto käsittelee muun muassa sellaisia sektoreihin, pooleihin ja toimikuntien liittyviä kokonaisuuksia, jotka on huoltovarmuuslaissa säädetty nykyisin Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen tehtäviksi. Huoltovarmuusneuvosto ei olisi kuitenkaan Huoltovarmuuskeskuksen toimielin tai päätöksentekaelin, eikä se tekisi päätöksiä Huoltovarmuuskeskuksen nimissä. Huoltovarmuusneuvoston päätökset eivät olisi hallintolaissa (434/2003) tarkoitettuja hallintopäätöksiä. Huoltovarmuusneuvosto kokoontuisi muutaman kuukauden välein, noin 5–6 kertaa vuodessa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Huoltovarmuusneuvoston roolista viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyöelimenä huoltovarmuusasioissa. Huoltovarmuusneuvosto kokoaisi yhteen viranomaisten sekä huoltovarmuuden kannalta olennaisen elinkeinoelämän ja järjestöjen edustajat, jotka käsittelevät ja tuovat esiin ajankohtaisia huoltovarmuuden kehittämiseen, varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan liittyviä kysymyksiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Huoltovarmuusneuvoston asettamisesta ja kokoonpanosta. Valtioneuvosto nimittäisi Huoltovarmuusneuvoston jäsenet työ- ja elinkeinoministeriön esityksestä. Huoltovarmuusneuvoston toimikausi olisi enintään kolme vuotta. Säännöksessä ei enää määriteltäisi neuvoston jäsenten enimmäismäärää, joka on ollut voimassa olevassa laissa 26 jäsentä. Jäsenten nimittämisessä tulisi kiinnittää huomiota siihen, että neuvostossa olisi edustus viranomaisista sekä huoltovarmuuden kannalta olennaisista elinkeinoelämän toimijoista ja järjestöistä. Enemmistö jäsenistä tulisi huoltovarmuuden kannalta kriittisistä yrityksistä, loput viranomaisista (lähinnä ministeriöt ja niiden hallinnonalan virastot) ja järjestöjäsenistä. Järjestötoimijoita voisivat olla esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät, Keskuskauppakamari ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK sekä Kuntaliitto. Lisäksi jäsenten nimittämisessä tulisi huomioida naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 4 a §:n vaatimus toimielimen kokoonpanosta. Momentissa säädettäisiin siitä, että neuvoston puheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä edustavat elinkeinoelämän yrityksiä. Neuvostolla olisi myös varapuheenjohtaja. Huoltovarmuuskeskuksen pääjohtaja toimisi neuvostossa pääsihteerinä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin Huoltovarmuusneuvoston tehtävistä. Momentin 1 kohdan mukaan neuvoston tehtävänä olisi edistää viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyötä huoltovarmuusasioissa. Neuvosto edistäisi huoltovarmuudelle kriittisten toimijoiden yhteistoimintaa varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan osalta sekä loisi verkostoja, keskustelua sekä tiedonvaihtoa viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen välillä.

Neuvoston tehtävänä olisi momentin 2 kohdan mukaan analysoida huoltovarmuuden uhkia ja edistää alan tutkimusta ja 3 kohdan mukaan antaa lausuntoja huoltovarmuuteen liittyvästä yhteistyöstä ja muista huoltovarmuuden turvaamisen edistämiseen liittyvistä asioista sekä tehdä aloitteita huoltovarmuuden kehittämiseksi. Neuvosto seuraisi aktiivisesti toiminta- ja turvallisuusympäristön muutoksia sekä havainnoisi mahdollisia huoltovarmuuden uhkia. Huoltovarmuusneuvosto voisi myös edistää huoltovarmuuteen liittyvää tutkimusta. Tämä voisi pitää sisällään esimerkiksi erityyppisten huoltovarmuutta koskevien selvitysten tekemisen sekä huoltovarmuutta koskevan lainsäädännön kehittämisaloitteet. Huoltovarmuusneuvosto voisi tehdä myös ehdotuksen työ- ja elinkeinoministeriölle huoltovarmuuden tavoitepäättöksen päivittämiseksi sekä julkaista katsauksia huoltovarmuuden tilasta. Neuvoston antamat lausunnot voisivat liittyä esimerkiksi viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyöhön ja sen kehittämiseen.

Pykälän 3 momentin 4 kohdan tehtävät liittyisivät sektori-, pooli-, ja toimikuntatoimintaan ja näiden toiminnan kehittämiseen. Huoltovarmuusneuvoston tehtävänä olisi arvioida sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnan kattavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä toiminnan tuloksellisuutta. Tämä tehtävä sopii luontevasti Huoltovarmuusneuvostolle, joka edistää julkisten ja yksityisten toimijoiden huoltovarmuusyhteistyötä ja jossa ovat edustettuina huoltovarmuuden kannalta kriittiset viranomaiset, elinkeinoelämän yritykset ja järjestöt. Huoltovarmuusneuvosto voisi esimerkiksi tehdä aloitteita tai esityksiä uuden poolin tai toimikunnan perustamisesta taikka niiden lakkauttamisesta. Neuvosto tekisi Huoltovarmuuskeskukselle ehdotuksen sektoreiden, poolien ja toimikuntien toiminnan vuosittaisista painopisteistä sektoreita, pooleja ja toimikuntia kuultuaan, sekä seuraisi niiden toteutumista. Painopisteiden tarkoituksena on antaa strategisen tason ohjausta sektorien, poolien ja toimikuntien toiminnalle kalenterivuositain sekä luoda puitteet sektorien, poolien ja toimikuntien toiminnan suunnittelulle ja Huoltovarmuuskeskuksen kanssa käytäville tulosneuvotteluille.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin Huoltovarmuusneuvoston jäsenen vaitiolovelvollisuudesta. Huoltovarmuusneuvoston jäsen ei saisi paljastaa Huoltovarmuusneuvoston jäsenenä tietoon saamaansa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä, tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saisi paljastaa senkään jälkeen, kun Huoltovarmuusneuvoston jäsenyys on päättynyt. Säännös olisi uusi. Huoltovarmuusneuvostossa saatetaan käsitellä salassa pidettävää tietoa. Voimassa olevaan huoltovarmuuslakiin ei sisälly säännöstä Huoltovarmuusneuvoston jäsenten vaitiolovelvollisuudesta ja salassa pidettäviä asioita käsiteltäessä on tehty erillisiä salassapitosopimuksia. Vaitiolovelvollisuudesta olisi kuitenkin selkeintä säätää huoltovarmuuslaissa.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta. Momentin mukaan Huoltovarmuusneuvostosta ja sen tehtävistä voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

3 §. Sektorit, poolit ja toimikunnat. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen huoltovarmuusyhteistyön toteuttamista varten olevista sektoreista, pooleista ja toimikunnista, jotka edustavat huoltovarmuuden kannalta kriittisiä toimialoja. Sektoreista ja pooleista on säädetty jo voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa ja niiden toimintaa viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen välisen yhteistyön toteuttajana pidetään edelleen tärkeänä ja kustannustehokkaana tapana edistää ja vaikuttaa huoltovarmuuden turvaamiseen, yritysten jatkuvuudenhallintaan sekä varautumiseen. Jatkossa olisi perusteltua

säättää myös poolien tapaan ja niiden rinnalla toimivista toimikunnista, joista ei voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa tai -asetuksessa ole säädetty.

Sektorit olisivat myös jatkossa viranomaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän yritysten muodostamia laajoja, toimialakohtaisia yhteistoimintaverkostoja. Tällä hetkellä sektoreita on kuusi; elintarvikehuolto-, energiahuolto-, finanssiala-, logistiikka-, teollisuus- sekä sosiaali- ja terveydenhuoltosektori. Sektoreissa toimii vuonna 2025 yhteensä 24 poolia. Sektoreiden ulkopuolisia pooleja on kolme. Sektorit ja poolit voivat järjestäytyä esimerkiksi ryhmiin ja jaoksiin. Toimikunnat ovat huoltovarmuuden teema- tai aluekohtaisten verkostojen koordinoinnista huolehtivia yhteistyörakenteita, jotka toimivat osana viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen välistä yhteistyötä sektoreiden ja poolien rinnalla. Sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminta perustuu toiminnassa mukana olevien elinkeinoelämän yritysten ja järjestöjen vapaaehtoisuuteen. Sektorit, poolit ja toimikunnat eivät ole julkisoikeudellisia toimijoita tai oikeushenkilöitä, eivätkä ne suorita julkisia hallintotehtäviä tai käytä julkista valtaa.

Momentin mukaan poolien ja toimikuntien toiminnasta sovittaisiin Huoltovarmuuskeskuksen sekä yritysten, järjestöjen tai viranomaisten välisillä sopimuksilla. Tämä vastaisi osittain voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa säädettyä, jonka mukaan pooleja perustetaan keskuksen ja yksityisten toimijoiden välisillä sopimuksilla. Vaikka suurin osa poolien toimintaa koskevista sopimuksista on tehty Huoltovarmuuskeskuksen ja toimialaliittojen välillä, on lakiin tarpeen säätää mahdollisuus myös sopimuksen tekemisestä huoltovarmuuskriittisellä alalla toimivan yrityksen tai viranomaisen kanssa, mikäli alalla ei esimerkiksi ole poolisopimusosapuoleksi soveltuvaa toimialajärjestöä. Esimerkiksi ilmakuljetuspoolin toiminnasta on sovittu Huoltovarmuuskeskuksen sekä alan yritysten välisellä sopimuksella, koska ilmakuljetusalan yrityksillä ei ole yhteistä toimialajärjestöä. Toimikuntien osalta elinkeinoelämän alueellista varautumista edistävien ELVAR-toimikuntien toiminnasta on sovittu Huoltovarmuuskeskuksen ja ELY-keskusten välisillä sopimuksilla sekä kotitalouksien varautumista edistävän KOVA-toimikunnan toiminnasta on tehty sopimus Huoltovarmuuskeskuksen ja Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön välillä. Poolien ja toimikuntien toimintaa koskevissa sopimuksissa sovittaisiin muun muassa poolin ja toimikunnan tarkemmista tehtävistä, poolin ja toimikunnan toimielimistä, hallinnosta sekä toimintamenojen ja muiden kulujen kattamisesta. Huoltovarmuuskeskus koordinoi, kehittää ja rahoittaa sektori- pooli- ja toimikuntatoimintaa sekä vastaa niiden tulosohjauksesta. Sektorit, poolit ja toimikunnat suunnittelevat seuraavan kalenterivuoden toimintaa ja budjettia Huoltovarmuuskeskuksen tulossopimuksessa sovittujen painopisteiden perusteella. Huoltovarmuuskeskus käy vuosittain tulosneuvottelut poolien ja toimikuntien kanssa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sektorien, poolien ja toimikuntien pääasiallisista tehtävistä. Lainkohdan mukaan sektorien, poolien ja toimikuntien tehtävänä olisi edistää viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen välistä yhteistyötä huoltovarmuusasioissa. Sektorien tehtävänä olisi seurata ja arvioida huoltovarmuuden ja varautumisen tilaa toimialallaan valtioneuvoston asettamien huoltovarmuuden yleisten tavoitteiden perusteella. Poolit ja toimikunnat jatkaisivat elinkeinoelämän johdolla toimivina toimialan kattavina yhteistyöeliminä, joiden tehtävänä olisi yhdessä alan huoltovarmuuskriittisten yritysten kanssa seurata, selvittää, suunnitella ja valmistella toimenpiteitä omien alojensa huoltovarmuuden kehittämiseksi. Poolien merkitys korostuu poikkeusoloissa tuotantokapasiteetin ja tuotantoedellytysten riittävyyden sekä teollisuuden suorituskykyyn vaikuttavien tekijöiden kehityksen seurannassa ja perusteiden tuottamisessa viranomaisten päätöksentekoa varten. Poolien ja toimikuntien tehtävänä olisi edistää huoltovarmuutta, varautumista ja jatkuvuudenhallintaa oman toimialansa viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen verkostossa valtakunnallisella ja alueellisella

tasolla työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen tulosopimuksessa sovittujen painopisteiden mukaisesti.

Lisäksi momentissa säädettäisiin, että poolit ja toimikunnat tukevat Huoltovarmuuskeskusta esitetyn 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun huoltovarmuuden tilannekuvan tuottamisessa. Poolit ja toimikunnat osallistuvat jo nykyisin huoltovarmuuden tilannekuvan tuottamiseen siten, että ne keräävät Huoltovarmuuskeskuksen tilannekuva-analyysin pohjana käytettäviä tietoja oman toimialansa huoltovarmuuden kannalta kriittisiltä toimijoilta. Tämä on olennainen osa Huoltovarmuuskeskuksen tilannekuvatyötä ja sen vuoksi poolien ja toimikuntien roolista osana huoltovarmuuden tilannekuvan tuottamista olisi jatkossa perusteltua säätää lailla.

Pykälän 3 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskus nimittää sektoreiden, poolien ja toimikuntien toimielinten jäseniksi viranomaisten, huoltovarmuuden kannalta kriittisten yritysten sekä järjestöjen edustajia. Huoltovarmuuden kannalta kriittisellä yrityksellä tarkoitetaan toimijaa, jonka liiketoiminta liittyy huoltovarmuuden kannalta kriittiseen toimintoon jollain huoltovarmuuden sektorilla. Huoltovarmuuskriittisellä toimijalla tunnistetaan olevan rooli osana Suomen huoltovarmuuden ylläpitoa ja turvaamista. Voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa sektorien jäsenten nimittäminen on säädetty Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen tehtäväksi. Säädettyvässä laissa sektorien, poolien ja toimikuntien toimielinten jäsenten nimitystehtävä esitetään annettavaksi Huoltovarmuuskeskukselle eli käytännössä nimityksistä päättäisi Huoltovarmuuskeskuksen pääjohtaja.

2 luku **Huoltovarmuuskeskusta koskevat yleiset säännökset**

4 §. *Huoltovarmuuskeskuksen asema ja toimiala.* Pykälässä säädettäisiin, että Huoltovarmuuskeskus on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluva valtion virasto.

Pykälän 1 momentissa täsmennettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisasema. Huoltovarmuuskeskus muutettaisiin uudistuksen yhteydessä valtion laitoksesta virastoksi. Voimassa olevan huoltovarmuuslain säännöksissä ei ole todettu, että Huoltovarmuuskeskus on valtion laitos ja siten valtion viranomainen. Asia on todettu voimassa olevan lainsäädännön perusteluissa. Säännöksen tarkoituksena on selkeyttää Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellista asemaa valtion viranomaisena. Viranomaisaseman täsmentäminen selkeyttää myös Huoltovarmuuskeskuksen tehtävien hoitoon, virkavastuuseen sekä tiedonvaihtoon ja virka-apuun liittyviä edellytyksiä. Huoltovarmuuskeskuksen organisointitapa on herättänyt epäselvyyksiä ja väärinymmärryksiä. Huoltovarmuuskeskuksella on julkisia hallintotehtäviä, julkisen vallan käyttöä sekä myös merkittävää julkisen vallan käyttöä. Virastomuoto selkeyttäisi työntekijöiden virkavastuuta. Virkahenkilön voi muun muassa määrätä töihin myös poikkeusoloissa.

Valtionhallinnolla ei ole yhtenäistä, samat toimintaperiaatteet sisältävää yleistä virastomallia, vaan valtion virastot ovat erityislainsäädännöllä perustettuja erilaisia virastoja, jotka toimivat yhtenäisemmän virastokäsitteen alla. Virastoilla on myös yhteneväisiä ominaisuuksia. Erityisesti nämä liittyvät toiminnan rahoitukseen valtion talousarviosta budjettiprosessin mukaisesti, johtamismalliin (virastopäällikkö apunaan johtoryhmä), henkilöstön palvelussuhteen lajiin (pääsääntöisesti virkasuhde), yhdistettynä hyvän hallinnon, oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden vaatimuksiin, ministeriö-virasto-ohjaussuhteeseen ja ohjausjärjestelmään (erityisesti tulosohjaus). Viraston sisäinen organisaatorakenne perustuu säädöksiin ja erityisesti työjärjestykseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen toimialasta ja sen roolista huoltovarmuuden kehittämisestä ja ylläpidosta vastaavana erityisenä viranomaisena. Vastaava säännös sisältyy voimassa olevan huoltovarmuuslain 5 §:n 1 momenttiin. Huoltovarmuuskeskuksen roolina olisi edelleen huoltovarmuuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvä suunnittelu ja operatiivinen toiminta. Säännöksen mukaan Huoltovarmuuskeskus tukisi viranomaisia ja elinkeinoelämää huoltovarmuuden ylläpidossa ja kehittämisessä sekä suunnittelisi ja toteuttaisi huoltovarmuutta turvaavia varautumistoimenpiteitä normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalle ja niiden aikana. Näitä tehtäviä Huoltovarmuuskeskus hoitaisi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Huoltovarmuuskeskuksen toimiala ja asiantuntijuus ovat poikkihallinnollisia ja kattavat koko huoltovarmuuden kentän. Momentissa kuvattaisiin Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa ja toimialaa yleisellä tasolla, sillä Huoltovarmuuskeskuksen yksityiskohtaisemmista tehtävistä säädettäisiin 5 §:ssä.

Myös elinkeinoelämällä ja järjestöillä on tärkeä rooli yhteiskunnan varautumisessa huoltovarmuuden turvaamisessa. Huoltovarmuuslaissa säädettäisiin ensisijaisesti viranomaisten toimista, mutta elinkeinoelämällä ja järjestöillä on erittäin keskeinen rooli huoltovarmuuden turvaamisessa. Elinkeinoelämä ja järjestöt tekevät yhteistyötä keskenään, Huoltovarmuuskeskuksen sekä muiden viranomaisten kanssa Huoltovarmuuskeskuksen sekä huoltovarmuusorganisaation rakenteiden mahdollistamalla tavalla. Tavoitteena on lisätä ja syventää viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyötä ja niiden välistä tiedonvaihtoa.

Pienten ja keskisuurten yritysten rooli on merkittävä. Niiden tietoisuutta ja osaamista huoltovarmuusasioissa on edelleen kehitettävä. Tietotarpeita ja osaamisen vahvistamiseen tähtääviä toimenpiteitä valmistellaan ja toteutetaan yhdessä elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa, hyödyntäen olemassa olevia yhteistyörakenteita (sektorit, poolit ja toimikunnat).

5 §. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät. Pykälässä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä on tällä hetkellä säädetty sekä voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa että huoltovarmuusasetuksessa.

Huoltovarmuuskeskus hoitaa viranomaisena julkisia hallintotehtäviä ja osa Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä sisältää julkisen vallan tai merkittävän julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lisäksi perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuista julkisista hallintotehtävistä olisi perusteltua säätää laissa sen sijaan, että niistä säädetään asetuksen tasolla.

Voimassa oleva perustuslakisääntely edellyttää viranomaisten tehtävä- ja etenkin toimivaltasäännöksiltä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä säädetään tällä hetkellä lain ohella myös asetuksessa. Ottaen huomioon yllä mainitut perustuslain asettamat vaatimukset julkisen vallan käyttöön liittyvästä sääntelystä, olisi jatkossa perusteltua säätää lailla Huoltovarmuuskeskuksen pääasiallisista tehtävistä. Lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi lakiesityksessä on päädytty siihen, että Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä säädettäisiin jatkossa ainoastaan lain tasolla, eikä asetuksessa.

Huoltovarmuuslakia on sen voimassa olon aikana muutettu useaan kertaan ja Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviä on kokonaisuutena tarkasteltu viimeksi vuonna 2008, jolloin

tehtäviä koskevaa säännöstä on muutettu ja voimassa oleva huoltovarmuusasetus on säädetty. Tämän jälkeen ja etenkin vuoden 2020 koronapandemian ja vuonna 2022 alkaneen Venäjän Ukrainaan kohdistuvan hyökkäyssodan myötä tietoisuus huoltovarmuudesta ja sen merkityksestä yhteiskunnassa ovat kasvaneet sekä toiminta- ja turvallisuusympäristö ovat Suomessa perustavanlaatuisesti ja pysyvästi muuttuneet. Myös odotukset huoltovarmuutta ja Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa kohtaan ovat toiminta- ja turvallisuusympäristön muutoksen myötä muuttuneet ja kasvaneet.

Voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa Huoltovarmuuskeskukselle säädetty tehtävät painottuvat materiaaliseen varautumiseen eli varmuus-, turva- ja velvoitevarastointiin. Tehtäväsäännökset ovat myös osittain väljiä eivätkä ne kaikilta osin täytä lainsäädännöltä edellytettävää tarkkarajaisuusvaatimusta. Huoltovarmuuskeskuksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa on täsmennetty eräitä materiaaliseen varautumiseen liittyviä tehtäviä. Lakiesityksen myötä kaikki tehtäväsäännökset siirrettäisiin lain tasolle.

Huoltovarmuuskeskukselle on alan asiantuntijalaitoksena kuulunut huoltovarmuuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyviä suunnittelu- ja operatiivisia tehtäviä. Huoltovarmuuskeskus on avustanut ministeriöitä huoltovarmuuden kehitystyössä, analysoimalla jatkuvasti huoltovarmuuden tilaa eri aloilla, tekemällä kehittämisaloitteita ministeriöille sekä vastaamalla materiaalisesta varautumisesta. Nämä tehtävät ovat edelleen ajankohtaisia. Huoltovarmuuskeskus hoitaa kuitenkin myös sellaisia tehtäviä, joista ei tällä hetkellä säädetä huoltovarmuuslaissa tai -asetuksessa. Osa näistä tehtävistä perustuu muihin säädöksiin, kuten eräiden Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten toimeenpanoon liittyvät tehtävät, tai sitten niitä ei ole kirjattu mihinkään säädökseen. Lakiesityksessä esitetään tällaisten tehtävien lisäämistä säädettäväksi esitettävään lakiin.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen roolista julkishallinnon, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistoiminnassa huoltovarmuusasioissa. Lähes vastaava säännös sisältyy voimassa olevan huoltovarmuuslain 6 §:n 1 momentin 1 kohtaan. Huoltovarmuuskeskus kehittää ja tukee julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoimintaa muun muassa sektori- ja poolitoiminnan kautta. Sektoreissa, pooleissa ja toimikunnissa ovat edustettuina viranomaiset, elinkeinoelämä ja järjestöt. Sektorit, poolit ja toimikunnat toimivat tärkeinä linkkeinä huoltovarmuuskriittisten toimijoiden ja julkishallinnon välillä. Huoltovarmuuskeskus koordinoi ja kehittää sektori- ja poolitoimintaa sekä vastaa sen kustannuksista. Säännöstä on täsmennetty siten, että siitä ilmenee Huoltovarmuuskeskuksen tukeva rooli viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistoiminnassa. Huoltovarmuuskeskus ei pelkästään kehitä yhteistyötä, vaan se myös koordinoi huoltovarmuusasioissa toteutettavaa, mm. sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnan kautta toteutettavaa yhteistoimintaa. Huoltovarmuuskeskuksen koordinoitiroolilla ei muuteta muiden viranomaisten lakiin perustuvia tehtäviä tai toimivaltuuksia eikä luoda Huoltovarmuuskeskukselle muiden viranomaisten toimia yhteensovittavaa roolia. Pooli- ja toimikuntatoiminta perustuu Huoltovarmuuskeskuksen ja yksityisten toimijoiden, pääasiassa toimialaliittojen välisiin sopimuksiin ja Huoltovarmuuskeskus vastaa sektori-, pooli- ja toimikuntatyön kustannuksista. Huoltovarmuuskeskus vastaa sektori-, pooli- ja toimikuntatyön suunnittelusta ja kehittämisestä. Lainkohtaan lisättäisiin viranomaisten ja elinkeinoelämän rinnalle järjestöt eli ns. kolmas sektori sisältäen muun muassa yhdistykset sekä toimiala- ja ammattiliitot, joilla on olennainen rooli huoltovarmuusyhteistyössä.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä olisi myös edistää viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen valmiutta toimia normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Samantyyppinen tehtävä sisältyy voimassa olevan huoltovarmuusasetuksen 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtiin, joiden mukaan Huoltovarmuuskeskus

edistää, seuraa ja sovittaa yhteen viranomaisten valmiutta ohjata maan talouselämään poikkeuksellisissa oloissa sekä edistää toimiala- ja toimipaikkakohtaista valmiussuunnittelua ja varautumista normaaliolojen vakaviin häiriöihin ja toimintaan poikkeusoloissa. Lainsäädäntötyön yhteydessä on tunnistettu, ettei viranomaisilla kuitenkaan ole tosiasiallisia mahdollisuuksia ohjata Suomen talouselämää häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Lisäksi on huomioitava, että viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusoloissa säädetään valmiuslaissa. Tämän vuoksi viittaus maan talouselämän ohjaamiseen katsotaan epätarkoituksenmukaiseksi ja ehdotetaan, että maan talouselämän ohjaamisen sijasta tehtävä kohdistuisi yleisesti viranomaisten valmiuteen toimia normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Myöskään viranomaisten toimien yhteensovittamista ei katsota sellaiseksi tehtäväksi, jota Huoltovarmuuskeskus virastona voisi toteuttaa, vaan yhteensovittamisen tulisi olla valtioneuvostotasoinen tehtävä ja tämän vuoksi ehdotetaan, että tehtävä ei sisältäisi yhteensovittamista. Viranomaisten valmiuden edistäminen koostuisi muun muassa Huoltovarmuuskeskuksen ja muiden viranomaisten yhteistyöstä ja Huoltovarmuuskeskuksen osallistumisesta viranomaisten valmiutta ja varautumista käsitteleviin työryhmiin.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin viranomaisten valmiuden edistämisen lisäksi elinkeinoelämän ja järjestöjen valmiuden edistämisestä. Voimassa olevassa huoltovarmuusasetuksessa olevaa viittausta toimiala- ja toimipaikkakohtaiseen valmiussuunnitteluun ja varautumiseen ei katsota tarkoituksenmukaiseksi, vaan yleisen viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen varautumisen sekä normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa toimimisen valmiutta edistävän tehtävän katsotaan paremmin kuvaavan Huoltovarmuuskeskuksen roolia ja toimintaa muun muassa sektori-, pooli- ja toimikuntaverkoston kautta. Huoltovarmuuskeskuksen koordinoimassa sektori- ja poolitoiminnassa korostuu yritysten ja muiden toimintaan osallistuvien jatkuvuudenhallinnan sekä valmius- ja varautumissuunnittelun kehittäminen, ylläpito ja harjoittelu. Huoltovarmuuskeskus suunnittelee, toteuttaa ja rahoittaa sekä viranomaisille että elinkeinoelämälle ja järjestöille tarkoitettuja sektori- ja toimialakohtaisia varautumisharjoituksia ja tilaisuuksia, jotka osaltaan toteuttavat lainkohdassa esitettyä tehtävää.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä olisi huolehtia huoltovarmuuden ennakointi- ja analyysityöstä sekä ylläpitää säännöllistä tilannekuvaa huoltovarmuuden kannalta kriittisten toimialojen huoltovarmuustilanteesta sekä jakaa tilannekuvaa valtioneuvostolle, muille viranomaisille, Huoltovarmuusneuvostolle ja sektoreille, pooleille ja toimikunnille.

Huoltovarmuuskeskuksessa tehdään laajasti huoltovarmuuteen liittyvää ennakointityötä sekä analysoidaan muun muassa erilaisia huoltovarmuuteen vaikuttavia uhkia ja skenaarioita. Tästä tehtävästä ei kuitenkaan ole nimenomaisesti säädetty voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa tai -asetuksessa ja siitä ehdotetaan säädettävän esityksen kohteena olevassa laissa. Huoltovarmuuskeskuksen ennakointi- ja analyysityö liittyy olennaisesti huoltovarmuuden tilannekuvan ylläpitoon, josta säädettäisiin samassa tehtäväkohdassa niin ikään uutena tehtävänä verrattuna voimassa olevaan huoltovarmuuslakiin ja -asetukseen. Osana ennakointi- ja analyysityötä Huoltovarmuuskeskus analysoi erilaisia huoltovarmuuden uhkia ja vaikutuksia sekä muodostaa huoltovarmuuden ennusteita ja skenaarioita.

Huoltovarmuuskeskus on vuodesta 2020 alkaen ylläpitänyt tilannekuvaa, jossa kuvataan huoltovarmuuden kannalta kriittisten toimialojen tilanne, toimialojen kyky tuottaa huoltovarmuuden turvaamisen kannalta välttämättömiä materiaaleja ja palveluita, toimialoihin liittyvät vallitsevat olosuhteet, tilanteen synnyttäneet tapahtumat, tilannetta koskevat taustatiedot, tilanteen kehittymistä koskevat arviot sekä eri toimijoiden toimintavalmiudet ja sellaiset häiriöistä ja niiden uhat, jotka vaarantavat huoltovarmuutta. Tilannekuva tuottaa myös

ennakoivaa tietoa varautumistoimien tueksi. Huoltovarmuuden tilannekuva muodostetaan sektoreilta, pooleilta ja toimikunnilta sekä niihin kuuluvilta huoltovarmuuskriittisiltä yrityksiltä saatavista tiedoista. Huoltovarmuuden tilannekuva muodostuu useista tilannekuvatuotteista. Yleistilannekuva on luonteeltaan yleinen siten, ettei siinä mainita yksittäisen yrityksen tai toimijoiden nimiä, vaan tilannekuva kuvaa tiettyjen toimialojen tilannetta. Tilannekuvaa ylläpidetään huoltovarmuuden kannalta kriittisten toimialojen huoltovarmuustilanteesta ja toimialojen kyvystä tuottaa huoltovarmuuden turvaamisen kannalta välttämättömiä materiaaleja ja palveluita ja toimialoihin liittyvistä vallitsevista olosuhteista, tilanteen synnyttäneistä tapahtumista, tilannetta koskevista taustatiedoista, tilanteen kehittymistä koskevista arvioista sekä eri toimijoiden toimintavalmiuksista ja sellaisista häiriöistä ja niiden uhkista, jotka vaarantavat huoltovarmuutta. Häiriötilanteissa Huoltovarmuuskeskus voisi tuottaa yleistilannekuvan lisäksi erillisselvityksiä, jotka sisältävät yksityiskohtaisempia tietoja esimerkiksi häiriötilanteen vaikutusten kohteena olevan toimialan yritysten tilanteesta.

Tällä hetkellä Huoltovarmuuskeskus jakaa tilannekuvaa seuraaville viranomaistoimijoille: valtioneuvoston kanslia, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö sekä Puolustusvoimat. Näiden lisäksi Huoltovarmuuskeskus on jakanut tilannekuvaa Huoltovarmuusneuvostolle, Huoltovarmuuskeskuksen hallitukselle, sektoreiden, poolien ja toimikuntien toimielimissä mukana oleville viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen edustajille sekä huoltovarmuuskriittisille yrityksille. Vastaavantyyppinen jakelu olisi tarkoitus säilyttää lakiuudistuksen jälkeen ja tarvittaessa viranomaisjakelua voitaisiin laajentaa kattamaan esimerkiksi sosiaali- ja terveysalojen valmiuskeskukset sekä pelastustoimen yhteistyöalueiden tilanne- ja johtokeskukset. Tietyt ministeriöt ovat käyttäneet Huoltovarmuuskeskuksen tilannekuvaa omassa tilannekuvanmuodostuksessaan.

Huoltovarmuuskriittiset yritykset pitävät tilannekuvaa omaa jatkuvuudenhallintaansa tukevana Huoltovarmuuskeskuksen tuottamana palveluna. Tilannekuva palvelee niin valtionhallinnon viranomaisia kuin yksityisiä, huoltovarmuuden kannalta kriittisiä toimijoita jatkuvuudenhallinnassa, varautumisen suunnittelussa ja valmiuden seurannassa. Tiedot tilannekuva-analyysia varten kerätään pääosin huoltovarmuuden kannalta kriittisiltä yksityisiltä toimijoilta ja tämän vuoksi on tärkeää, että nämä yritykset myös saavat Huoltovarmuuskeskuksen analysoiman ja koostaman, kriittisiä toimialoja koskevan tilannekuvan käyttöönsä, jotta he voivat hyödyntää analyysia omassa toiminnassaan.

Myös muut viranomaiset ylläpitävät tilannekuvia. Esimerkiksi valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain (300/2017) nojalla valtioneuvoston tilannekeskus kerää tietoja ja ylläpitää valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteon tukemiseksi tilannekuvaa turvallisuustilanteesta ja sellaisista häiriöistä ja niiden uhkista, jotka vaarantavat yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Viranomaiset ovat velvollisia ilmoittamaan tilannekeskukselle sellaisesta toimialaansa koskevasta onnettomuudesta, vaaratilanteesta, poikkeuksellisesta tapahtumasta tai muusta vastaavasta häiriöstä tai häiriön uhkasta, jolla voi viranomaisen arvion mukaan olla merkitystä muodostettaessa tilannekuvaa. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) nojalla sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskukset muodostavat ja ylläpitävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän valmiutta kuvaavaa tilannekuvaa. Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin Kyberturvallisuuskeskus tuottaa useita erilaisia tilannekuvatuotteita organisaatioiden ja kansalaisten käyttöön muun muassa kyberturvallisuuteen vaikuttavista tapahtumista ja ilmiöistä.

Muissa viranomaisten ylläpitämissä tilannekuvilla tietoja ei kerätä samassa määrin suoraan elinkeinoelämän toimijoilta, eivätkä muut tilannekuvat ole keskittyneitä nimenomaan huoltovarmuuden kannalta kriittisten toimialojen tilannekuvan muodostukseen, mikä tekee

Huoltovarmuuskeskuksen tilannekuvasta erityisen ja tarpeellisen. Viranomaisten tilannekuvat ovat pääosin suunnattuja muille viranomaisille, pois lukien esimerkiksi Kyberturvallisuuskeskuksen tietyt tilannekuvatuotteet, mikä myös osaltaan erottaa Huoltovarmuuskeskuksen tilannekuvan muiden viranomaisten ylläpitämistä tilannekuvista. Huoltovarmuuskeskuksen tilannekuvatyö tukee ministeriöiden ja muiden viranomaisten huoltovarmuus- ja varautumistehtäviä, sekä huoltovarmuuskriittisten yritysten ja järjestöjen jatkuvuudenhallintaa, varautumisen suunnittelua ja valmiuden seuranta.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi edistää yhteistyössä muiden viranomaisten ja elinkeinoelämän kanssa huoltovarmuuden kannalta välttämättömän kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamista. Vastaavantyyppinen tehtävä sisältyy voimassa olevan huoltovarmuuslain 6 §:n 1 momentin 2 kohtaan. Tehtävää esitetään täsmennettävän siten, että Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä ja vastuuna ei olisi suoraan turvata kriittisen infrastruktuurin toimivuutta, vaan edistää sen toimivuuden turvaamista. Käytännössä Huoltovarmuuskeskuksen toimenpiteet ovat nimenomaan edistäviä ja mahdollistavia, ei välttämättä suoraan turvaavia. Muutoksena voimassa olevaan huoltovarmuuslain sääntelyyn olisi myös se, että kyseessä ei olisi pelkästään Huoltovarmuuskeskuksen vastuulla oleva tehtävä, vaan Huoltovarmuuskeskus toteuttaisi tehtävää yhteistyössä muiden viranomaisten ja elinkeinoelämän kanssa. Käytännössä Huoltovarmuuskeskuksen muilta viranomaisilta sekä elinkeinoelämäältä saamat tiedot ovat välttämättömiä tehtävän hoidossa. Elinkeinoelämän roolia korostaa se, että suuri osa huoltovarmuuden kannalta kriittisestä infrastruktuurista on yksityisten tahojen omistuksessa.

Tehtävää tarkennettaisiin myös siten, että uudessa säännöksessä ei viitattaisi huoltovarmuuden kannalta elintärkeisiin teknisiin järjestelmiin, vaan huoltovarmuuden kannalta välttämättömään kriittiseen infrastruktuuriin. Kriittinen infrastruktuuri on määritelty lain 1 §:n perusteluissa.

Suomen kriittinen infrastruktuuri on suurimmaksi osaksi yksityisessä omistuksessa ja infrastruktuurin rakentaminen ja ylläpito ovat ensisijaisesti yksityisten toimijoiden vastuulla. Huoltovarmuuskeskus yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa pyrkii varmistamaan, että infrastruktuurin omistajat eli elinkeinoelämän yritykset suojaavat kriittistä infrastruktuuria mahdollisimman kattavasti ja tarkoituksenmukaisesti. Lisäksi kriittisen infrastruktuurin omistavien tahojen jatkuvuudenhallintaa ja infrastruktuurin varajärjestelyjä voidaan edistää viranomaistoimenpitein. Tällaisia viranomaistoimenpiteitä voivat olla esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin tunnistaminen ja tällaisen infrastruktuurin omistajien tietoisuuden lisääminen niihin kohdistuvista uhkista sekä suojaamisen tarpeesta ja keinoista. Lisäksi kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvien uhkien tunnistaminen ja kriittisen infrastruktuurin toimintakyvyn palauttaminen voisivat olla sellaisia toimia, joilla Huoltovarmuuskeskus yhdessä muiden viranomaisten kanssa voisi varmistaa kriittisen infrastruktuurin toimivuutta. Erityislainsäädännössä, kuten sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014) sekä arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetussa laissa (348/2017) on säännöksiä, joiden nojalla yritykset voivat saada huoltovarmuusrahastosta korvauksia muun muassa kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvista varautumistoimenpiteistä.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä olisi huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tavaroiden, materiaalien ja palveluiden saatavuuden turvaamisen edistäminen normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon turvaamisen edistäminen. Vastaavantyyppinen säännös sisältyy voimassa olevan huoltovarmuuslain 6 §:n 1 momentin 3 kohtaan, jonka mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on turvata välttämätön tavara- ja palvelutuotanto sekä sotilaallista maanpuolustusta tukeva tuotanto. Tehtävä on voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa erittäin laaja ja säädettävään lakiin esitetään tehtävän rajauksia,

sillä Huoltovarmuuskeskuksen resurssit eivät mahdollista nykymuotoisen tehtäväsäännöksen mukaista toimintaa. Lisäksi on huomioitava, että tavaroiden ja palveluiden saatavuus on nykyisessä toimintaympäristössä riippuvainen niiden globaalista saatavuudesta, johon vaikuttaminen edellyttää laajempia, esimerkiksi EU-tasoisia, toimia. Tehtävä rajattaisiin säädettävässä laissa huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tavaroiden ja palveluiden saatavuuden turvaamiseen normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tätä tehtävää voidaan toteuttaa esimerkiksi valtion varmuusvarastoinnin sekä turva- ja velvoitevarastoinnin kautta. Lisäksi Huoltovarmuuskeskus voi ryhtyä erilaisiin toimenpiteisiin tavaroiden ja palveluiden saatavuuden turvaamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa esimerkiksi varmistamalla logististen reittien tai tietoliikenneyhteyksien toimivuuden. Säännöksessä rajattaisiin tavaroiden ja palveluiden saatavuuden turvaaminen huoltovarmuuden kannalta välttämättömiin tavaroihin ja palveluihin, kun voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on turvata välttämätön tavara- ja palvelutuotanto. Kyse ei siis olisi pelkästään Suomessa tuotettavista tavaroista ja palveluista, vaan yleisemmin tavaroiden ja palveluiden saatavuudesta. Lisäksi tavaroiden ja palveluiden saatavuuden turvaaminen kohdistuisi normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, mikä edelleen rajaisi tehtävää siten, ettei se koskisi tavaroiden ja palveluiden saatavuutta normaaliaikana.

Lainkohdassa säädettäisiin lisäksi Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi edistää sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon turvaamista. Vastaavantyyppinen säännös sisältyy voimassa olevaan huoltovarmuuslakiin. Sotilaallinen maanpuolustus ja sen edellytysten turvaaminen ovat osa huoltovarmuutta. Sotilaallinen maanpuolustus kuuluu puolustusministeriön hallinnonalaan kuuluvalla Puolustusvoimille, jonka toiminnan rahoitus katetaan valtion talousarviosta. Huoltovarmuuskeskus ei lähtökohtaisesti rahoita toisen viranomaisen ja hallinnonalan vastuulle kuuluvaa toimintaa ja hankkeita. Sotilaallista maanpuolustusta tukeva tuotanto, kuten ampumatarviketuotanto, ei kuitenkaan kuulu valtiolle, vaan yksityisillä toimijoilla on siinä olennainen rooli. Ampumatarvikkeita ja muita sotilaallista maanpuolustusta tukevia tuotteita valmistavat yritykset eivät välttämättä esimerkiksi kysynnän vähäisyyden vuoksi kykene markkinaehtoisesti tuottamaan kaikkia sellaisia hyödykkeitä, jotka ovat välttämättömiä sotilaallisen maanpuolustuksen kannalta. Tämän vuoksi valtion toimenpiteillä tulee varmistaa, että sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon edellytykset turvataan. Puolustusvoimien sodan ajan huollon kannalta kriittinen tuotantokapasiteetti on myös turvattava. Keskeinen kohde on raskas ampumatarviketuotanto. Koska tällaiset toimenpiteet ovat huoltovarmuudessa erityishuomion kohteina, ne on syytä mainita selkeästi Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviin kuuluvina.

Pykälän 1 momentin 5 kohdassa säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen tehtävästä ylläpitää valtion varmuusvarastoissa materiaaleja, jotka ovat välttämättömiä huoltovarmuuden turvaamiseksi ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi, sekä toteuttaa varmuusvarastointiin liittyvä suunnittelu, varastojen hallinnointi, kauppatoimet, hallinto ja valvonta. Säännöksen sisältö vastaisi pääosin voimassa olevan huoltovarmuuslain 6 §:n 1 momentin 5 kohtaa sekä huoltovarmuusasetuksen 1 §:n 1 momentin 6 kohtaa. Ehdotetussa tehtäväsäännöksessä yhdistettäisiin nämä laissa ja asetuksessa olevat säännökset valtion varmuusvarastoinnista. Varmuusvarastointia pidetään muiden materiaallisen varautumisen keinojen rinnalla edelleen tarpeellisena ja välttämättömänä varautumisen keinona. Tiettyjä huoltovarmuuden kannalta välttämättömiä tuotteita ja materiaaleja katsotaan perustelluksi varastoida jatkuvaluonteisesti ja normaaliaikana, jotta niillä voitaisiin turvata huoltovarmuutta ja materiaalien saantia normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varmuusvarastoinnin tarkoituksena ei kuitenkaan ole turvata materiaalien saantia toistaiseksi, vaan varmuusvarastoinnilla varaudutaan siihen, että varastojen avulla saadaan turvattua akuuttia tarvetta joidenkin viikkojen tai kuukausien ajan, kun materiaalien normaali saatavuus on

vakavasti häiriintynyt tai estynyt. Varmuusvarastot ovat viimesijainen keino varastoitujen materiaalien saatavuushäiriötilanteissa, ja niihin turvaudutaan vasta silloin, kun elinkeinoelämän varastoissa, eikä turva- tai velvoitevarastoissa ei ole kyseisiä varmuusvarastoituja tuotteita saatavissa. Varmuusvarastoitavista materiaaleista ei erikseen säädetä laissa. Sen sijaan huoltovarmuuden tavoitteista annettavassa valtioneuvoston päätöksessä on nostettu esiin tiettyjä varmuusvarastoitavia tuotteita ja raaka-aineita.

Yksityiskohtainen tieto varmuusvarastoiduista materiaaleista, niiden määrät ja sijainnit ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 8 kohdan nojalla salassa pidettävää tietoa, jos tiedon julkiseksi tuleminen aiheuttaisi vahinkoa poikkeusoloihin varautumiselle. Tiedon tullessa julkiseksi vihamielinen taho pystyisi vahingoittamaan varastoja, joita ylläpidetään materiaalien saannin viimesijaiseksi turvaksi normaaliolojen vakavien häiriötilojen ja poikkeusolojen varalta. Säännöksessä ei eriteltäisi tarkemmin, kuinka varmuusvarastointi tulisi toteuttaa, vaan Huoltovarmuuskeskus voisi järjestää varastoinnin tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Käytännössä tämä tarkoittaa joko materiaalien varastointia Huoltovarmuuskeskuksen omistuksessa olevissa varastoissa taikka varastoinnin ulkoistamista sopimusperusteisesti. Säännöksen mukaan Huoltovarmuuskeskus toteuttaisi varmuusvarastointiin liittyvän suunnittelun, varastojen hallinnoinnin, kauppatoimet, hallinnon ja valvonnan. Suunnittelulla tarkoitetaan esimerkiksi varastojen perustamiseen, varastoitavan materiaalin mitoittamiseen, kierrättämiseen ja muihin varaston elinkaaren hallintaan liittyviä toimia. Varastojen hallinnoinnilla viitataan siihen, että varmuusvarastoidut materiaalit ovat Huoltovarmuuskeskuksen omistuksessa ja määräysvallassa huolimatta siitä, onko materiaali varastoituna Huoltovarmuuskeskuksen omistamiin tiloihin vai onko varastointi ulkoistettu sopimusperusteisesti. Huoltovarmuuskeskus toteuttaa kauppatoimet varmuusvarastoitavan materiaalin hankkimiseksi sekä myymiseksi. Varaston hallinnalla tarkoitetaan mm. varastointiin liittyvien sopimusten hallintaa, materiaalikirjanpitoa sekä muita varmuusvarastojen ylläpitoon liittyviä hallinnollisia toimenpiteitä. Huoltovarmuuskeskus suorittaa valvontatoimenpiteitä varastoissa sen varmistamiseksi, että varastointikumppani tai varasto-operaattori toteuttavat velvollisuutensa. Varmuusvarastojen valvonta käsittää muun muassa säännöllisen varastokirjanpidon ja inventaariraporttien tarkistamisen sekä varaston ja siellä olevien materiaalien fyysisen tarkastuksen. Valtion varmuusvarastoinnista säädetään tarkemmin 10, 11 ja 12 §:ssä.

Pykälän 1 momentin 6 kohta koskisi Huoltovarmuuskeskukselle velvoite- ja turvavarastointia koskevassa lainsäädännössä säädettyjen tehtävien hoitamista. Säännöksen mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä olisi hoitaa velvoite- ja turvavarastointia koskevassa lainsäädännössä sille asetetut tehtävät. Velvoite- ja turvavarastoinnista ei säädetä huoltovarmuuslaissa, vaan niitä koskevassa erityislainsäädännössä. Huoltovarmuuskeskus on jo pitkään hoitanut velvoite- ja turvavarastointiin liittyviä tehtäviä ja voimassa olevan huoltovarmuuslain 6 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on hoitaa velvoite- ja turvavarastointia. Tehtävän täsmentämiseksi ehdotettavassa tehtäväsäännöksessä viitattaisiin velvoite- ja turvavarastointia koskevaan lainsäädäntöön ja siinä Huoltovarmuuskeskukselle säädettyihin tehtäviin. Velvoitevarastoja ylläpidetään lääkevalmisteista ja tuontipolttoaineista ja pykälän 1 momentin 7 kohdassa velvoitevarastointia koskevalla lainsäädännöllä tarkoitettaisiin lääkkeiden velvoitevarastoinnista annettua lakia (979/2008) ja tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annettua lakia (1070/1994). Turvavarastointia koskevalla lainsäädännöllä tarkoitettaisiin turvavarastolakia (970/1982) ja polttoturpeen turvavarastoista annettua lakia (321/2007).

Pykälän 1 momentin 7 kohdassa säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi hoitaa kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle kuuluvat tehtävät, joista säädetään toimista kaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi ja asetuksen (EU) N:o 994/2010 kumoamisesta annetussa

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2017/1938, jäljempänä *kaasun toimitusvarmuusasetus*. Vastaava säännös sisältyy myös voimassa olevaan huoltovarmuuslakiin. Kaasun toimitusvarmuusasetuksella pyritään varmistamaan, että kaikki tarvittavat toimenpiteet kaasun keskeytymättömän saannin varmistamiseksi toteutetaan kaikkialla unionissa erityisesti suojatuille asiakkaille vaikeiden ilmasto-olojen tai kaasun toimitushäiriöiden varalta. Jäsenvaltiot ovat nimenneet kaasun toimitusvarmuusasetuksessa säädettyjen toimenpiteiden täytäntöönpanon varmistamista varten toimivaltaisen viranomaisen, joka Suomessa on Huoltovarmuuskeskus. Toimivaltaisen viranomaisen tehtävistä on säädetty kaasun toimitusvarmuusasetuksessa ja nyt säädettävässä tehtävässä viitattaisiin asetukseen ja siinä säädettyihin tehtäviin.

Pykälän 1 momentin 8 kohdassa säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi hoitaa keskusyhteystoimistolle kuuluvat tehtävät sekä vastata kriittisesti tärkeiden tavaroiden ja palvelujen toimitusketjujen ja näiden tuottamiseen ja tarjoamiseen osallistuvien henkilöiden vapaan liikkuvuuden seurantaan liittyvistä tehtävistä, joista säädetään sisämarkkinoiden hätätilaa ja sisämarkkinoiden häiriönsietokykyä koskevan toimenpidekehityksen perustamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2679/98 muuttamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2024/2747 (sisämarkkinoiden hätätilaa ja häiriönsietokykyä koskeva säädös). Keskusyhteystoimisto vastaisi jäsenvaltiossaan tietojenvaihdosta, koordinoinnista ja yhteydenpidosta muiden jäsenvaltioiden keskusyhteystoimistojen, EU:n yhteystoimiston ja kansallisten viranomaisten kanssa. Se ilmoittaa komissiolle ja muille jäsenvaltioille merkittävistä vaaratilanteista, osallistuu komission pitämiin koulutuksiin ja simulaatioihin sekä toimittaa jäsenvaltioissa kerätyt tiedot valmiustilavaiheessa tehdystä vapaan liikkuvuuden ja toimitusketjujen seurannasta. Lisäksi keskusyhteystoimisto voi kerätä ja toimittaa tietoja valmius- tai hätätilan aikana kansallisista hankinnoista tai se voi ilmoittaa alueensa hankintaviranomaisille ja -yksiköille meneillään olevasta yhteishankinnasta. Tehtävä olisi uusi.

Pykälän 1 momentin 9 kohdassa säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi hoitaa tehtäviä, jotka liittyvät Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2024/1252 puitteiden vahvistamisesta kriittisten raaka-aineiden turvatun ja kestäväen tarjonnan varmistamiseksi ja asetusten (EU) N:o 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 ja (EU) 2019/1020 muuttamisesta (kriittisiä raaka-aineita koskeva säädös). Tehtävä olisi uusi.

Asetuksen 21 artiklassa säädetään seuranta koskevista tiedotusvelvoitteista. Asetuksen 21 artiklan 2 kohdassa säädetään velvollisuudesta määrittää jäsenvaltion alueelle sijoittautuneet kriittisten raaka-aineiden arvoketjun keskeiset toimijat. Jäsenvaltioiden tulee 2 kohdan a) alakohdan mukaan seurata keskeisten toimijoiden toimintaa tutkimalla julkisesti saatavilla olevia tietoja ja tarvittaessa säännöllisillä kyselytutkimuksilla asetuksessa tarkemmin säädettyjen tietojen keräämiseksi. Artiklan 3 kohdan mukaan nämä tiedot on toimitettava kansallisille tilastoviranomaisille ja Eurostatille. Huoltovarmuuskeskus vastaisi tietojen toimittamisesta kansallisille tilastoviranomaisille ja Eurostatille. Seurannan toteuttamisaikataulua ohjaa asetuksen 45 artiklan mukainen vuosiraportointi, jota varten tietoja kerätään.

Asetuksen 24 artiklan 1 kohta edellyttää, että jäsenvaltiot nimeävät alueellaan toimivat suuryritykset, jotka käyttävät asetuksen tarkoittamia strategisia raaka-aineita energian varastointiin ja sähköiseen liikkuvuuteen tarkoitettujen akkujen, vedyn tuotantoon ja käyttöön liittyvien laitteiden, uusiutuvan energian tuotantoon liittyvien laitteiden, ilma-alusten, ajomoottorien, lämpöpumppujen, tiedonsiirto- ja varastointiteknologiaan liittyvien laitteiden, mobiililaitteiden, lisäaineiden valmistukseen liittyvien laitteiden, robotiikkaan liittyvien laitteiden, droonien, raketinheittimien, satelliittien tai kehittyneiden sirujen valmistukseen.

Nimettyjen suuryritysten on vähintään joka kolmas vuosi ja siltä osin kuin vaaditut tiedot ovat niiden saatavilla suoritettava strategisten raaka-aineiden toimitusketjunsä riskinarviointi, johon sisällytetään artiklan 2 kohdan a-c alakohdassa tarkemmin esitetyt tiedot. Suuryrityksellä tarkoitetaan asetuksen 2 artiklan 29 kohdan nojalla yritystä, jolla oli keskimäärin yli 500 työntekijää ja jonka maailmanlaajuinen nettoliikevaihto oli yli 150 miljoonaa euroa viimeisimpänä tilivuonna, jolta on laadittu vuositilinpäätös. Nimetyt suuryritykset on ajantasaistettava aina 12 kuukauden kuluessa siitä, kun asetuksen mukainen strategisten raaka-aineiden luettelo on päivitetty. Huoltovarmuuskuskuksen tulisi ilmoittaa yrityksille, jotka se on nimennyt asetuksen (EU)1452/2024 24 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun mukaisesti.

Pykälän 1 momentin 10 kohdassa säädettäisiin Huoltovarmuuskuskuksen tehtäväksi toteuttaa Euroopan unionin varautumistoimintaan liittyvät Huoltovarmuuskuskukselle annetut tehtävät. Tehtäväsäännös olisi uusi ja sillä olisi tarkoitus säätää lain tasolla Euroopan unionin varautumistoimintaan liittyvistä tehtävistä, joita Huoltovarmuuskuskuks on jo tosiasiallisesti hoitanut. Nämä tehtävät liittyvät muun muassa Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismiin alaiseen määräaikaiseen rescEU-valmiusvarastointiin, jota Huoltovarmuuskuskuks on hoitanut osana sisäministeriön perustamaa konsortiota. Säännöksen nojalla Huoltovarmuuskuskuks voisi erikseen sovitusti toteuttaa myös muita sille annettavia Euroopan unionin varautumistoimintaan liittyviä tehtäviä. Huoltovarmuuskuskukselle annettaisiin aina toimivaltaisten viranomaisten kanssa yhteistyössä sovitettu erillinen toimeksianto säännöksessä mainittujen tehtävien hoitamiseksi. Toimeksianto käsiteltäisiin myös Huoltovarmuuskuskuksen ohjausryhmässä.

Pykälän 1 momentin 11 kohdassa säädettäisiin Huoltovarmuuskuskuksen tehtäväksi tukea pelastuslain (379/2011) 38 §:ssä säädettyjen tehtävien edellyttämässä materiaaliavun hankinnassa, kuljetuksessa ja varastoinnissa. Vastaavanlaista työtä tehdään jo Huoltovarmuuskuskuksessa, mutta tehtävä nostettaisiin lain tasolle. Pelastuslain 38 §:n nojalla sisäministeriö voi tietyin edellytyksin päättää pelastustoimeen kuuluvan avun antamisesta ulkomaille, pyytää kansainvälistä pelastustoimeen kuuluvaa kansainvälistä apua ja päättää pelastustoimeen kuuluvan tuen antamisesta toiselle viranomaiselle kyseisen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi Suomen alueen ulkopuolella. Käytännössä Huoltovarmuuskuskuks on tarpeen mukaan tukenut sisäministeriötä avunannon toteuttamisessa erikseen sovitulla tavalla myymällä sisäministeriölle materiaalia kansainvälisen avun toimittamista varten ja/tai järjestämällä avun kuljettamisen joko osin tai kokonaan olemassa olevien kuljetussopimustensa kautta. Esimerkiksi Ukrainaan lähetetyssä materiaaliavussa Huoltovarmuuskuskuksen tuella on järjestetty valtaosa avustuskuljetuksista. Lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden ja muun terveydenhuollon materiaalin osalta tulisi huomioida kansainvälisen avun antamisessa tai pyytämisessä tehtävä yhteistyö sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Pelastuslain 38 §:ssä säädetyn lisäksi Huoltovarmuuskuskukselle säädettäisiin tehtäväksi tarvittaessa järjestää yhteistoiminnassa ministeriöiden kanssa kansainvälisen materiaaliavun lähettämiseen ja vastaanottamiseen liittyviä logistiikkatehtäviä, jollei muualla lainsäädännössä toisin säädetä. Tarkoituksena on mahdollistaa näiden tehtävien järjestäminen yhteistyössä sen ministeriön kanssa, jonka toimialaan tehtävä kuuluu. Huoltovarmuuskuskuksella on tällä hetkellä yhteistyötä logistiikkaan liittyvissä tehtävissä esimerkiksi puolustusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Tarve kansainvälisen avun lähettämisen ja vastaanottamisen operatiivisten logistiikkatehtävien tehokkaalle toteuttamiselle sisältyy useiden hallinnonalojen varautumiseen.

Pykälän 1 momentin 12 kohdan mukaan Huoltovarmuuskuskuksen tehtävänä olisi toteuttaa ulkomaisten toimijoiden kanssa tekemiensä kahden- tai monenkeskisten sopimusten edellyttämät tehtävät toimialallaan. Vastaava säännös sisältyy voimassa olevaan huoltovarmuusasetukseen. Kansainvälisyys ja yhteistyö huoltovarmuusasioissa etenkin

pohjoismaiden, mutta myös EU:n kanssa on lisääntynyt merkittävästi voimassa olevan huoltovarmuuslain ja -asetuksen säätämisen jälkeen. Huoltovarmuuskeskuksen yhteistyö varsinkin Ruotsin huoltovarmuusviranomaisten kanssa on tiivistynyt huomattavasti, eikä huoltovarmuutta nähdä enää pelkästään kansallisena asiana. Myös koronapandemia ja Ukrainan sota ovat vaikuttaneet siihen, että huoltovarmuutta pyritään turvaamaan sekä varautumistoimia suunnittelemaan rajat ylittävästi. Huoltovarmuuskeskus on myös solminut kahden- ja monenvälisiä sopimuksia kansainvälisten toimijoiden kanssa ja tässä säännöskohdassa todettaisiin, että Huoltovarmuuskeskus toteuttaisi kyseisten sopimusten mukaiset tehtävät toimialallaan. Huoltovarmuuskeskuksella on tiivistä Nato-yhteistyötä erityisesti siviilivalmiuteen liittyvissä kokoonpanoissa Naton resilienssikomiteassa. Huoltovarmuuskeskuksen asiantuntijat osallistuvat resilienssikomitean suunnitteluryhmien työskentelyyn yhdessä useiden ministeriöiden ja virastojen virkamiesten kanssa. Resilienssityön keskeisiä tavoitteita ovat yhteiskunnan siviilisektoreiden valmius, infrastruktuurien toimivuus ja sotilaallinen ja poliittinen yhteistyö.

Pykälän 1 momentin 13 kohdan mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä olisi hoitaa muualla lainsäädännössä Huoltovarmuuskeskukselle säädetty tehtävät. Tehtävästä hoitaa muualla lainsäädännössä säädetty tehtävät on säädetty tällä hetkellä huoltovarmuusasetuksessa. Muualla säädettyjä tehtäviä, joista on säädetty erikseen ehdotetun lain 19 §:ssä, ovat esimerkiksi muissa laeissa olevat säännökset siitä, että huoltovarmuusrahastosta voidaan korvata yksityisten toimijoiden varautumistoimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia.

Lisäksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetussa laissa (jäljempänä *CER-direktiivin toimeenpanolaki*, 310/2025) säädetään Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä. Lain 8 § asettaa Huoltovarmuuskeskukselle tehtävän yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa edistää erinäisiä kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyyn liittyviä kokonaisuuksia. Pykälä koskee tietojenvaihtoa, käytäntöjen määrittämistä sekä kriittisten toimijoiden tukemista. Lisäksi lain 13 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskuksen on annettava lausunto kriittisen toimijan määrittämistä koskevassa asiassa. Kyseinen kansallinen laki toimeenpanee kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (EU) 2022/2557 (CER-direktiivi). Direktiivillä tavoitellaan keskinäisriippuvaisten sekä yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta kriittisten palveluiden häiriönsietokyvyn turvaamisen parantamista ja yhteiskunnan taloudellisten toimintojen ylläpitämistä. Edellä mainittujen laissa säädettyjen tehtävien lisäksi direktiivin toimeenpanon osalta Huoltovarmuuskeskukselle voidaan tarvittaessa tulohajauksen kautta osoittaa Huoltovarmuuskeskuksen nykyiseen toimintaan liittyviä tehtäviä. Huoltovarmuuskeskuksella on esimerkiksi sellaista asiantuntijaosaamista, jota voitaisiin hyödyntää CER-prosesseissa, erityisesti kriittisten toimijoiden määrittämisessä, poikkeamailmoitusten käsittelyssä sekä poikkeamien huoltovarmuusvaikutusten arvioinnissa (HE 205/2024 vp). CER-direktiivin sisältämien toimenpiteiden ja tehtävien kansallisesta hoitamisesta on säädetty CER-toimeenpanolaissa.

Pykälän 1 momentin 14 mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä olisi hoitaa työ- ja elinkeinoministeriön sille määräämät tehtävät. Säännös vastaisi muiden virastolakien sääntelyä. Työ- ja elinkeinoministeriö voisi antaa Huoltovarmuuskeskukselle toimeksiannon esimerkiksi ennakkoimattomien ja kiireellisten huoltovarmuuden turvaamisen kannalta välttämättömien tehtävien hoitamiseksi. Huoltovarmuuskeskukselle annettaisiin aina erillinen toimeksianto tällaisen tehtävän suorittamiseksi. Annettavat toimeksiannot voitaisiin käsitellä myös Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmässä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

6 §. Johtaminen ja ratkaisuvallta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Huoltovarmuuskeskusta johtaisi pääjohtaja, jonka nimittäisi valtioneuvosto. Pääjohtaja vastaisi viraston toiminnan kehittämisestä ja tuloksellisuudesta sekä tavoitteiden saavuttamisesta. Valtioneuvosto nimittäisi pääjohtajan määräajaiseen viiden vuoden virkasuhteeseen. Pääjohtajan virka olisi täytettävissä aina viiden vuoden pituiseksi määräajaksi valtion virkamieslain (750/1994) 9 a §:n perusteella, ellei erityisestä syystä olisi perustetta nimittää tätä lyhyemmäksi määräajaksi. Pääjohtajan tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä, mikä tulee säätää perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaisesti laissa. Pääjohtajan erityiset kelpoisuusvaatimukset säädetään valtion virkamieslain 8 § 2 momentissa.

Pykälän 2 momentin mukaan pääjohtaja ratkaisisi Huoltovarmuuskeskuksessa ratkaistavat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistaviksi. Ratkaisuvallan siirtämisestä muille virkamiehille määrättäisiin viraston työjärjestyksessä. Pääjohtaja voisi kuitenkin ottaa ratkaistavakseen asian, joka työjärjestyksessä olisi määrätty hänen alaiselleen ratkaistavaksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin johtoryhmästä, joka toimisi pääjohtajan tukena toimisi johtoryhmä. Johtoryhmän kokoonpano, kokouskäytännöt sekä johtoryhmän käsittelemät asiat ja päätösvalta määriteltäisiin työjärjestyksessä.

Pykälän 4 momentissa sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää Huoltovarmuuskeskuksen johtamisesta ja ratkaisuvallasta tarkemmin.

7 §. Työjärjestys. Pykälässä säädettäisiin viraston työjärjestyksestä. Pykälän mukaan pääjohtaja vahvistaisi viraston työjärjestyksen, jossa annettaisiin tarkemmat määräykset ainakin viraston organisaatiosta, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä hallinnon, toimintojen ja työskentelyn järjestämisestä.

Työjärjestyksessä määriteltäisiin muun muassa yksityiskohtaisemmat menettelyt Huoltovarmuuskeskuksen päätöksenteosta ja täydennettäisiin sekä täsmennettäisiin laissa säädettyjä päätöksentekovaltuuksia ja menettelyitä.

8 §. Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus. Pykälässä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksesta. Pykälän 1 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksesta ja valvonnasta vastaisi edelleen työ- ja elinkeinoministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi Huoltovarmuuskeskuksen organisaatiota, hallintoa sekä sen toimintaa koskevien säädösten valmistelusta. Tällaisia olisivat esimerkiksi Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa koskevien asetusten antaminen. Ministeriöt ohjaavat hallinnonalojensa virastoja hallinnollisesti ja taloudellisesti. Keskeinen toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmä normi- ja budjettiohjauksen lisäksi on tulosojaus. Ministeriön ja viraston välinen ohjaussuhde on oikeudellisesti määritelty valtioneuvoston ohjesäännön (1280/2021) 11 §:ssä. Työ- ja elinkeinoministeriö yleishallinnollisena ohjaajana vastaisi myös Huoltovarmuuskeskuksen hallintoa koskevasta muusta ohjauksesta ja valvonnasta. Yleishallinnollinen ohjaus ja valvonta merkitsevät käytännössä tulosojausprosessista vastaamista ja sen johtamista.

Huoltovarmuuskeskuksen ohjausmallia kehitettäisiin siten, että sekä virastoa ohjaavan työ- ja elinkeinoministeriön että muiden ministeriöiden roolia vahvistettaisiin ohjauksessa.

Huoltovarmuusselonteko edellyttää, että sektorikohtaisia varautumistoimenpiteitä tehostetaan ja eri sektoreiden varautumistoimenpiteiden yhteensovittamista tiivistetään. Ministeriöiden osallistumismahdollisuutta Huoltovarmuuskeskuksen ohjaukseen vahvistettaisiin. Vahvistamalla toimivaltaisten ministeriöiden mahdollisuuksia osallistua Huoltovarmuuskeskuksen tulosohtaukseen ja sen seurantaan varmistetaan myös riittävä ja oikea-aikainen tiedonkulku eri hallinnonaloille.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen toimialaohjauksesta. Liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, valtioneuvoston kanslia sekä ympäristöministeriö osallistuisivat Huoltovarmuuskeskuksen ohjaukseen yhteistoiminnassa työ- ja elinkeinoministeriön kanssa kukin omalla toimialallaan. Edellä mainittujen ministeriöiden osallistuminen Huoltovarmuuskeskuksen ohjaukseen tapahtuisi yhteistoiminnassa työ- ja elinkeinoministeriön kanssa 9 §:ssä kuvatussa valtioneuvostotason ohjausryhmässä.

Pykälän 3 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksesta tarkemmin.

9 §. Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtioneuvostotason ohjausryhmästä, jonka työ- ja elinkeinoministeriö asettaisi Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksen tueksi enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan. Ohjausryhmässä olisivat edustettuina kaikki ministeriöt. Huoltovarmuuskeskuksen pääjohtaja ja Huoltovarmuusneuvoston enintään kahdeksi vuodeksi kerrallaan nimeämä elinkeinoelämän edustaja toimisivat ohjausryhmän asiantuntijajäsenenä. Ohjausryhmä voisi tarvittaessa kuulla muitakin asiantuntijoita käsiteltävän asian luonteen mukaisesti. Ohjausryhmän käytännön organisoinnin ja prosessien on tuettava tarvittaessa nopeaa asioiden käsittelyä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi ohjausryhmän sihteeristöstä, jossa olisi edustus myös Huoltovarmuuskeskuksesta. Huoltovarmuuskeskus hyödyntäisi valmistelussaan sektoreita ja pooleja. Sihteeristö valmistelisi käsiteltävät asiat tarvittaessa yhteistyössä asian kannalta keskeisen ministeriön tai ministeriöiden kanssa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ohjausryhmän tehtävistä. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmän tehtävänä olisi käsitellä Huoltovarmuuskeskuksen tulossopimus ja seurata tulossopimuksessa asetettujen tavoitteiden toteutumista. Ministeriöt voisivat tällöin osallistua sekä omaan hallinnonalaansa liittyvien huoltovarmuustavoitteiden valmisteluun että niiden seurantaan. Työ- ja elinkeinoministeriö ja Huoltovarmuuskeskus allekirjoittaisivat tulossopimuksen.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan ohjausryhmän tehtävänä olisi seurata Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusrahaston toiminnan rahoitusta ja rahoituksen kohdistumista. Tehtävän tavoitteena olisi tehostaa huoltovarmuustoimenpiteiden rahoituksen seuraamista, estää mahdollista päällekkäistä rahoitusta sekä käydä laaja-alaista keskustelua Huoltovarmuuskeskuksen sektorikohtaisten hankkeiden rahoituksesta.

Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan ohjausryhmä voisi käsitellä myös muita kuin edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusrahaston toiminnan kannalta merkittäviä asioita. Ohjausryhmälle tehtäisiin kalenterivuositteittain toimintasuunnitelma, jossa yhteistyössä määriteltäisiin, millaisia muita Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan kannalta merkittäviä asioita vuoden aikana ohjausryhmässä käsiteltäisiin. Ohjausryhmään voitaisiin esimerkiksi viedä keskusteltavaksi tai vähintään tiedoksi Huoltovarmuuskeskuksen strategiset linjausehdotukset kuten Huoltovarmuuskeskuksen strategia, Huoltovarmuuskeskuksen

ohjelmatoiminta, huomattavat taloudelliset sitoumukset, joissa sitoumuksen arvo olisi yli miljoona euroa, Huoltovarmuuskeskuksen kansainväliseen toimintaan liittyvät asiat, sektori-pooli ja toimikuntatoiminnan vuosittaiset painopisteet, sekä merkittävät materiaaliseen varautumiseen liittyvät asiat kuten esimerkiksi isot hankinnat varastoihin, merkittävät varastojen purkamiset ja varmuusvarastojen perustaminen tai lakkauttaminen. Ohjausryhmän tulisi keskustella myös kiireellisissä ja ennakoimattomissa tilanteissa Huoltovarmuuskeskukselle annettavien toimeksiantojen tarpeesta ja sisällöstä, jotka liittyvät ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin 14 kohtaan. Ohjausryhmä voisi käsitellä myös ministeriöiden ja Huoltovarmuuskeskuksen yhteistyömuistioden toimenpidesuunnitelmia. Yhteistyömuistiot eroavat merkittävästi tulossopimuksesta, joka on vuosittainen päivittyvä asiakirja, jossa sovitaan keskeisistä Huoltovarmuuskeskuksen tulostavoitteista. Yhteistyömuistiot eivät ole sitovia, vaan ne kuvaavat Huoltovarmuuskeskuksen eri hallinnonalojen kanssa tekemää yhteistyötä ja sen painopisteitä. Ohjausryhmä voisi myös itse tarvittaessa pyytää jotakin asiakokonaisuutta ohjausryhmän käsiteltäväksi.

Kukin toimialaohjauksesta vastaava ministeriö toisi ohjausryhmälle esityksen valtioneuvoston ohjesäännön mukaisista toimialansa tarpeellisista säännösmuutostarpeista, jos ehdotukset koskisivat Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviä. Jokainen ministeriö vastaisi edelleen huoltovarmuudesta ja sen kehittämisestä omalla toimialallaan, ja vastaisi toimialansa säädösten valmistelusta. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä olisi tarkoitus säätää jatkossa mahdollisimman keskitetysti huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta annettavassa laissa eikä erityislainsäädännössä, jotta Huoltovarmuuskeskusta koskeva sääntely ei pirstaloituisi. Mahdolliset muutostarpeet Huoltovarmuuskeskukselle osoitettuihin tehtäviin voitaisiin käsitellä myös ohjausryhmässä ohjattavuuden ja valvottavuuden varmistamiseksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että ohjausryhmässä elinkeinoelämää edustava asiantuntijajäsen ei saisi paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan ohjausryhmän asiantuntijajäsenenä tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saisi paljastaa senkään jälkeen, kun ohjausryhmän jäsenyys on päättynyt.

Elinkeinoelämän asiantuntijan olisi asiantuntijatehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003) ja saamen kielilaissa (1086/2003) säädetään. Elinkeinoelämän edustajaan sovellettaisiin täten viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, jonka mukaan tehtävää hoitaessaan hänellä olisi kyseisen lain 23 §:n nojalla vaitiolovelvollisuus salassa pidettävien tietojen osalta. Jäsenellä ei olisi oikeutta käyttää saamaansa tietoa hyväkseen muussa tarkoituksessa kuin pykälässä säädetyn tehtävän hoitamiseen.

Pykälän 4 momentin mukaan Huoltovarmuusneuvoston ohjausryhmään nimeämään elinkeinoelämän edustajaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevaa sääntelyä. Elinkeinoelämän asiantuntijajäsenen vahingonkorvausvastuun osalta viitattaisiin vahingonkorvauslakiin (412/1974). Myös Huoltovarmuuskeskuksen pääjohtaja toimii ohjausryhmässä virkavastuulla.

Pykälän 5 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmästä, sen tehtävistä ja menettelytavoista.

5 luku **Materiaalinen varautuminen**

10 §. Valtion varmuusvarastointi. Pykälässä säädettäisiin valtion varmuusvarastoinnista. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, mitä tarkoitusta varten varmuusvarastoja voidaan perustaa ja ylläpitää. Pykälän 1 momentin mukaan valtion varmuusvarastoja pidetään väestön toimeentulon ja suojaamisen, elinkeinoelämän toiminnan, maanpuolustusta ja turvallisuutta tukevan tuotannon sekä huoltovarmuutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta välttämättömistä materiaaleista. Lakiin ei sisältyisi listausta varmuusvarastoitavista materiaaleista, sillä varmuusvarastoitavien materiaalien tarve saattaa muuttua eri aikoina, eikä niitä ole muun muassa tämän vuoksi perusteltua määritellä tarkemmin lain tasolla. Huoltovarmuuden tavoitepäätöksessä mainitaan varmuusvarastoitavista tuotteista raakaöljy, öljytuotteet, vilja, kylvösiemenet, rehuvalkuaiset ja muut välttämättömät alkutuotannon tuotantopanokset sekä kriittisen teollisuuden toimintavarmuutta ja maanpuolustusta tukevat varmuusvarastot. Lisäksi varmuusvarastoja ylläpidetään muun muassa lääkkeistä ja terveydenhuollon hoitotarvikkeista.

Valtion varmuusvarastoilla varaudutaan normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin ja ne on tarkoitettu käytettäväksi vasta siinä tilanteessa, kun varmuusvarastoidusta materiaalista ei ole olemassa kaupallisia varastoja eikä turva- tai velvoitevarastoja. Valtion varmuusvarastot olisi siten tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi suhteessa muihin käytettävissä oleviin vaihtoehtoihin tietyn materiaalin saatavuuden turvaamiseksi.

Varmuusvarastoinnin strategiset päälinjat määritettäisiin valtioneuvoston päätöksellä huoltovarmuuden tavoitteista. Valtioneuvoston päätöksentekoa täydentää Huoltovarmuuskeskuksen päätökset varmuusvarastojen perustamisesta tilanteissa, joissa huoltovarmuuden tavoitepäätöksessä ei esimerkiksi ole määritetty varastoitavan materiaalin tarkkaa määrää, tai jossa varastotaso katsotaan tarpeelliseksi ylittää. Varmuusvarastojen perustamista koskevassa päätöksenteossa huomioidaan myös, miltä osin materiaalista varautumista toteutetaan muilla varastointimuodoilla, kuten velvoitevarastoinnilla, turvavarastoinnilla tai hallinnonalojen toteuttamalla valmiusvarastoinnilla. Edelleen huomioitava on se, kuinka paljon huoltovarmuusrahaston sisältämää pääomaa sidotaan varmuusvarastointiin ja onko mahdollisesti syntyvä varastohävikki kokonaistaloudellisesti arvioituna perusteltua. Varmuusvaraston perustamisesta tulisi aina tehdä päätös, joka on perusteltava. Päätöksessä tulisi kuvata se tarve tai uhka, mitä varten varmuusvarasto on tarkoitus perustaa, sekä varaston hoitoon, ylläpitoon ja valvontaan liittyvät vastuut.

Varmuusvarastojen ylläpitoon liittyvien taloudellisten ja hallinnollisten prosessien sekä niiden noudattamisen valvontaan liittyvien menettelyjen ja resurssien riittävyys ja asianmukaisuus tulee varmistaa osana varmuusvarastojen hallinnointia. Varmuusvarastointia koskevassa suunnittelussa tulee huomioida alueelliset erot ja resurssit, valtionhallinnon osalta tulee tarkastella mitä materiaalia ja kuinka paljon on tarkoituksenmukaista varastoida hyvinvointialueella, yhteistyöalueella, kunnilla ja kansallisesti, huomioiden Huoltovarmuuskeskuksen rooli. Kuntien rooli materiaalien jakeluun sekä liittyen esimerkiksi välivarastointiin tulee huomioida. Tarkoitus on, että varmuusvarastojärjestelmästä voidaan laskea liikkeelle ja toimittaa loppukäyttäjille materiaaleja, huomioiden että osa materiaaleista muodostaa esimerkiksi väestön suojaamisen ja hyvinvoinnin turvaamisen kannalta elintärkeän osan. Varmuusvarastoinnissa on kyse sellaisesta valtion harjoittamasta materiaalisesta varautumisesta, johon muilla toimijalla ei ole kykyä, mutta josta nämä toimijat ovat riippuvaisia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lisäksi, että Huoltovarmuuskeskuksen olisi varmistettava, että varmuusvarastot ovat käytettävissä, ja että niihin on fyysinen pääsy siten, että huoltovarmuus on turvattu. Osaa varmuusvarastoista ylläpidetään Huoltovarmuuskeskuksen ja

yksityisen tahon välisen sopimuksen nojalla, jolloin Huoltovarmuuskeskus on ulkoistanut varastoinnin sopimuskumppanilleen. Tällaisissa tilanteissa Huoltovarmuuskeskuksen tulee sopimusperusteisesti huolehtia, että varmuusvarastoidut materiaalit ovat käytettävissä, kun materiaalit päätetään ottaa käyttöön. Varmuusvarastoja voitaisiin Suomen lisäksi sijoittaa EU/ETA-alueelle. Varmuusvarastojen sijoittamiselle muualle kuin Suomeen tulisi olla erityiset perusteet, esimerkiksi yhteisvarastointi toisen EU/ETA-valtion kanssa taikka tietyn materiaalin varastointiin soveltuvien varastointitilojen puuttuminen Suomessa. Varmuusvaraston sijoittaminen EU/ETA-alueelle ei saisi kuitenkaan heikentää Suomen huoltovarmuutta eikä varmuusvarastoitavien materiaalien käyttöönottoa normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin raakaöljyn ja öljytuotteiden varmuusvarastojen sijoittamisesta ja pääsystä varmuusvarastoihin. Momentin mukaan raakaöljyn ja öljytuotteiden varmuusvarastot olisi sijoitettava siten, että raakaöljyt ja öljytuotteet voidaan laskea liikkeelle ja tosiasiallisesti toimittaa loppukäyttäjille ja markkinoille määrääjässä ja olosuhteissa, jotka lieventävät mahdollisesti esiintyviä toimitusongelmia. Pykälän 2 momentti vastaa huoltovarmuuslain 3 §:n 3 momenttia, jolla saatettiin kansallisesti voimaan jäsenvaltioiden velvollisuudesta ylläpitää raakaöljy- ja/tai öljytuotevarastojen vähimmäistasoa annetun neuvoston direktiivin 2009/119/EY asettamat määräykset.

11 §. *Valtion varmuusvarastoja koskeva päätöksenteko.* Pykälässä säädettäisiin siitä, miten varmuusvarastojen käyttöönotosta päätettäisiin. Pykälässä ei säädettäisi varastojen käyttöönoton oikeudellisista edellytyksistä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että valtioneuvoston yleisistunto päättää varmuusvarastojen käyttöönotosta poikkeusoloissa. Päättösvalta varmuusvarastojen käyttämisestä kuuluisi edelleen valtioneuvostolle, joka vastaa valmiussuunnittelusta ja hallinnon toiminnasta poikkeusoloissa. Valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa olisi käyttöönottopäätöksissä huomioitava valmiuslain säännöstelytoimivaltuudet ja yhteensovittamismekanismit: Voimassa olevan valmiuslain 34 §:ssä säädetään teollisuustuotannon säännöstelystä, 31 §:ssä säädetään maatalouseläintuotannon ohjaamisesta ja säännöstelystä, 30 §:ssä ja 10 luvussa säädetään polttonesteen säännöstelystä, varastoja koskevasta luovutusvelvollisuuden rajoituksesta säädetään valmiuslain 127 §:ssä, ja tärkeysjärjittelyjen yhteensovittamisesta säädetään valmiuslain 123 §:ssä. Poikkeusoloissa varmuusvarastojen käyttäminen ja varmuusvarastoidun materiaalin luovuttaminen eri tahoille liittyy kiinteästi valmiuslaissa säädeltyyn niukkuuden jakamista koskevaan päätöksentekoon, josta vastaa viimekädessä valtioneuvosto. Varastoja koskevasta luovutusvelvollisuuden rajoituksesta on säädetty valmiuslain 127 §:ssä. Säännöksellä on pyritty edistämään omatoimista varautumista poikkeusoloihin. Säädeltyyn luovutusvelvollisuuden rajoitukseen ei sisälly ehdotonta kieltoa kohdistaa otto-oikeuksia varmuusvarastoihin. Huomioiden että varmuusvarastoinnissa on kyse valtion strategisen tason materiaalisesta varautumisesta, jossa varastojen käyttöönottoa koskeva päätöksenteko on keskitetty, olisi hyvin ristiriitaista, jos valmiuslaissa säädetyn otto-oikeuden katsottaisiin mahdollistavan tosiasiallisen poikkeamisen esimerkiksi valtioneuvoston yleisistunnon toimivallasta päättää varmuusvarastojen käyttämisestä.

Huoltovarmuuskeskus tekisi esityksen varastojen käyttöönotosta työ- ja elinkeinoministeriölle, joka pyytäisi lausunnon ministeriöltä, jonka alaan varastoitu materiaali ja sen käyttöönotto liittyvät. Työ- ja elinkeinoministeriö esittäisi varmuusvarastojen käyttöönottoa valtioneuvoston yleisistunnolle.

Kun päätös varmuusvarastojen käyttöönotosta on tehty, Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä olisi, yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa, saattaa tuotteet tai raaka-aineet markkinoille. Varmuusvarastoitujen tuotteiden markkinoille saattaminen tapahtuisi markkinaehtoisesti.

Varmuusvarastojen käyttöönotolla tarkoitetaan varmuusvaraston käyttöä sen pääasialliseen käyttötarkoitukseen, joko tietyn saatavuushäiriön vaikutusten hallintaan tai saatavuushäiriön syntymisen ehkäisyyn. Muilta osin kyse on tavanomaisesta varaston ylläpidosta ja kierrättämisestä esimerkiksi tuotteiden vanhenemisen välttämiseksi. Tämä ei vaadi ministeriö- tai valtioneuvostotason päätöksiä, vaan on tavanomaista operatiivista toimintaa virastotasolla.

Pykälän 2 momentin mukaan varmuusvarastojen käyttöönotosta muissa kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa päättäisi työ- ja elinkeinoministeriö. Varmuusvarastot on tarkoitettu käytettäväksi normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Siten niitä voidaan käyttää myös sellaisissa häiriötilanteissa, jotka eivät täytä valmiuslain 3 §:ssä säädettyä poikkeusolojen määritelmää, eikä varmuusvarastojen käyttäminen edellytä valmiuslain 6 §:ssä tarkoitettua päätöstä poikkeusolojen toteamisesta. Varmuusvarastot on tarkoitettu käytettäväksi viimesijaisena keinona varmuusvarastoitujen tuotteiden ja raaka-aineiden saatavuuden turvaamiseksi tilanteessa, jossa kaupallisia varastoja, velvoite- tai turvavarastoja kyseisistä tuotteista ja raaka-aineista ei ole käytettävissä. Tällaisia päätöksiä varmuusvarastojen käyttöönotosta on tehty tyypillisesti kato vuosien jälkeen viljantuotannon turvaamiseksi tai osana öljymarkkinoiden vakauttamistoimia. Näissä tapauksissa tarkoitus on ollut ehkäistä vakavampien häiriöiden syntyminen.

Sääntelyn tarkoituksena olisi joustavoittaa varmuusvarastojen käyttöönottoa nykyisestä. Varmuusvarastoja voitaisiin nykyiseen tapaan käyttää jo normaalioloissa esimerkiksi markkinoiden vakavissa häiriötilanteissa, jolloin varmuusvarastoitua tuotetta tai materiaalia ei ole markkinoilta saatavissa. Päätöksenteossa tulisi kuitenkin huolehtia siitä, että varmuusvarastoja ei oteta käyttöön liian kevein perustein siten, että varastoja ei ehdittäisi täydentää, eivätkä ne olisikaan käytettävissä vakavamman kriisin yllättäessä.

12 §. *Varmuusvarastoitujen lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden, henkilösuojainten ja muiden terveydenhuollossa käytettävien tavaroiden käyttöönotto ja jakelu.* Pykälässä säädettäisiin varmuusvarastoituja lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita, henkilösuojaimia ja muita sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita koskevasta päätöksenteosta. Pykälässä tarkoitettujen tavaroiden käyttöönottoa koskeva valtioneuvoston asetus varmuusvarastoitujen lääkkeiden, lääkintämateriaalin ja suojavälineiden käyttöönoton perusteista (279/2006) ehdotetaan kumottavan. Sääntely siirrettäisiin muutetussa muodossaan osaksi lakia. Lisäksi huomioitaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettuun lakiin (612/2021) lailla 822/2025 tehdyt muutokset sosiaali- ja terveysministeriön päätösvallasta häiriötilanteiden ja poikkeusolojen kansallisessa johtamisessa.

Pykälän 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö päättäisi 11 §:ssä ehdotetusta poiketen valtion varmuusvarastoitavien lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden, henkilösuojainten ja muiden sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävien tavaroiden käyttöönotosta ja jakelusta. 1 momentissa mainittujen tarvikkeiden hankinnat ja hankintojen sisällöt suunnitellaan yhteistyössä Huoltovarmuuskeskuksen ja sosiaali- ja terveysministeriön sekä tarvittaessa muiden sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten kesken.

Pykälä merkitsisi poikkeusta edellä 11 §:ssä ehdotettuun päätöksentekoa koskevaan toimivaltaan. Pykälän tarkoituksena olisi varmistaa se, että varmuusvarastoitavien lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden, henkilösuojainten ja muiden sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävien tavaroiden käyttöönottoa ja jakelua koskevissa päätöksissä olisi huomioitu riittävästi näiden tuotteiden varastointiin ja jakeluun tarvittava erityisasiantuntemus ja niitä koskevasta sektorilainsäädännöstä tulevat erityiset vaatimukset ja toimitukset. Covid-19-pandemian aikana osoittautui, että asetuksen (279/2006) muotoilua on syytä selkiyttää siten, että pykälässä säädettäisiin lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita, henkilösuojaimia ja muita sosiaali-

ja terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita koskevasta päätöksenteosta. Häiriötilanteissa- ja poikkeusoloissa päätöksentekovastuun tulee olla selkeä. Ehdotettu pykälä vastaa Covid-19-pandemian aikana muodostunutta käytäntöä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista häiriötilanteisiin johtaa, valvoo ja yhteensovittaa sosiaali- ja terveysministeriö. Esitettävä pykälä olisi yhdenmukainen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain kansallista johtamista koskevan 50 b §:n kanssa. Kyseisen lainkohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö päättää 50 c §:ssä tarkoitetun kansallisen valmiusryhmän valmistelun jälkeen normaaliolojen häiriötilanteissa sekä valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa häiriötilanteen hoitamiseksi välttämättömästä hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan johtamisesta ja toiminnan muuttamisesta sekä voimavarojen kohdentamisesta hyvinvointialueiden tai yhteistyöalueiden välillä, jos päättäminen on tarpeen voimavarojen tarkoituksenmukaisen käytön vuoksi, palvelujen järjestämisen turvaamiseksi taikka toiminnan yhteensovittamiseksi. Ministeriö päättää myös kansainvälisessä yhteistyössä sovittujen toimialan kannalta keskeisten voimavarojen kohdentamisesta hyvinvointialueiden tai yhteistyöalueiden välillä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 51 §:n 5 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö muodostaa yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskusten kanssa valtakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon tilannekuvan. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen valmiuden ja varautumisen kehittämistä käsittelee myös valtioneuvoston asettama poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta. Covid 19 -pandemian jälkeen sosiaali- ja terveydenhuollossa on merkittävästi kehitetty tilannekuvan muodostamista myös materiaalin osalta ja Fimea on käynnistänyt kansallisen lääketietovarannon valmistelutyön. Varmuusvarastojen tulisi muodostaa toimiva kokonaisuus hyvinvointialueiden ja kansainvälisen varautumisen kanssa. Lisäksi tulisi huomioida myös yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeet. Hankintojen sisältö, käyttöönotto ja jakelu olisi tarkoitus suunnitella yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, Huoltovarmuuskeskuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden kesken.

Valtion varmuusvarastoissa olevia lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita, henkilösuojaimia ja muita sosiaali- terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita ehdotetaan voitavan ottaa käyttöön silloin, kun joku momentin 1–3 kohdassa mainituista edellytyksistä täyttyisi.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan varmuusvarastoissa olevia lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita, henkilösuojaimia ja muita sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita voitaisiin ottaa käyttöön silloin kun niiden käyttö olisi välttämätöntä väestön asianmukaisen hoidon ja huolenpidon tai sairauksien ehkäisyn toteuttamiseksi, eikä maassa olisi riittäviä kaupallisia varastoja eikä velvoite- tai turvavarastoja käyttöön otettavasta tavarasta. Kohta perustuisi osin aiemmin voimassa olleeseen asetukseen (279/2006). Kohdan soveltaminen olisi aina viimesijaista suhteessa normaaliin markkinoilta saataviin valmisteisiin ja turva- tai velvoitevarastoissa olevien valmisteiden ja materiaalin käyttöönottoon. Käyttöönotto voisi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteissa, joissa saatavuushäiriön takia potilasturvallisuus vakavasti vaarantuisi. Häiriötilanteissa voidaan myös tarvita potilaiden hoidossa huomattavasti enemmän laitteita tai tavaroita, joille ei normaalioloissa ole käyttöä. Varmuusvarastojen käyttöönotolla voitaisiin turvata tuotteiden riittävyyttä kansallisella tasolla. Pykälässä on huomioitu myös sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio ja vahva keskinäisriippuvuus.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan varmuusvarastoissa olevia lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita, henkilösuojaimia ja muita sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita voitaisiin lisäksi ottaa käyttöön silloin kun niiden käyttöönotolle olisi tartuntatautilain (1227/2016) 73 §:n mukaiset perusteet. Kohdassa viitattaisiin voimassa olevaan tartuntatautilain 73 §:ään, jonka mukaan yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti

epäillyn tartuntataudin uhatessa, poikkeuksellisen epidemian uhatessa ja sen aikana sosiaali- ja terveysministeriöllä on toimivalta päättää valtion kustannuksella huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 3 §:n mukaisesti varmuusvarastoon hankittujen lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden ja suojainten käyttöönotosta ja jakelusta. Jos valtion kustannuksella varmuusvarastoon hankittu lääke tai laite tai suojain jaetaan apteekkien kautta, sosiaali- ja terveysministeriö voi päättää niiden käytöstä ja ostajalta perittävistä hinnoista. Poikkeuksellisen epidemian uhatessa ja aikana sosiaali- ja terveysministeriö voi päättää antaa lääkelain estämättä varmuusvarastosta luovutettujen lääkkeiden myyntiluvasta poikkeavia kansallisia käyttö-, valmistus- ja annosteluohjeita. Ehdotetulla lakiviittauksella huomioitaisiin tartuntatautilain ja ehdotetun pykälän välinen yhteys. Kohdan soveltaminen olisi aina viimesijaista suhteessa normaaliin markkinoilta saataviin valmisteisiin ja turva- tai velvoitevarastoissa olevien valmisteiden ja materiaalin käyttöönottoon.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan varmuusvarastoissa olevia lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita, henkilösuojaimia ja muita sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita voitaisiin ottaa käyttöön silloin kun niitä käytetään kansainvälisen avun antamiseen toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle tai yhteistoimintaan toisen valtion, Euroopan unionin tai kansainvälisen järjestön kanssa Suomen alueen ulkopuolella, eikä käyttöönotto ole tarpeen 1 tai 2 kohdan nojalla. Kohdan mukainen käyttöönotto olisi mahdollista vain tilanteissa, joissa varastoja ei tarvittaisi 1 tai 2 kohdan mukaisesti kansallisen huoltovarmuuden turvaamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön olisi huomioitava 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa asioissa mahdolliset kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevista päätöksenteosta annetun lain (418/2017) ja pelastuslain (379/2011) 38 §:n nojalla tehdyt päätökset. Kansainvälistä avunantoa koskevaa varmuusvaraston käyttöönottoa ehdotetun 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa edeltäisi päätös kansainvälisen avun antamisesta. Tämä voitaisiin tehdä valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin toimesta kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevista päätöksenteosta annetun lain 1 ja 2 §:n nojalla pykälissä yksilöidyissä tilanteissa tai sisäministeriön toimesta pelastuslain 38 §:n nojalla. Varmuusvarastojen käyttöönottoa koskeva sosiaali- ja terveysministeriön päätös tulisi näissä tilanteissa perustaa kansainvälistä avunantoa koskevaan päätökseen.

Pykälän 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriön käyttöönottoa ja jakelua koskevassa päätöksessä voitaisiin määrätä 1 momentissa tarkoitettujen lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden, henkilösuojainten ja muiden sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävien tavaroiden jakelusta, käyttökohteista, määristä, hinnoista ja muista jakeluun liittyvistä seikoista. Jakelussa voitaisiin huomioida myös esimerkiksi yksityinen sosiaali- ja terveydenhuolto. Momentin tarkoituksena olisi ilmaista esimerkinomaisesti mihin seikkoihin käyttöönottoa ja jakelua koskevassa päätöksessä voitaisiin ottaa kantaa. Vastikkeiden määrässä olisi huomioitava valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen säännökset.

13 §. Tuotanto- ja suorituskykyvaraukset. Tuotantovarauksia ja suorituskykyvarausten hankintaa koskeva säännös olisi uusi. Pykälän 1 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskus voisi tehdä tuotantovaraussopimuksia tai suorituskykyvarausten hankintaa koskevia sopimuksia väestön toimeentulon ja suojaamisen, elinkeinoelämän toiminnan sekä maanpuolustusta ja turvallisuutta tukevan tuotannon turvaamiseksi. Tuotanto- ja suorituskykyvarauksia koskevat järjestelyt olisi tarkoitettu otettavaksi käyttöön normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Säännöksen tarkoitus olisi selkeyttää huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvien sopimusjärjestelyjen roolia materiaalsen varautumisen muotona. Sopimukset voisivat olla aie-, esi- tai hankintasopimuksia tai erilaisia oikeudellisesti sitomattomia yhteisymmärryspöytäkirjoja tai jaettuja suunnitteluperusteita. Kunkin yksittäisen järjestelyn osalta olisi määritettävä sen oikeudellinen luonne, jolla on vaikutusta esimerkiksi sopimusten kilpailutukseen ja hankintaprosessiin. Pääosa sopimuksista olisi erilaisia poikkeusolojen varalta sovittuja palvelu- tai tavarahankintaan liittyviä puitejärjestelyjä.

Tuotantovaraus tarkoittaisi järjestelyä, jossa palveluntuottajana toimiva yritys tuottaa Huoltovarmuuskeskukselle sovittua palvelua tai valmistaa tuotetta sopimuksen käyttöönottokynnyksen aktivoituessa.

Erilaisia tuotantovarausta olisivat muun muassa palvelutuotantovaraukset, tuotantovaraus palveluntuottajan normaaliin tuotantoon ja tuotantovaraus palveluntuottajan muunneltuun tuotantoon.

Palvelutuotantovarauksella tarkoitettaisiin sopimusta, jonka nojalla palveluntuottaja tuottaisi käyttöönottokynnyksen aktivoituttua sopimuksella määriteltyä palvelua. Palveluntuottajan normaalia tuotantoa koskevassa tuotantovarauksessa olisi kyse siitä, että palveluntuottaja tuottaisi käyttöönottokynnyksen aktivoituttua sopimuksella määriteltyä normaalin tuotantonsa mukaista tuotetta tai tuotteita. Tuotantovaraus palveluntuottajan muunneltuun tuotantoon (konvertointi) tarkoittaisi sopimusjärjestelyä, jonka nojalla palveluntuottaja muuttaisi käyttöönottokynnyksen aktivoituttua tuotantolaitteistoaan ja rupeaisi tuottamaan sopimuksella määriteltyä tuotetta/tuotteita, joita yritys ei normaalisti tuota.

Tuotantovaraukokonaisuudet voisivat sisältää myös Huoltovarmuuskeskuksen investointeja koneeseen tai laitteeseen palveluntuottajan valmistuskapasiteetin kasvattamiseksi. Tällöin palveluntuottaja maksaisi Huoltovarmuuskeskukselle markkinaehtoista käyttökorvausta koneen tai laitteen käytöstä. Tarkoituksena olisi huoltovarmuuden kannalta kriittisten tuotteiden tuotannon maksimointi.

Tuotantovarauksesta tehtäisiin sopimus Huoltovarmuuskeskuksen ja palvelua tai tuotteita tuottavan tahon kanssa. Tällä sopimuksella määriteltäisiin yksityiskohtaisesti muun muassa tuotantojärjestelyn sisällöstä, maksettavista korvauksista, tuotannon aktivoimisesta ja sopijapuolten velvollisuuksista. Todennäköisesti suurin osa tällaisista sopimuksista olisi erilaisia poikkeusolojen puitejärjestelyjä. Tuotantovarausten sopimusrakenteen tulisi mahdollistaa tuotantovarausten käyttöönoton harjoittelu, testaaminen ja valvonta jo normaaliolojen aikana.

Tuotantovarausten käyttäminen mahdollistaisi joustavan vaihtoehdon varautumiselle tilanteissa, joissa perinteinen varastointi sitoisi liikaa pääomia, varastointiin liittyvät prosessit ovat tarpeettoman raskaita, varasto ei riitä pitkäkestoisen kriisiajan yli tai varastoitavat tuotteet eivät kestä pitkäaikaista varastointia. Pelkällä varastoinnilla ei erityisesti pitkäkestoisissa kriiseissä saavuteta riittävää materiaalsen varautumisen tasoa. Eri tuotantovaraussopimusten väliset suhteet ja näiden seuranta tulee olla selkeitä.

Käytännön esimerkkeinä tuotantovarauksista voitaisiin käyttää huoltovarmuusintressinä pidettävää tarvetta terveydenhuollon työntekijöiden henkilösuojaukseen esimerkiksi pandemioiden varalta. Kyseistä huoltovarmuusintressiä suojattaisiin tuotantovaraussopimuksella, jonka käyttöönottokynnyksen aktivoituessa palveluntuottaja rupeaisi tuottamaan esimerkiksi hengityssuojaimia. Hengityssuojaimilla on viimeinen käyttöpäivä, joten niiden suurten määrien varmuusvarastointi aiheuttaisi hävikkiä.

Varastoitavien suojaimen varastointimäärä on volyymiltään niin suuri, että sitä ei saada kierrätettyä normaaliajan kulutuksessa. Tuotantovaruuksissa ei olisi vastaavaa ongelmaa, koska tuotanto aktivoidaan vasta kun sille on huoltovarmuusnäkökulmasta tarve.

Suorituskykyvarauksissa Huoltovarmuuskeskus hankkisi tiettyjen nimettyjen tuotteiden sijasta suorituskykyä varautumisintressinä tunnistamaansa kohdetta ajatellen. Käytännössä kyse olisi tietyiltä osin turvavarastoinnin kaltaisesta menettelystä, jossa varastoiva yritys kuitenkin itse määrittäisi materiaalin laadun ja määrän, jolla haluttu vaikutus saataisiin käyttöönottovaiheessa aikaan ja jossa Huoltovarmuuskeskus tai valtioneuvosto päättäisi varastoidun materiaalin käyttökohteesta.

Huoltovarmuuskeskus määritteli sopimukselle huoltovarmuusintressinä pidettävän kohteen ja siihen kohdistetun varautumistason (laajuus ja kokoluokka). Sopimuksessa ei määriteltäisi erikseen tarkkaa tuotelistausta vaan palveluntuottaja voisi itse markkinalähtöisesti ratkaista millä tuotteilla ja tuotemäärillä rakentaa ja ylläpitää kyseistä huoltovarmuusintressiä turvaavaa suorituskykyä (huomioiden kulloinkin voimassa oleva lainsäädäntö ja muun muassa tuotteita ohjaavat määräykset ja direktiivit). Yritykselle voi tulla tarve vaihtaa varastossa oleva tuote kokonaan toiseen tuotteeseen varaston kierrätyksen yhteydessä, markkinoilla tapahtuneiden muutosten, tai viranomaismääräyksissä tapahtuvien muutosten vuoksi. Vaihdos olisi vapaasti toteutettavissa, kunhan hankittu suorituskyky säilyy sopimuksen mukaisena. Varastoa muodostettaessa ja sopimuskauden aikana yritys raportoi sopimuksessa kuvatulla tavalla varastossa olevat tuotteet, jonka perusteella Huoltovarmuuskeskus valvoisi, että sovittu suorituskyky on saavutettu sekä sitä ylläpidetään sopimuksen mukaisesti.

Huoltovarmuusintressillä voidaan tarkoittaa esimerkiksi kasvinsuojelun edellyttämää rikkakasvintorjuntaa 50 000 hehtaarin verran, joka omalta osaltaan tukee viljantuotantoa. Kyseisen huoltovarmuusintressin turvaamiseen hankitaan kasvinsuojelua tuottavaa suorituskykyä. Huoltovarmuusintressin ja sen turvaavan suorituskyvyn kokoluokka määritellään Huoltovarmuuskeskuksen toimesta. Suorituskyvyn rakentamisessa ja ylläpidossa tulee huomioida alan ohjaava lainsäädäntö. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että suorituskyvyn mahdollistavien kemikaalien tulee olla lainsäädännön ja viranomaiskriteerien hyväksymiä tuotteita.

Suorituskykyvarauksesta sovittaisiin palveluntuottajan kanssa sopimuksella. Tällä sopimuksella määriteltäisiin yksityiskohtaisesti muun muassa huoltovarmuusintressi, sekä suorituskyky, jolla palveluntuottaja turvaisi kyseisen huoltovarmuusintressin. Tämän lisäksi muita sopimuksella määriteltäviä asioita olisivat muun muassa suorituskyvyn (materiaalisen varaston) ylläpidosta maksettava korvaus, sopimuksen voimassaoloaika, kyvykkyyksiin liittyvä valvonta ja tarkastukset. Suorituskyvyn ylläpidosta maksettavaan korvaukseen käytettäisiin mahdollisesti ohjaavaa laskumallia, joka kuitenkin sisältäisi maltillista neuvotteluvaraa. Palveluntuottaja vastaisi suorituskyvyn mahdollistavan varaston kierrosta osana omaa kaupallista varastoaan.

Palveluntuottaja sitoutuisi pitämään tuotteita varastossa sopimuksella kuvatulla tavalla. Huoltovarmuuskeskuksen tulisi varmistua siitä, että varaston ylläpito toimii sopimuksen edellyttämällä tavalla ja tasolla. Tämä varmistettaisiin muun muassa säännöllisellä palveluntuottajan raportoinnilla, tarkastuskäynneillä, sekä säännöllisin yhteistyökokouksin.

Sopimuksista olisi todennäköisesti joissain tapauksissa tehtävä määräaikaista, jotta sopimukselle pystyttäisiin laatimaan jonkinlainen raami varaston myyntihinnalle niissä tapauksissa, kun varaston käyttöönottaessa Huoltovarmuuskeskus haluaa käyttää ohjausoikeuttaan tuotteiden jakelukohteille. Eli näissä tilanteissa palveluntuottajan varastoimaa

materiaalia kohdennettaisiin muille toimijoille. Materiaalin saaja maksaisi saamastaan materiaalista palveluntuottajalle. Poikkeusoloissa tulisi huomioida valmiuslaissa säädetty materiaalin ja hintojen säännöstelystä. Todennäköistä on, että Huoltovarmuuskeskuksen ohjausoikeutta koskevat kysymykset liittyisivät vain osiin suorituskyyvaraussopimuksia.

Suorituskyyvarauksen hankintaa suunniteltaessa Huoltovarmuuskeskus tekisi kustannusarvioita, joissa verrattaisiin maksettavaa korvausta muihin materiaallisen varautumisen tapoihin (esimerkiksi kyseisen huoltovarmuusintressin turvaavaan varmuusvaraston perustamisen ja ylläpidon kustannusarvioihin).

Huoltovarmuusintressin tunnistamisen perusteella tehtäisiin markkinakartoitusta potentiaalisista palveluntuottajista suorituskyyvarauksen tuottoon. Markkinakartoituksen perusteella palveluntuottajat voitaisiin kilpailuttaa kyseiseen hankintaan sopivalla menettelytavalla. Potentiaalisten palveluntuottajien kanssa käytäisiin tarvittaessa myös markkinavuoropuheluita.

Sopimuksista tehtäisiin joko määräaikaista tai toistaiseksi voimassa olevia. Jos sopimuksista tehtäisiin toistaiseksi voimassa olevia, niin tällöin maksettavaan korvaukseen asetettaisiin hinnanmuutostilanteita varten sopimuksellinen indeksisidonnainen muutuskatto. Toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia voitaisiin myös kilpailuttaa sopimuskauden aikana Huoltovarmuuskeskuksen sisäisen hankintaohjeistuksen mukaisesti. Sopimuksia voitaisiin tehdä Suomessa ja ulkomailla sijaitsevien toimijoiden kanssa.

Käytännön esimerkkeinä suorituskyyvarauksista voidaan edellä kuvatus kasvinsuojelukyvykkyyden lisäksi mainita esimerkiksi huoltovarmuusintressinä pidettävä sotilaallisen maanpuolustuksen ja viranomaisten kuten poliisin, pelastustoimen, sairaanhoidon sekä muiden kriittisten maantiekuljetusten tarvitseman merkkikohtaisen raskaan kuljetuskaluston toimivuus merkittävissä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tämä huoltovarmuusintressi voitaisiin turvata suorituskyyvarauksella, jossa sovitaan materiaallisen kyvykkyyden ylläpidosta, varaosavaraston muodossa. Tarkemmin kuvattuna kyse olisi merkkikohtaisista kriittisistä varaosista, joiden varastointia olisi vaikeaa ylläpitää esimerkiksi valtion varmuusvarastointimallia käyttäen. Kyseinen huoltovarmuusintressi huomioiden varastoitavien tuotteiden pitää pystyä joustavasti vastaamaan markkinamuutoksia, sekä vastaamaan kulloinkin käytettävissä olevan ajoneuvokaluston tarpeita.

Tuotantovarauksia ja suorituskyyvarauksien hankintaa koskevien sopimusten valmistelun yhteydessä olisi erityisesti huolehdittava siitä, etteivät sopimukset ja niiden nojalla maksettavat korvaukset ole päällekkäisiä hankintayksiköiden toteuttamien järjestelmähankintojen ja niihin liittyvien huoltovarmuusjärjestelyjen kanssa. Toimittajalle ei voida maksaa samasta varautumistoiminnasta yhtäältä hankintasopimukseen tai siihen liittyvien järjestelyjen kautta ja toisaalta huoltovarmuustoiminnan piiriin kuuluvien järjestelyjen kautta.

6 luku **Huoltovarmuuden rahoittaminen**

14 §. *Huoltovarmuusrahasto ja huoltovarmuusmaksu.* Pykälässä säädettäisiin huoltovarmuusrahastosta, rahastosta katettavista kustannuksista ja huoltovarmuusrahaston pääomasta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa olisi perustuslain 87 §:ssä tarkoitettu valtion talousarvion ulkopuolinen huoltovarmuusrahasto, johon tuloutettaisiin nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) sekä

sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) perusteella kannettava huoltovarmuusmaksu. Ehdotus vastaa voimassa olevaa sääntelyä.

Pykälän 2 momentin mukaan Huoltovarmuusrahastosta voitaisiin kattaa materiaalisesta varautumisesta kuten varmuus-, velvoite ja turvavarastoinnista aiheutuvat kustannukset ja investoinnit sekä muualla lainsäädännössä huoltovarmuusrahastosta katettavaksi säädetty korvaukset. Huoltovarmuusrahastosta maksettavista varautumistoimenpiteistä aiheutuvien kustannusten korvauksista säädetään tällä hetkellä yhteensä 21 voimassa olevassa laissa, jotka ovat kuvattuina esityksen 19 §:n perusteluissa. Huoltovarmuusrahastosta voitaisiin lisäksi korvata Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoimintaan liittyviä huoltovarmuustoimenpiteitä, muita kuin materiaalisesta varautumisesta liittyviä huoltovarmuuden turvaamiseen liittyviä välttämättömiä investointeja sekä kriisitoimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia.

Huoltovarmuusrahastosta voitaisiin kattaa myös voimassa olevan huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 11 §:n 2 momentissa säädetty viljan, siemenviljan ja nurmikasvien siemenen varmuusvarastoinnista aiheutuvat korkomenot ja muut kustannukset, jotka on voitu aiemmin korvata valtion talousarviosta.

Huoltovarmuusrahastosta voitaisiin rahoittaa myös jatkossa esimerkiksi huoltovarmuuden kannalta keskeisiä kyberturvallisuustoimenpiteitä. Rahoitettaviin palveluihin voisi kuulua Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin Kyberturvallisuuskeskuksen tuottamat huoltovarmuuskriittisille yrityksille suunnatut kyberturvallisuuspalvelut, kuten vakavien kyberuhkien havainnointipalvelu, huoltovarmuuskriittisten toimialojen kyberturvallisuusharjoitukset sekä ajankohtainen kyberuhkien tilannekuvapalvelu.

Huoltovarmuusrahaston rahoituksella tuotettavien palveluiden avulla edistetään yhteiskunnan kriisinsietokykyä ja varautumista digitaalisiin häiriöihin. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom on tuottanut huoltovarmuuskriittisille yrityksille suunnattuja erilaisia kyberturvallisuuspalveluita 20 vuoden ajan. Vuonna 2025 kokonaisrahoitus Traficomin Kyberturvallisuuskeskukselle oli noin 7 miljoonaa euroa. Rahoituksella tuotetaan tällä hetkellä muun muassa vakavien kyberuhkien havainnointipalvelu HAVARO:n toimintaa sekä kehittämistä, kyberuhkien tilannekuvapalvelua, julkisen ja yksityisen sektorin välisiä tiedonvaihtoryhmien toimintaa sekä huoltovarmuuskriittisten toimialojen kyberharjoituksia. Palvelut ovat pääosin sellaisia, joiden tuottamiselle kaupallisesti ei ole edellytyksiä.

Huoltovarmuusrahaston käyttötarkoitusta ei laajennettaisi nykyisestä. Uudistuksen yhteydessä määriteltäisiin kuitenkin säännöstasolla, mihin huoltovarmuusrahaston rahoitusta voitaisiin konkreettisesti käyttää. Tämä vähentäisi myös valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston eduskunnan budjettivallan rajoittamista.

Huoltovarmuusrahastosta rahoitettaisiin vain rahastolle määritellyjä kustannuksia. Virastona toimivan Huoltovarmuuskeskuksen toimintamenot sekä sektori- ja poolitoimintojen kulut katettaisiin sen sijaan valtion talousarviosta. Toimintamäärärahaa saisi käyttää viraston laissa tai asetuksessa säädettyjen tehtävien hoidosta aiheutuviin palkkausmenoihin ja muihin kulutusmenoihin, koneiden ja kaluston sekä muun aineellisen tai aineettoman käyttöomaisuuden hankintamenoihin sekä muihin viraston toiminnasta välittömästi aiheutuneisiin menoihin.

Viraston kulujen korvaamisesta valtion talousarviosta ei säädetä erikseen. Esimerkiksi vuonna 2024 Huoltovarmuuskeskuksen edellä todetut toimintamenot olivat 28 347 854 euroa ja sektori- ja poolitoiminnan kulut 5 512 594 euroa eli yhteensä 33 860 448 euroa. Vuonna 2023 vastaavasti toimintamenot olivat 19 211 706 euroa sekä pooli- ja sektoritoiminnan kulut 5 456

059 euroa eli yhteensä 24 667 765 euroa. Valtion talousarviosta virastolle kohdistettavasta määrästä päätettäisiin vuosittain osana valtion talousarvion laadintaprosessia.

Pykälän 3 momentti koskisi huoltovarmuusrahaston pääomataloutta ja siinä selkeyden vuoksi todettaisiin, mistä rahaston pääoma muodostuisi. Huoltovarmuusrahaston pääoman muodostaisivat sekä materiaallisen varautumisen edellyttämä että muu huoltovarmuuden kannalta välttämätön kiinteä ja irtain omaisuus, varmuusvarastoissa olevat tavarat sekä sijoittamattomat varat. Varmuusvarastoitujen tavaroiden luovutuksessa syntynyt voitto tai tappio olisi otettava huomioon huoltovarmuusrahaston pääoman muutoksena. Rahaston pääoma voisi alentua kauppatoimissa syntyvien tappioiden tai muiden menetysten seurauksena.

Varmuusvarastoitujen tavaroiden ja kauppatoimiin liittyvien saatavien lisäksi rahaston pääomaan kuuluisivat rahaston omat varastorakennukset ja -rakennelmat sekä varastokiinteistöt. Osa varastoista voisi olla sijoitettuna myös vuokrattuihin tiloihin. Rahaston pääoma kasvaisi siihen tuloutettujen varmuusvarastointimaksujen määrällä. Muulla huoltovarmuuden kannalta välttämättömällä omaisuudella tarkoitetaan esimerkiksi Puolustusvoimien kanssa tehtävän sotilaallisen huoltovarmuuden varautumisyhteistyön yhteydessä Huoltovarmuuskeskuksen hankkimaa omaisuutta.

15 §. Huoltovarmuusrahaston hallinto. Pykälän 1 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskus vastaisi huoltovarmuusrahaston hallinnosta sekä talouden ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Huoltovarmuusrahastolla ei olisi erillistä hallitusta. Huoltovarmuusrahaston käyttöä koskevaan päätöksentekoon sovellettaisiin lain 6 ja 7 §:ssä säädettyä. Huoltovarmuusrahastoon liittyviä asioita käsiteltäisiin myös lain 9 §:n mukaisessa Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmässä.

Valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot ovat erilliseksi varallisuudeksi eriytetty osa valtionhallintoa. Rahastoja ei katsota erillisiksi oikeushenkilöiksi, vaan niiden rajoitettu toimivalta määräytyy rahastokohtaisen lainsäädännön mukaan. Huoltovarmuusrahastolla ei olisi omia työntekijöitä, vaan viraston työntekijät tekisivät esimerkiksi materiaallisen varautumisen kierrätyksen osto- ja myyntitoimenpiteet sekä sopimusten ja päätösten valmistelut rahaston lukuun, josta toimenpiteet rahoitetaan.

Huoltovarmuuskeskus päättäisi rahastosta maksettavista korvauksista ja tuista, huolehtisi rahaston hallinnosta sekä talouden ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä, huolehtisi rahaston kirjanpidon, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä, päättäisi rahaston toiminta- ja taloussuunnitelmasta sekä tekisi työ- ja elinkeinoministeriölle esityksiä rahaston tulostavoitteiksi ja vuotuiseksi talousarvioksi ja huolehtisi rahaston maksuvalmiudesta.

Huoltovarmuusrahaston kiinteän omaisuuden luovuttamiseen sovellettaisiin, mitä oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa (973/2002) säädetään. Kiinteistöjen tuotto ja niiden luovutuksista saatavat vastikkeet tuloutettaisiin huoltovarmuusrahastoon.

Pykälän 2 momentin mukaan, jos huoltovarmuusrahaston likvidit varat eli kassan varat ylittäisivät 150 miljoonaa euroa, ylimenevä osa olisi tuloutettava valtion talousarvioon. Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmässä ja tulosohtausprosessissa seurattaisiin säännöllisesti rahaston kassan kehittymistä. Kassasta siirrettäisiin varoja talousarvioon 150 miljoonan euron ylittävältä osuudelta. Tämä tehtäisiin siten, että vuosittain annettavien lisätalousarvioesitysten yhteydessä huomioitaisiin kassasta talousarvioon tehtävät siirrot.

Lisäksi pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että jos valtioneuvosto päättäisi, että valtion varmuusvarastoja lakkautettaisiin tai supistettaisiin, huoltovarmuusrahaston pääoma tai supistusta vastaava osa siitä olisi tuloutettava valtion talousarvioon.

Voimassa olevan huoltovarmuuslain 12 §:n nojalla varmuusvarastoitujen tavaroiden luovutuksessa syntynyt voitto tai tappio on otettava huomioon huoltovarmuusrahaston pääoman muutoksena siten, että jos valtioneuvosto päättää lakkauttaa tai supistaa valtion varmuusvarastoja, on huoltovarmuusrahaston pääoma tai supistusta vastaava osa siitä tuloutettava valtion talousarvioon.

Tuloutukset ovat käytännössä liittyneet tilanteisiin, joissa valtioneuvoston tavoitepääätöksessä on muutettu varastojen kuten esimerkiksi öljyn tai viljan varastotasoja. Tuloutus koskisi siis vain tilanteita, joissa valtioneuvoston tavoitepääätöksessä määriteltäisiin varastoitavalle tuotteelle uusi varautumisen taso, mikä johtaisi varmuusvaraston lakkauttamiseen tai supistamiseen.

Varmuusvarastoja on myös päivitettävä siten, että ne vastaisivat uhka- ja toimintaympäristöanalyysin tarpeita. Tällöin varmuusvarastoja joudutaan myös lakkauttamaan ja supistamaan myymällä tuotteita markkinahintaan. Myynnistä saatuja varoja on tarpeellista käyttää tällöin mahdollisimman nopeasti uhka-arvion perusteella jo olemassa olevien varastojen täydentämiseen tai ohjata varat tarvittaessa mahdollisimman nopeasti tarkoituksenmukaisiin varmuusvarastoihin tai varautumisjärjestelyihin. Tällaiset operatiiviset muutokset olisivat mahdollisia ilman pykälän 2 momentin varmuusvarastoja koskevaa tuloutussääntelyä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta. Huoltovarmuusrahaston hallinnosta voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

16 §. Tilinpäätös, kirjanpito ja tilintarkastus. Pykälässä säädettäisiin huoltovarmuusrahaston tilinpäätöksestä, kirjanpidosta ja tilintarkastuksesta. Rahaston tilikausi olisi kalenterivuosi. Huoltovarmuuskeskuksen olisi laadittava erillinen tilinpäätös rahaston toiminnasta. Tilintarkastus liittyy yleisesti ottaen tilivelvollisuuteen ja asianmukaisen taloudenhoidon vaatimukseen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lisäksi, että huoltovarmuusrahaston taloushallinnon järjestämiseen ja toimeenpanoon sovelletaan valtion talousarviosta annettua lakia (423/1988, jäljempänä *talousarviolaki*), jonka 21 a §:ssä säädetään, että talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston maksuliikkeeseen, kirjanpitoon ja sen yhteydessä järjestettävään muuhun seurantaan, tilinpäätökseen, toimintakertomukseen ja laskentatoimeen sekä palkanlaskentaan ja matkakustannusten korvausten tarkastamiseen sovelletaan, mitä talousarviolaissa ja sen nojalla säädetään tai määrätään, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin huoltovarmuusrahaston tilintarkastuksen vuosittainen hoitaminen valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi. Valtiontalouden tarkastusviraston valvonta vähentäisi osaltaan valtion talousarvion ulkopuoliseen rahastoon liittyvää eduskunnan budjettivallan rajoitusta.

Pykälän 3 momentissa olisi perussäännökset tilintarkastajan tehtävistä ja velvollisuudesta antaa kultakin tilikaudelta tilintarkastuskertomus. Momentissa säädettäisiin myös, mistä seikoista tilintarkastuskertomuksessa olisi lausuttava.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tilinpäätökseen tehtävästä merkinnästä, joka koskisi tehtyä tilinpäätöstä. Merkinnässä olisi viitattava tilintarkastuskertomukseen sekä lausuttava siitä, onko

tilinpäätös laadittu hyvän kirjanpitotavan mukaisesti. Pykälän 5 momentti koskisi ongelmatilanteita tilikauden aikana ja 6 momentti Huoltovarmuuskeskuksen avustamisvelvollisuutta tarkastuksessa.

Pykälän 7 momentissa säädettäisiin, että valtioneuvosto vahvistaisi Huoltovarmuuskeskuksen laatiman huoltovarmuusrahaston tilinpäätöksen viimeistään varainhoitovuotta seuraavan huhtikuun 15 päivänä. Tilinpäätös sisältäisi tuloslaskelman, taseen ja toimintakertomuksen.

Virastona toimivalla Huoltovarmuuskeskuksella ja Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä toimivalla huoltovarmuusrahastolla olisi jatkossa erilliset kirjanpidot. Kirjanpitoyksikkönä toimivan viraston osalta tilintarkastuksesta ei tarvita erillistä mainintaa laissa. Virastot laativat vuosittain tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen, joiden tarkastamisesta valtiontalouden tarkastusvirasto vastaa valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) mukaisesti. Lisäksi valtiontalouden tarkastusvirasto toteuttaa erilaisia toiminnantarkastuksia. Virastot ovat kirjanpitoyksiköitä, joihin sovelletaan talousarviolakia ja asetusta valtion talousarviosta (1243/1992). Kunkin rahaston ja kirjanpitoyksikkönä toimivan viraston välillä olisi rahaston yhdystili, joka toimisi molempien tasetilinä. Se osoittaa rahaston ja sitä hoitavan kirjanpitoyksikön välisen saatava- ja velkasuhteen. Tiliä käytettäisiin myös silloin, kun varoja siirretään joko rahastosta talousarvioon tai talousarviosta rahastoon.

Huoltovarmuusrahaston toimintaa, rahoituksen käyttöä ja rahoituksen tason riittävyyttä arvioitaisiin säännöllisesti Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmässä sekä ministeriön tulosohjauksessa.

17 §. Lainanottovaltuus. Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta ottaa huoltovarmuusrahastolle lainaa valtioneuvoston luvalla ja sen määräämillä ehdoilla enintään 600 miljoonaa euroa. Lainojen korot ja takaisinmaksu suoritettaisiin huoltovarmuusrahaston varoista. Huoltovarmuuskeskus tekisi työ- ja elinkeinoministeriölle esityksen rahaston lainanotosta.

Voimassa olevan lain mukaan huoltovarmuusrahastolle voidaan ottaa lainaa enintään 200 miljoonaa euroa. Lainanotto edellyttää luvan valtioneuvostolta, joka määräisi myös sen ehdot.

Lainanottovaltuutta ei ole korotettu voimassa olevan lain aikana. Muutoksessa huomioitaisiin muuttunut toiminta- ja turvallisuusympäristö. Huoltovarmuusrahasto on yksi vakavien kriisitilanteiden keskeisiä työkaluja. Esimerkiksi mahdollisessa sotilaallisessa kriisissä voisi syntyä tilanne, jossa huoltovarmuuden turvaaminen edellyttäisi erittäin merkittäviä ja kiireellisesti toteuttavia huoltovarmuustoimia. Näiden toimien toteuttaminen voisi edellyttää lainanottovaltuuden käyttöä. Tällaisissa tilanteissa lainanottovaltuuden pitäisi olla riittävän suuri.

Lainanottovaltuuden täysimääräinen hyödyntäminen on epätodennäköistä, mutta se voi olla erittäin tärkeä rahoitusväline. Samankaltaista varautumista on lainsäädännössä muuallakin, ja esimerkiksi poikkeusolojen vakuutustakuusta annetussa laissa (408/2007) valtio voi ottaa vastuuta jopa 10 miljardin euron verran. Ilman merkittävää lainanottovaltuuden korottamista huoltovarmuuden turvaaminen mahdollisissa äärimmäisissä kriiseissä voisi vaikeutua. Lisäksi kriiseihin olisi pitkälti kyettävä vastaamaan normaaliolojen lainsäädännöllä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin edelleen, että valtio vastaisi lainoista siltä osin kuin huoltovarmuusrahaston varat eivät riittäisi.

7 luku **Huoltovarmuuskeskuksen myöntämät tuet**

18 §. Tuen myöntämisen yleiset edellytykset. Pykälässä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen huoltovarmuusrahaston varoista myöntämien tukien yleisistä edellytyksistä, Tuet huoltovarmuustoimenpiteisiin rahoitettaisiin Huoltovarmuuskeskuksen hallinnoimasta huoltovarmuusrahastosta. Virastomuotoisen Huoltovarmuuskeskuksen virkahenkilöstö tekisi virkavastuulla tuen myöntämistä koskevat päätökset

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Huoltovarmuuskeskus voisi myöntää huoltovarmuusrahastosta tukea taloudelliseen tai muuhun toimintaan (ei-taloudelliseen toimintaan), jos se on tarpeellista tässä laissa säädettyjen tai edellä esitetyn 1 §:n 2 momentissa ja jaksossa 2.2 kuvatussa tavoitepäätöksessä asetettujen tavoitteiden toteutumiseksi. Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista uusitaan noin viiden vuoden välein. Voimassa oleva valtioneuvoston päätös (568/2024) hyväksyttiin lokakuussa 2024. Myönnettävä rahoitus liittyisi Huoltovarmuuskeskuksen hyväksytyjen strategisten painopisteiden ja Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoiminnan käytännön toimeenpanoon liittyviin tukipäätöksiin.

Säännöstä ei sovellettaisi esimerkiksi Huoltovarmuuskeskuksen valtion viranomaisten kanssa tekemiin sopimusjärjestelyihin, joissa rahoitetaan ei-taloudelliseen toimintaan liittyviä henkilöstöresursseja. Tällaisten sopimusjärjestelyjen lähtökohtana tulisi kuitenkin olla, parlamentaarisen selonteon (8/2022) mukaisesti, ettei Huoltovarmuusrahastosta rahoitettaisi toisen viranomaisen vastuulle kuuluvia pitkäkestoisia normaaliajan toimintoja.

Huoltovarmuusrahastosta voitaisiin kuitenkin rahoittaa huoltovarmuuden kannalta keskeisiä kyberturvallisuustoimenpiteitä. Rahoitettaviin palveluihin voisi kuulua Liikenne- ja viestintävirasto Traficomien Kyberturvallisuuskeskuksen tuottamia huoltovarmuuskriittisille yrityksille suunnattuja kyberturvallisuuspalveluita, kuten vakavien kyberuhkien havainnointipalvelu, huoltovarmuuskriittisten toimialojen kyberturvallisuusharjoitukset sekä ajankohtainen kyberuhkien tilannekuvapalvelu.

Taloudellisen toiminnan käsite olisi sama kuin EU:n kilpailuoikeudessa. Sekä yrityksen että taloudellisen toiminnan käsitteet ovat EU-oikeudessa laajat. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kilpailuoikeudellisen yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta. Ratkaisevaa arvioinnissa on harjoitettavan toiminnan luonne. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Tulkintakäytännössä on painoarvoa annettu sille, tuottaako yksityinen yritys vastaavia tavaroita ja palveluita markkinoilla. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Toiminta voi olla taloudellista, vaikka siihen kytkeytyisi yleiseen etuun liittyviä velvoitteita, erityisoikeuksia, yksinoikeuksia tai toimintaa tuettaisiin julkisin varoin. Pelkkää hyödykkeen ostamista tai hankintaa ei pidettäisi lähtökohtaisesti taloudellisena toimintana, jos hyödykkeet on hankittu käytettäväksi muussa kuin taloudellisessa toiminnassa. Myös yksityinen ammatin- tai elinkeinonharjoittaja voi harjoittaa taloudellista toimintaa.

Huoltovarmuuskeskus voisi myöntää rahoitusta oikeushenkilöille tai julkishallinnon organisaatioille. Tukea ei myönnettäisi yksityishenkilöille.

Pykälän 2 momentissa luettelaisiin tuen myöntämisen yleiset edellytykset. Momentin 1 kohdan mukaan tuen myöntämisen edellytyksenä olisi, ettei toimenpiteen tukeminen ole lakisääteisesti jonkun toisen viranomaisen vastuulla, eikä rahoitus liity viranomaisen vastuulle kuuluvaan pitkäkestoiseen normaaliajan toimintaan. Tavoitteena on estää päällekkäisten tukien myöntäminen ja se, ettei Huoltovarmuuskeskus rahoitaisi toisen viranomaisen vastuulle kuuluvia pitkäkestoisia normaaliajan toimintoja. Momentin 2 kohdan mukaan tuen olisi

kohdistuttava markkinoiden toimintapuutteen korjaamiseen ja sillä olisi oltava kannustava vaikutus. Julkisia varoja on syytä kohdistaa vain markkinoiden toimintahäiriöissä, eikä tukea tule myöntää, jos tuen kohteena oleva toimenpide tai hanke käynnistyisivät ilman tukeakin. Kannustava vaikutus toteutuu esimerkiksi silloin, kun tuettava hanke tai toiminta aloitetaan vasta sen jälkeen, kun tuenhakija on toimittanut kirjallisen tukihakemuksen Huoltovarmuuskeskukselle. Kannustavaa vaikutusta arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota myös siihen, saavutettaisiinko tavoiteltava huoltovarmuuden-, varautumisen tai turvallisuustaso ilman tuen myöntämistä. Momentin 3 kohdan mukaan yrityksellä on katsottava olevan edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan. Tuen myöntämisen edellytyksenä on, että yritys esittää riittävät selvitykset taloudellisesta asemastaan. Momentin 4 kohdan mukaan tuki ei saisi vääristää tai uhata vääristää kilpailua. Huoltovarmuus perustuu toimiviin ja kilpailullisiin markkinoihin. Tukea myönnettäessä on huomioitava tuen vaikutukset yritysten väliseen kilpailutilanteeseen. Momentin 4 kohdassa edellytettäisiin, että Huoltovarmuuskeskuksen on tukea myöntäessään otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään. SEUT 107 artiklassa on määritelty valtiontuen käsite ja SEUT 108 artiklassa määritellään komission yksinomainen toimivalta sekä jäsenvaltion velvollisuus etukäteen ilmoittaa valtiontuesta niissä tilanteissa, joissa ei ole säädetty poikkeusta ilmoitusvelvollisuudesta. Momentin 5 kohdan mukaan myönnettävän tuen tulisi olla määräaikainen. Määräajan päättyessä tuen tarpeellisuutta ja toimivuutta tulisi arvioida ennen mahdollista jatkopäätöstä.

Tukien myöntämiseen sovellettaisiin lisäksi, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään.

Tukipäätöksiä tehtäessä olisi selvitettävä tuettavan hankkeen saaman julkisen rahoituksen suuruus, hankkeen kokonaisrahoitus sekä hankkeen kannattavuus ja kilpailuvaikutukset. Julkiseksi rahoitukseksi katsotaan kaikki julkisista varoista kuten valtion, kuntien, valtion erityisrahoituslaitosten ja EU:n varoista saatava rahoitus. Jos hankkeeseen kohdistuu tukea useasta julkisesta lähteestä, tukea myönnettäessä on huomioitava myös EU:n valtiontukisääntelyn sekä mahdolliset kansalliset tukea koskevat kasautumista koskevat säännökset.

Hyväksyttävät kustannukset määriteltäisiin tukipäätöksessä. Hyväksyttäviä kustannuksia olisivat saavutettavaan huoltovarmuushyötyyn nähden tarpeelliset ja määrältään kohtuulliset kulut, jotka ovat todennettavasti rahoituksen saajan kirjanpidossa ja aiheutuneet rahoitettavasta projektista sen kestoajana. Kustannuksia voidaan hyväksyä takautuvasti projektin kestoajalta ja erityisesti syystä myös toteutusta edeltäneestä suunnitteluvaiheesta. Arvonlisäverollisten kustannusten arvonlisäveron osuus voidaan katsoa hyväksyttäväksi kustannukseksi, jos kyseinen maksettava arvonlisävero jää rahoituksen saajan lopulliseksi kustannukseksi, eli jos rahoituksen saaja ei voi vähentää arvonlisäveron osuutta omassa verotuksessaan.

Tukihakemus ja projektin osalta projektisuunnitelma ja sen liitteenä oleva kululajikohtainen budjetti olisivat osa tukipäätöstä ja toimivat pohjana kustannusten hyväksymiselle.

Huoltovarmuuskeskuksen rahoitusta koskevassa päätöksessä voitaisiin erikseen määritellä hyväksyttävät kululajit kunkin rahoitettavan kohteen osalta.

Pykälän 3 momentin mukaan tuen muutoksenhakuun sovellettaisiin valtionavustuslain (430/2022) 7 luvun 34 §:ää, jonka mukaan valtionapuviranomaisen päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003). Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Pykälän 4 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tuen myöntämisen edellytyksistä ja tuen määrästä sekä tuen määräytymisen perusteista.

19 §. *Muissa laeissa säädettyt tuet ja korvaukset.* Pykälän mukaan sen lisäksi mitä 18 §:ssä säädetään, huoltovarmuusrahastosta myönnettävistä tuista ja korvauksista sekä niiden myöntämisen edellytyksistä säädetään erikseen muualla lainsäädännössä.

Erityislainsäädännössä säädetään lisäksi huoltovarmuusrahastosta myönnettävistä tuista ja korvauksista sekä niiden myöntämisen edellytyksistä. Pykälässä olisi yleinen viittaus muihin lakeihin, joita on yhteensä voimassa 21 kappaletta. Tällä hetkellä voimassa ovat seuraavat erityislait:

- Siemenlaki 600/2019
- Laki sähköisen viestinnän palveluista 917/2014
- Postilaki 415/2011
- Laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta 348/2017
- Laki luottolaitostoiminnasta 610/2014
- Sijoitusrahastolaki 213/2019
- Vakuutusyhtiölaki 521/2008
- Vakuutusyhdistyslaki 1250/1987
- Laki ulkomaisista vakuutusyhtiöistä 398/1995
- Laki eläkesäätiöistä ja eläkekassoista 946/2021
- Merimieseläkelaki 1290/2006
- Maatalousyrittäjien eläkelaki 1280/2006
- Laki Eläketurvakeskuksesta 397/2006
- Maksulaitoslaki 297/2010
- Kiinteistörahastolaki 1173/1997
- Sijoituspalvelulaki 747/2012
- Laki Liikennevakuutuskeskuksesta 461/2016
- Laki Potilasvakuutuskeskuksesta 949/2019
- Laki lääkkeiden velvoitevarastoinnista 979/2008
- Turvavarastolaki 970/1982
- Laki polttoturpeen turvavarastoista 321/2007

8 luku **Erinäiset säännökset**

20 §. *Osakkeiden hankkiminen, luovuttaminen ja päätöksenteko.* Pykälässä säädettäisiin, että Huoltovarmuuskeskuksen osakkeiden hankkimisesta, Huoltovarmuuskeskuksen omistamien osakkeiden luovuttamisesta ja osakeomistusta koskevaan muuhun päätöksentekoon sovelletaan, mitä valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) 4 § 1 momentissa säädetään. Kyseisessä lainkohdassa säädetään, että valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee muun muassa osakkeiden luovuttamista ja osakehankintoja valtioenemmistöisissä yhtiöissä koskevat asiat, asiat jotka koskevat valtion myötävaikutusta sellaiseen järjestelyyn, jonka seurauksena valtion täysin omistaman yhtiön osakkeita luovutetaan muille, sekä valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta koskevat yleiset periaatteet ja toimiohjeet.

21 §. *Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus.* Pykälässä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeudesta viranomaisilta sen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Pykälän mukaan Huoltovarmuuskeskuksella olisi sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus saada pyynnöstä maksutta viranomaisten toiminnan

julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 1, 4 ja 7 kohdassa tarkoitettua viranomaiselta välttämättömät tiedot tämän lain 5 §:n 1 momentin 3, 4 ja 7 kohdissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.

Voimassa olevaan huoltovarmuuslakiin ei sisälly säännöstä Huoltovarmuuskeskuksen oikeudesta saada tietoja salassapitosäännösten estämättä muilta viranomaisilta. Tällaisesta tiedonsaantioikeudesta säättäminen olisi välttämätöntä, sillä Huoltovarmuuskeskuksen ja muiden viranomaisten välinen yhteistyö on tiivistä ja yhteistyö on korostunut entisestään nykyisessä turvallisuustilanteessa. Huoltovarmuuskeskus tarvitsee tietoja muilta viranomaisilta lakisääteisten tehtäviensä suorittamiseksi. Tiedonsaantioikeudessa on myös huomioitava 5 §:n tehtäväsäännösten muotoilut, joissa useassa Huoltovarmuuskeskus toteuttaa tehtäviään yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Lisäksi tiedonsaantioikeuden osalta on huomioitava, että jokainen ministeriö vastaa toimialallaan huoltovarmuuden kehittämisestä, eikä tämä ole yksin Huoltovarmuuskeskuksen tehtävä. Yhteistyön toteutumiseksi on välttämätöntä vaihtaa myös salassa pidettäviä tai turvallisuusluokiteltuja tietoja viranomaisten kesken. Julkisuuslaki soveltuu Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan ja asiakirjoihin, joten viranomaisyhteistyössä noudatetaan julkisuuslain säännöksiä. Säännöksen tavoitteena on varmistaa, ettei voimassa olevasta lainsäädännöstä johdu esteitä tiedonvaihdolle Huoltovarmuuskeskuksen ja muiden viranomaisten välillä, mikä voisi vaikeuttaa tai estää olennaisten ja kriittisten tietojen oikea-aikaisen vastaanottamisen ja luovuttamisen sekä estää Huoltovarmuuskeskusta hoitamasta lakisääteisiä tehtäviä.

Tiedonsaantioikeuden tarkkarajaisuusvaatimus on huomioitu säännöksessä viittaamalla niihin Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisiin tehtäviin, joiden suorittamiseksi tiedonsaantioikeudesta säädetään. Näitä tehtäviä olisivat 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen huoltovarmuuden kannalta välttämättömän kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamisen edistäminen, 4 kohdan mukainen huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tavaroiden, materiaalien ja palveluiden saatavuuden turvaamisen edistäminen normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon turvaamisen edistäminen, sekä 7 kohdan mukainen kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle kuuluvien tehtävien hoitaminen, joista säädetään kaasun toimitusvarmuusasetuksessa.

Kaikki yllä mainitut tehtävät ovat sellaisia, joiden toteuttamiseksi Huoltovarmuuskeskus tarvitsee tai saattaa tarvita tietoja muilta viranomaisilta. Tällaiset tiedot liittyvät usein poikkeusoloihin varautumiseen, kansalliseen turvallisuuteen tai puolustusvoimien varautumiseen taikka ovat muulla perusteella salassa pidettäviä. Sen vuoksi säännöksen yhteydessä on säädettävä siitä, että Huoltovarmuuskeskuksella on tiedonsaantioikeus salassapitosäännösten estämättä.

Huoltovarmuuden kannalta välttämättömän kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamisen edistämisen osalta Huoltovarmuuskeskus tekee yhteistyötä muiden viranomaisten, kuten puolustusministeriön, Puolustusvoimien, liikenne- ja viestintäministeriön sekä Traficommin, Väyläviraston ja Rajavartiolaitoksen kanssa. Kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamista koskevat tiedot voivat liittyä esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin kohteiden sijaintiin, suunnitteluun, suojaamiseen, turvajärjestelyihin ja kriittisen infrastruktuurin toimintakyvyn palauttamiseen. Huoltovarmuuden kannalta kriittisen infrastruktuurin turvaamisen edistämiseksi tarvittavia tietoja voivat olla muun muassa kriittiseen toimijaan tai toimialaan kohdistuva kohonnut uhka-arvio, tiedot poikkeamista, tapahtumista tai ilmiöistä, jotka häiritsevät tai voivat häiritä huoltovarmuuden kannalta välttämättömän kriittisen infrastruktuurin toimivuutta ja mikä tällaisten häiriöiden vaikutus on huoltovarmuudelle. Huoltovarmuusjärjestelmän kannalta olennaista on paitsi tunnistaa ja turvata kriittistä infrastruktuuria, ymmärtää mikä sen merkitys ja siihen kohdistuvien häiriöiden vaikutus on

huoltovarmuuden kannalta keskeisten toimintojen osalta. Huoltovarmuuden kannalta välttämätöntä kriittistä infrastruktuuria ovat esimerkiksi energiahuoltoon, vesi- ja jätehuoltoon, tietoliikenteeseen ja logistiikkaan liittyvät palvelut, infrastruktuuri sekä tuotanto- ja toimitusketjut.

Huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tavaroiden, materiaalien ja palveluiden saatavuuden turvaamisen edistäminen normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa edellyttää tiivistä yhteistyötä Huoltovarmuuskeskuksen ja muiden viranomaisten välillä. Tehtävä kohdistuu normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin ja se saattaa koskettaa mitä tahansa huoltovarmuuden kannalta olennaista toimialaa. Tehtävän hoitamiseksi tarvittavat tiedot voivat koskea esimerkiksi varautumissuunnittelua, logistisia reittejä, hallinnonaloilla varastoitavia tuotemääriä taikka arvioita tavaroiden tai palveluiden kulutustarpeista häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon turvaamisen edistämisen osalta Huoltovarmuuskeskus tekee tiivistä yhteistyötä Puolustusvoimien kanssa. Huoltovarmuuskeskus tarvitsee Puolustusvoimilta tietoja muun muassa varautumissuunnittelusta, varautumisen tasosta sekä tuotanto- ja varastomääristä oman työnsä suunnittelua, päätöksentekoa ja toteuttamista varten. Huoltovarmuuskeskus toimii kaasun toimitusvarmuusasetuksen tarkoittamana toimivaltaisena viranomaisena Suomessa. Tehtävän hoitamista varten Huoltovarmuuskeskus tekee yhteistyötä muun muassa Energiaviraston kanssa ja tarvitsee toimivaltaisena viranomaisena esimerkiksi tietoja kaasun kulutukseen liittyen.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on edellytetty viranomaisten välisistä tiedonluovutussäännöksistä säädettyä säännöksiltä riittävää täsmällisyyttä. Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeutta koskevassa säännöksessä ei ole tehtävien luonteen ja mahdollisten häiriötilanteiden ennakoimattomuuden vuoksi mahdollista yksilöidä Huoltovarmuuskeskuksen tarvitsemia tietosisältöjä, minkä vuoksi tiedonsaantioikeus olisi sidottu tietojen käyttötarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat perustuslakivaliokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta. Säännöksessä tiedonsaantioikeus sidottaisiin tietoja luovuttavan viranomaisen harkintaan siten, että luovuttava viranomainen olisi velvollinen luovuttamaan Huoltovarmuuskeskukselle vain välttämättömät tiedot. Tietojen luovuttaminen olisi täten luovuttaman viranomaisen harkinnassa. Välttämättömyysarvioinnissa on kysymys harkinnasta, jossa otetaan huomioon salassapitosäännöksen suojaaman edun suojan tarve ja peruste suhteessa Huoltovarmuuskeskukselle säädetyn tehtävän hoitamiseen. Välttämättömyysarvioinnin voi parhaiten suorittaa se viranomainen, jonka hallussa tieto on. Tällaisella viranomaisella on parhaat edellytykset arvioida kaikkia niitä tekijöitä, jotka yksittäistapauksessa vaikuttavat salassa pidettävän tiedon suojaamisen tarpeeseen. Viranomainen voi jättää tiedon antamatta, jos viranomainen katsoo, että tämä voisi vaarantaa viranomaisen oman tehtävän mukaisen intressin.

Henkilötiedot eivät kuuluisi tässä säännöksessä tarkoitettuihin välttämättömiin tietoihin eivätkä Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteiset tehtävät ole luonteeltaan sellaisia, että niiden hoitaminen edellyttäisi henkilötietojen käsittelyä. Jos Huoltovarmuuskeskukselle toimitettaisiin tiedonsaantioikeuden nojalla myös henkilötietoja, jotka eivät ole tarpeellisia pykälässä viitattujen Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi, Huoltovarmuuskeskuksen tulisi hävittää tiedot.

Edellä kuvatusti ne Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteiset tehtävät, joiden suorittamiseksi se tarvitsee salassa pidettäviä tietoja muilta viranomaisilta, ovat hyvin moninaisia ja tästä syystä ei ole mahdollista tyhjentävästi ennakolta määritellä, miltä viranomaiselta Huoltovarmuuskeskus voi tarvita tietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi. Säännöksessä on tietojen antamiseen velvoitettavia viranomaisia rajattu siten, että viranomaisten määrittelyssä on hyödynnetty julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa lueteltuja viranomaisia. Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus kohdistuisi julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 1, 4 ja 7 kohdissa mainittuihin viranomaisiin eli valtion hallintoviranomaisiin sekä muihin valtion virastoihin ja laitoksiin, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisiin sekä kunnallisiin viranomaisiin ja lisäksi Ahvenanmaan maakunnan viranomaisiin niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa.

Huoltovarmuuskeskuksella olisi säännöksen nojalla oikeus saada tietoja viranomaisilta maksutta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Huoltovarmuuskeskus ei saisi luovuttaa 1 momentissa tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja edelleen ilman tietoja luovuttaneen viranomaisen suostumusta.

22 §. Tietojenantovelvollisuus. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin elinkeinonharjoittajan ja elinkeinoelämän järjestön velvollisuudesta Huoltovarmuuskeskuksen pyynnöstä antaa salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä Huoltovarmuuskeskukselle 5 §:n 1 momentin 2–4 kohdissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot.

Huoltovarmuuskeskuksen, sektorien ja poolien oikeudesta saada elinkeinonharjoittajilta ja elinkeinoelämän järjestöiltä tietoja säädetään voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa. Sen mukaan tiedonsaantioikeus koskee tietoja tuotantokapasiteetista, toimitiloista, henkilöstöresursseista sekä muista seikoista, jotka ovat välttämättömiä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Elinkeinonharjoittaja ja elinkeinoelämän järjestön tiedonantovelvollisuutta ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että jatkossa tietojensaantioikeus koskisi ainoastaan Huoltovarmuuskeskusta ja tietojenantovelvollisuus olisi sidottu säännöksessä määriteltyjen Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseen. Lisäksi tietojenantovelvollisuus koskisi tehtävien suorittamisen kannalta välttämättömiä tietoja. Voimassa olevasta huoltovarmuuslaista poiketen sektorit ja poolit rajattaisiin tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle, sillä sektorit ja poolit eivät ole viranomaisia eivätkä juridisia oikeushenkilöitä. Tiedonsaantioikeuden säätäminen tällaiselle taholle ei olisi tiedonsaantioikeussäännöksiltä edellytettävien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten vuoksi mahdollista.

Tiedonsaantioikeus on olennainen ja välttämätön Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi sekä Huoltovarmuuskeskuksen, elinkeinoelämän ja järjestöjen välisen huoltovarmuusyhteistyön mahdollistamiseksi. Huoltovarmuuden ylläpito, edistäminen ja turvaaminen liittyvät viranomaistoiminnan lisäksi vahvasti elinkeinoelämän ja järjestöjen toimenpiteisiin, suunnitteluun ja jatkuvuudenhallintaan, ja tämä yhteistoiminta on edellytys huoltovarmuuden kokonaisvaltaiselle turvaamiselle. Huoltovarmuuskeskus toteuttaa varautumistoimenpiteitä tämän kumppanuuden avulla ja kautta, jolloin myös yksityisiltä toimijoilta saatavat tiedot ovat kriittisen tärkeitä niin huoltovarmuustoimien suunnittelun kuin toteutuksen kannalta. Vaikka Huoltovarmuuskeskuksen ja yksityisten toimijoiden välinen yhteistyö sekä sektori- pooli- ja toimikuntatoiminta perustuvat vapaaehtoisuuteen ja sopimukseen, on tästä huolimatta tärkeä varmistaa, että Huoltovarmuuskeskuksella on

tarvittaessa lainsäädäntöön perustuva oikeus tiedonsaantiin lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi.

Säännökseen on listattu ne lakisääteiset tehtävät, joiden suorittamiseksi Huoltovarmuuskeskuksella on oikeus saada tietoja elinkeinonharjoittajilta ja elinkeinoelämän järjestöiltä. Näitä tehtäviä ovat 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukainen huoltovarmuuden tilannekuvan ylläpitäminen, 3 kohdan mukainen huoltovarmuuden kannalta välttämättömän kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamisen edistäminen ja 4 kohdan mukainen huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tavaroiden, materiaalien ja palveluiden saatavuuden turvaamisen edistäminen normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon turvaamisen edistäminen.

Huoltovarmuuden tilannekuvan ylläpitoa varten Huoltovarmuuskeskus kerää tietoja huoltovarmuuden kannalta muun muassa olennaisten sektoreiden ja toimialojen yrityksiltä ja järjestöiltä. Nämä saattavat sisältää tietoa muun muassa toimialan toimintakyvystä, toimintaedellytyksistä ja toimintaympäristöstä, työvoiman saatavuudesta ja käytettävyydestä sekä turvallisuudesta. Tilannekuvaa varten kerättävät tiedot eivät oletusarvoisesti sisällä salassa pidettävää tietoa, mutta on silti tärkeää säätää Huoltovarmuuskeskuksen oikeudesta saada tällaista tietoa salassapitosäännösten estämättä, sillä yksittäinen yritys voisi katsoa jonkin siltä pyydettyä tiedon olevan kyseisen yrityksen liikesalaisuus. Huoltovarmuuskeskuksen tilannekuva-analyysin pohjalta laatimassa valmiissa tilannekuvaraportissa tiedot esitetään toimialakohtaisesti, eikä tilannekuvassa olevan tiedon perusteella ole mahdollista liittää tiettyä tietoa yksittäiseen yritykseen.

Kriittisen infrastruktuurin turvaamisen edistämistä koskevan tehtävän hoitamiseksi Huoltovarmuuskeskus tarvitsee viranomaisten ohella tietoja yksityisiltä toimijoilta. Kriittinen infrastruktuuri on olennaisilta osin yksityisessä omistuksessa, minkä vuoksi tiedot muun muassa kriittisen infrastruktuurin sijainnista, poikkeamista, tapahtumista tai ilmiöistä, jotka häiritsevät tai voivat häiritä huoltovarmuuden kannalta välttämätöntä kriittistä infrastruktuuria, saadaan elinkeinonharjoittajilta.

Huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tavaroiden, materiaalien ja palveluiden saatavuuden turvaamisen edistäminen normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on myös tehtävä, jonka hoitamisessa Huoltovarmuuskeskus tarvitsee tietoja näitä tavaroita valmistavilta, maahantuovilta, jakelevilta taikka palveluja tuottavilta tahoilta, jotka ovat suurelta osin elinkeinonharjoittajia. Sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon turvaamisen edistämiseen kuuluu erilaiset järjestelyt, joilla varmistetaan Puolustusvoimien materiaalin saanti sekä toisaalta turvataan kriittistä tuotantoa. Tämän tehtävän hoitamiseksi Huoltovarmuuskeskus tekee yhteistyötä niin Puolustusvoimien kuin yritysten kanssa, jotka tuottavat ratkaisuja maanpuolustuksen tarpeisiin.

Pykälän 2 momentin mukaan tiedot olisi toimitettava maksutta, ilman aiheetonta viivytystä ja vaadittaessa kirjallisina.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että Huoltovarmuuskeskus ei saisi luovuttaa edellä 1 momentissa tarkoitettuja tietoja edelleen vastoin tietoja luovuttaneen elinkeinonharjoittajan tai elinkeinoelämän järjestön asettamia ehtoja.

23 §. Salassa pidettävää tietoa sisältävän tilannekuvan luovuttaminen. Pykälässä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen oikeudesta sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta säädetään, luovuttaa tämän lain 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu tilannekuva, silloin kun se sisältää salassa pidettävää tietoa, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n

1 momentin 1, 4, 5 ja 7 kohdassa tarkoitetuille viranomaisille, Huoltovarmuusneuvostolle sekä sektoreiden, poolien ja toimikuntien toimielimille. Huoltovarmuuskeskukselle säädettäisiin lain 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tehtäväksi ylläpitää säännöllistä huoltovarmuuden tilannekuvaa ja jakaa tilannekuvaa valtioneuvostolle, muille viranomaisille, Huoltovarmuusneuvostolle sekä sektoreiden, poolien ja toimikuntien toimielimille.

Edellä esitetyn 5 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteluissa on todettu huoltovarmuuden tilannekuvan tukevan viranomaisten sekä huoltovarmuuskriittisten toimijoiden varautumista, valmiuden seurantaan sekä jatkuvuudenhallintaa. Huoltovarmuuden tilannekuva saattaa sisältää salassa pidettäviä tietoja, minkä vuoksi on tarpeen säätää tilannekuvan luovuttamisesta viranomaisille, Huoltovarmuusneuvostolle sekä sektoreiden, poolien ja toimikuntien toimielimille salassapitosäännösten estämättä. Pykälässä tarkoitettuja viranomaisia olisivat julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetut valtion hallintoviranomaiset sekä muut valtion virastot ja laitokset, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaiset sekä kunnalliset viranomaiset, Suomen Pankki mukaan lukien Finanssivalvonta, Kansaneläkelaitos sekä muut itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa. Huoltovarmuusneuvostossa sekä sektoreiden, poolien ja toimikuntien toimielimissä on jäseninä viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen edustajia. Huoltovarmuuskeskuksella ei kuitenkaan olisi oikeutta luovuttaa salassa pidettävää tilannekuvaa suoraan huoltovarmuuskriittisille yrityksille, vaan näille voitaisiin luovuttaa ainoastaan sellaista tilannekuvaa, joka ei sisällä salassa pidettäviä tietoja. Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen huoltovarmuuskriittisille yrityksille ei olisi mahdollista sen vuoksi, että kyseessä on hyvin laaja joukko elinkeinoelämän yrityksiä, järjestöjä ja näiden edustajia, yhteensä useita satoja toimijoita. Jos salassa pidettävää tietoa jaettaisiin näin laajasti, ei olisi käytännössä mahdollista valvoa tiedon käsittelyä ja säilyttämiseen liittyviä vaatimuksia.

Pykälän 2 momentin mukaan viranomaiset, Huoltovarmuusneuvosto sekä sektoreiden, poolien ja toimikuntien toimielimet eivät saisi luovuttaa salassa pidettävää tilannekuvaa edelleen ilman Huoltovarmuuskeskuksen suostumusta. Lisäksi on huomioitava lainsäädännössä olevat edellytykset salassa pidettävän tiedon luovuttamiselle. Julkisuuslain 17 §:n 3 momentin mukaan harkittaessa yleisöltä salassa pidettävän tiedon antamista ennalta määritellylle tiedonsaajalle julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän säännöksen osoittamissa rajoissa on pidettävä huolta siitä, että tiedonsaajalla on tämän lain mukainen vaitiolovelvollisuus ja että tietoja annetaan muille kuin viranomaisille ja niissä toimiville vain, jos tiedon antamiselle on painava yleinen syy. Lisäksi julkisuuslain 23 §:ssä säädetään vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta. Tämän lisäksi valtioneuvoston asetuksessa asiakirjojen turvallisuusluokitellusta valtionhallinnossa (1101/2019) säädetään turvallisuusluokitellun asiakirjan antamisen edellytyksistä.

24 §. Virka-apu. Pykälässä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen oikeudesta saada poliisilta virka-apua lain 5 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisen valtion varmuusvarastoinnin valvonnan toteuttamiseen sekä 11 ja 12 §:ssä säädetyn valtion varmuusvarastojen käyttöönoton suorittamiseksi. Edellytyksenä virka-avun antamiselle olisi, ettei se vaaranna poliisille säädettyjen muiden tehtävien suorittamista. Poliisin antama virka-apu on maksullista.

Voimassa olevaan huoltovarmuuslakiin tai -asetukseen ei sisälly säännöksiä virka-avusta. Ottaen huomioon tietyt Huoltovarmuuskeskuksen valtion varmuusvarastointiin liittyvät tehtävät, on välttämätöntä, että poliisi voisi antaa Huoltovarmuuskeskukselle virka-apua, jos Huoltovarmuuskeskusta estetään suorittamista tehtäviään. Poliisin virka-apua voitaisiin tarvita esimerkiksi rakennukseen tai muuhun suljettuun tai tilaan pääsemiseksi, jos se olisi välttämätöntä varmuusvarastojen valvonnan suorittamiseksi tai varmuusvarastoidun

materiaalin vapauttamiseksi varastosta sen jälkeen, kun materiaali on päätetty ottaa käyttöön. Varmuusvarastojen käyttöönottoon liittyen virka-apu voisi kohdistua myös varmuusvarastosta noudettavan materiaalin kuljetuksen ja jakelun turvaamiseen tilanteessa, jossa olisi todennäköistä, että ulkoinen toimija yrittäisi estää tai vaikeuttaa varmuusvarastoidusta käyttöönotettavan materiaalin kuljetusta tai jakelua.

Osaa valtion varmuusvarastoista ylläpidetään Huoltovarmuuskeskuksen ja varastointikumppanina toimivan yksityisen elinkeinonharjoittajan välisellä sopimuksella. Varastointikumppani hallinnoi ja varastoi Huoltovarmuuskeskuksen omistamia varmuusvarastoitavia materiaaleja omissa varastoissaan. Valtion varmuusvarastointia ei olisi mahdollista toteuttaa siten, että kaikki varastot sijaitsisivat valtion omistamissa varastointikiinteistöissä, joten varastoinnin toteuttaminen yksityisten toimijoiden kanssa sopimusperusteisesti on välttämätöntä.

Valtion varmuusvarastointia toteuttavista varastointikumppaneista toteutetaan laajat taustaselvitykset, jotta voitaisiin varmistua niiden sopivuudesta tehtävään. On kuitenkin mahdollista, että joissain harvinaisissa, mutta ei täysin poissuljetuissa tilanteissa Huoltovarmuuskeskuksen edustajien pääsy varmuusvarastotiloihin evättäisiin tai estettäisiin. Tällainen tilanne saattaisi olla esimerkiksi varastotarkastuksen yhteydessä tai tilanteessa, jossa varmuusvarasto on päätetty ottaa käyttöön ja varastossa olevat materiaalit tulee noutaa pois varastosta. Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviin kuuluisi lain 5 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan varmuusvarastojen valvonta. Jotta Huoltovarmuuskeskus pystyisi hoitamaan tätä tehtävää, tulee sillä olla fyysinen pääsy varastoon sen varmistamiseksi, että materiaalien varastointi suoritetaan Huoltovarmuuskeskuksen ja varastointikumppanin välisen sopimuksen mukaisesti. Tilanteissa, joissa varmuusvarastoidut materiaalit on päätetty ottaa käyttöön 11 tai 12 §:n nojalla, Huoltovarmuuskeskuksella tulee olla fyysinen pääsy varastoon, jotta varastoidut materiaalit voitaisiin noutaa pois varastosta. Tilanne, jossa Huoltovarmuuskeskuksen edustajia estettäisiin noutamasta varastoituja materiaaleja, saattaa potentiaalisesti aiheuttaa vahinkoa tilanteessa, jossa varmuusvarastoitu materiaali tulee pikaisesti saattaa markkinoille esim. tuotannon jatkuvuuden varmistamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan virka-avun pyytämisestä päättäisi pääjohtaja.

25 §. Uhkasakko. Pykälässä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen mahdollisuudesta asettaa uhkasakko 23:ssä säädetyn tiedonantovelvollisuuden noudattamisen tehostamiseksi. Uhkasakon asettamisesta ja tuomitsemisesta maksettavaksi säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990). Säännöksen nojalla tuomittaisiin sakkoon se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää määräajassa toimittamatta tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvan tiedon tai antaa virheellisen tiedon. Säännös koskee elinkeinonharjoittajan ja elinkeinoelämän järjestön edustajaa, joka toimisi vastoin tiedonantovelvollisuutta. Säännös on tarpeen, jotta Huoltovarmuuskeskuksella on mahdollisuus tehostaa elinkeinonharjoittajaa ja elinkeinoelämän järjestöä koskevaa 22 §:ssä säädettyä tiedonantovelvollisuutta uhkasakolla. Sakon määräytymisperusteiden tulee olla linjassa yritysten taloudellisen kantokyvyn kanssa, jottei niillä voida vahingossa aiheuttaa huoltovarmuushäiriötä. Huoltovarmuuskeskus asettaa määräjän tietopyyntönsä yhteyteen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen mahdollisuudesta asettaa uhkasakko suuryrityksille, jotka tahallisesti tai huolimattomuudesta eivät suorita kriittisten raaka-aineiden asetuksen (EU) 2024/1252) artiklan 24(2) mukaista riskienarviointia. Kriittisten raaka-aineiden asetuksen 47 artiklassa säädetään velvoitteen suorittamatta jättämisen seuraamuksista. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on viimeistään 24 päivänä marraskuuta 2026 säädettävä asetuksen säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava

kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on artiklan mukaan oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Asetuksen johtolauseen 71 mukaan asetuksessa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi jäsenvaltioiden olisi säädettävä seuraamuksista yrityksille, jotka eivät noudata velvoitteitaan, jotka koskevat muun muassa asetuksen velvoitteita riskeihin varautumisesta. Määräaika velvoitteen noudattamiseen määritellään asetuksen (EU)1252/2024 artiklassa 24(2). Velvoite koskee yrityksiä, jotka viranomaisen on nimettävä 24 artiklan mukaisesti. Näitä ovat suuryritykset, jotka käyttävät strategisia raaka-aineita energian varastointiin ja sähköiseen liikkuvuuteen tarkoitettujen akkujen, vedyn tuotantoon ja käyttöön liittyvien laitteiden, uusiutuvan energian tuotantoon liittyvien laitteiden, ilma-alusten, ajomoottorien, lämpöpumppujen, tiedonsiirto- ja varastointiteknologiaan liittyvien laitteiden, mobiililaitteiden, lisäaineiden valmistukseen liittyvien laitteiden, robotiikkaan liittyvien laitteiden, droonien, raketinheittimien, satelliittien tai kehittyneiden sirujen valmistukseen. Uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevat säännökset sisältyvät uhkasakkolakiin (1113/1990).

26 §. Suoritteiden maksullisuus. Pykälä sisältäisi yleissäännöksen Huoltovarmuuskeskuksen suoritteiden maksujen määräytymisestä sekä asetuksenantovaltaa koskevan säännöksen. Pykälän 1 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskuksen suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992).

Pykälän 2 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskuksen suoritteiden maksuista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

9 luku **Voimaantulo ja siirtymäsäännökset**

27 §. Voimaantulo. Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1. päivänä huhtikuuta 2026.

Työ- ja elinkeinoministeriö voisi ryhtyä ennen lain voimaantuloa tarvittaviin toimenpiteisiin virastomuotoisen Huoltovarmuuskeskuksen pääjohtajan ja tämän sijaisen nimeämiseksi ja toiminnan muuksi järjestämiseksi.

28 §. Kumottavat säännökset. Pykälän mukaan lailla kumottaisiin huoltovarmuuden turvaamisesta annettu laki (1390/1992). Vakiintuneen tulkinnan mukaisesti kumottavien lakien mukana kumoutuvat myös niissä olevien asetuksenantovaltuuksien nojalla annetut asetukset. Näihin kuuluvat Huoltovarmuuskeskuksesta annettu valtioneuvoston asetus (455/2008), valtioneuvoston asetus öljytuotteiden varmuusvarastojen tilapäisestä käyttöönotosta (734/2005), valtioneuvoston asetus viljan- ja nurmisiementen kylvösiemenen varmuusvarastojen tilapäisestä käyttöönotosta (140/2005), ja varmuusvarastoitujen lääkkeiden, lääkintämateriaalin ja suojavälineiden käyttöönoton perusteista annettu valtioneuvoston asetus (279/2006). Sosiaali- ja terveysministeriön päätösvallasta ehdotetaan säädettävän jatkossa lain tasolla.

29 §. Henkilöstöä koskeva siirtymäsäännös. Henkilöstöön sovelletaan siirtymisen jälkeen valtion virkaehtosopimuslakia (664/1970). Työsopimussuhteessa oleva henkilö voidaan siirtää ilman hänen suostumustaan, jos hänet siirretään työssäkäyntialueellaan tai työssäkäyntialueelleen. Työssäkäyntialueella tarkoitetaan työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain (380/2023) 10 §:ssä tarkoitettua aluetta. Valtion virkaehtosopimukseen sisältyy nykyisin useita organisaatiomuutostilanteissa sovellettavia virkamiehen palkkatasoa turvaavia sopimusmääräyksiä, joista ilmenevien periaatteiden mukaan toimitaan viraston virkamiesten palkkauksien suhteen sopien tähän liittyvistä kysymyksistä viimeistään viraston palkkauksia

koskevan tarkentavan virkaehtosopimuksen solmimisen yhteydessä. Huoltovarmuuskeskuksen työntekijät siirtyvät virastomuotoiseen Huoltovarmuuskeskukseen vanhoina työntekijöinä.

30 §. *Omaisuuteen liittyvät järjestelyt.* Pykälässä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen omaisuuteen liittyvistä järjestelyistä tämän lain tullessa voimaan. Huoltovarmuuskeskuksen tilinpäätös sisältää tällä hetkellä sekä Huoltovarmuuskeskuksen että huoltovarmuusrahaston omaisuuserät. Koska esitettävän lain on tarkoitus tulla voimaan 1.4.2026, laaditaan välitilinpäätös ajalta 1.1.2026-31.3.2026, jonka perusteella määritellään molempien kirjanpitoyksiköiden; virastona aloittavan Huoltovarmuuskeskuksen ja talousarvion ulkopuolisena rahastona jatkavan Huoltovarmuusrahaston avaava tase. Huoltovarmuuskeskuksella ja huoltovarmuusrahastolla olisi jatkossa erillinen kirjanpito ja uudistuksen yhteydessä olisi määriteltävä, miten Huoltovarmuuskeskuksen välitilinpäätöksen omaisuuserät jaettaisiin jatkossa taseiden omaisuuseriksi kirjanpidossa. Huoltovarmuusrahasto ei olisi itsenäinen oikeushenkilö, vaan Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa. Huoltovarmuuskeskus vastaisi myös rahaston hallinnosta laissa säädetyn mukaisesti.

Huoltovarmuuskeskuksen 31.3.2026 välitilinpäätöksessä olevat osakeomistukset siirtyisivät tämän lain voimaan tullessa Huoltovarmuuskeskuksen taseeseen, jonne merkittäisiin myös henkilöstön työvälineet, viraston tarvitsema käyttöomaisuus ja rescEU-hankkeen valmiusvarastojen materiaalit. Rahaston taseeseen siirrettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen 31.3.2026 välitilinpäätöksen muut omaisuuserät.

Säännöksessä säädettäisiin siitä, että Huoltovarmuuskeskuksen 31.3.2026 välitilinpäätöksen taseessa olevat osakeomistukset merkittäisiin virastona toimivan Huoltovarmuuskeskuksen taseeseen. Huoltovarmuuskeskus omistaa Suomen Huoltovarmuusdata Oy:n (SHVD) osakekannan kokonaisuudessaan. SVHD tarjoaa turvallista konesalitilaa kriittisten tietojärjestelmien ja kahdennettujen laitteistoratkaisujen sijoituspaikaksi. Lisäksi SHVD tarjoaa tietojärjestelmien käyttö- ja lisäarvopalveluita, kuten erilaisia tietojärjestelmien operointi-, valvonta-, tuki-, tietoturva- ja tietoliikennepalveluita. Lisäksi Huoltovarmuuskeskuksella on Navidom Oy:n ja ns. alusyhtiöihin liittyvä järjestely. Navidom Oy on suomalainen tuotetankkerien ja hinaajien hallinnointiyhtiö, jonka päätoimiala on logistiikka. Huoltovarmuuskeskus omistaa Navidomin osakekannasta 25 %. Huoltovarmuuskeskus ja Keskinäinen vakuutusyhtiö Ilmarinen omistavat 50/50 osuuksin seitsemän ns. alusyhtiötä, joista kukin omistaa ja hallinnoi yhtä öljytuotetankkeria tai yhtä hinaajaa. Navidom-järjestely toteutettiin turvaamaan Suomen öljykuljetukset suomalaisomistuksessa olevilla aluksilla. Huoltovarmuuskeskus on näin varmistanut, että sillä on määräysvalta aluksiin ja niiden liikennöintiin häiriötiloissa ja poikkeusloissa. Lisäksi Huoltovarmuuskeskus omistaa 16,24 % Fingrid Oyj:n osakekannasta.

Myös Huoltovarmuuskeskuksen henkilöstön käytössä olevat työvälineet sekä muu käyttöomaisuus kuten IT-sovellukset, toimistokalusteet ja -laitteet siirtyisivät perustettavan viraston taseeseen. Näiden lisäksi rescEU-hankkeen valmiusvarastot siirtyisivät viraston taseeseen, koska rescEU-hankkeen rahoitus tulee kokonaisuudessaan EU:n komissiolta. EU-rahoitus ohjautuu valtion budjetin kautta Huoltovarmuuskeskukselle ja neljälle muulle viranomaiselle (sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, terveyden ja hyvinvoinninlaitos ja Säteilyturvakeskus). RescEU-valmiusvarastoilla tarkoitetaan rescEU CBRN ja rescEU Medical varastoja.

Huoltovarmuusrahaston hallintaan ja siten rahaston taseeseen merkittäisiin kaikki materiaalliseen varautumiseen liittyvät kiinteistöt, maa-alueet, rakennukset ja rakennelmat sekä muu Huoltovarmuuskeskuksen 31.3.2026 laadittavassa välitilinpäätöksissä oleva omaisuus.

Huoltovarmuusrahastosta rahoitetaan materiaallisen varautumisen toimenpiteitä, joihin edellä mainittu keskeisen omaisuuden hallinta liittyy.

31 §. *Sopimuksia, sitoumuksia ja vireillä olevia asioita koskeva siirtymäsäännös.* Pykälä sisältäisi Huoltovarmuuskeskukselle säädettyihin tehtäviin liittyvien arkistojen, rekisterien ja tietoaaineistojen, vireillä olevien asioiden, tehtyjen sopimusten ja sitoumusten samoin kuin niistä johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien siirtymäsäännökset. Vireillä olevat asiat, tehdyt sopimukset ja sitoumukset sekä niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet pysyisivät lain voimaan tullessa Huoltovarmuuskeskuksella

Ehdotettuja sopimuksia ja sitoumuksia koskevia siirtymäsäännöksiä ei kuitenkaan sovellettaisi, jos niistä koskevista vastuista tai velvollisuuksista tämän tai muun lain nojalla erikseen säädetään tai muuta sovitaan, tai jos sopimusten ja sitoumusten sisällöstä johtuisi muuta.

Huoltovarmuuskeskus voisi käyttää nimitettyjä asiantuntijoita nimityksen päättämiseen saakka.

32 §. *Muutoksenhakua koskevat siirtymäsäännökset.* Pykälä sisältäisi muutoksenhakua koskevat siirtymäsäännökset. Pykälän 1 momentin mukaan päätökseen, joka on tehty ennen virastosta annettavan lain voimaantuloa, haettaisiin muutosta lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan vastaavasti virastosta annettavan lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyyn muutoksenhaussa sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että jos tuomioistuin kumoaa päätöksen, joka on tehty ennen virastosta annettavan lain voimaantuloa, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin virastosta annettavan lain mukaisesti. Pykälän säännökset on tarkoitettu esimerkiksi valtion virkamieslaissa säädettyä muutoksenhakua varten.

7.2 Turvavarastolaki

1 §. Pykälässä säädetään turvavarastojen perustamisesta ja ylläpitämisestä. Nykyisin voimassa olevan säännöksen mukaan turvavarastoja voidaan perustaa ja ylläpitää väestön toimeentulon turvaamiseksi ja tuotantotoiminnan ylläpitämiseksi välttämättömien raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden varastoinniseksi ulkomaankaupan häiriöiden varalta sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. Turvavarastoja voidaan perustaa ja ylläpitää myös energiahuollon kriisivalmiutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi.

Pykälätekstiä esitetään muutettavaksi siten, että väestön toimeentulon lisäksi mainittaisiin myös väestön turvallisuuden takaamiseksi välttämättömät raaka-aineet, tarvikkeet ja tuotteet. Lisäys on lähinnä selventävä, koska jo nykyisellään erilaiset väestön turvallisuudelle välttämättömät tavarat ja palvelut voidaan lukea kuuluvan joko väestön toimeentulon turvaamisen tai tuotantotoiminnan ylläpitämisen piiriin. Tarkoitus on, että maanpuolustusta tukevaan tuotannon lisäksi myös sisäisen turvallisuuden viranomaisen, kuten poliisin tai pelastusviranomaisen, toimintaa tukevan tuotannon ylläpitämiseksi voidaan perustaa turvavarastoja.

Turvavarastoilla tarkoitetaan yritysten liiketoiminnassaan tarvitsemien varastojen lisäksi pitämiä tuontiraaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden varastoja, joiden perustamis- ja ylläpitokustannuksiin valtio osallistuu tukemalla yrityksiä varastoinnin rahoitusjärjestelyissä. Muutos ei tarkoita viranomaisen oman varastoinnin ulottamista turvavarastointia koskevan sääntelyn piiriin.

Varastoja koskevasta luovutusvelvollisuuden rajoituksesta säädetään valmiuslain 127 §:ssä. Säännöksellä on pyritty osaltaan edistämään omatoimista varautumista poikkeusoloihin. Lääkkeiden velvoitevarastoinnista annetun lain 1070/1994 19 §:ssä säädetään varastointivelvoitteen korvaavista järjestelyistä. Tähän esitykseen ei sisälly tarkennuksia liittyen turvavarastoinnin suhteeseen valmiuslainsäädäntöön tai velvoitevarastointiin. Nämä tarkennukset tehtäisiin osana laajempaa materiaalsen varautumisen uudistusta. Lainsäädännössä tulisi nykyistä selkeämmin ottaa kantaa siihen, koskevatko valmiuslain 127 §:ssä säädetyt rajoitukset myös turvavarastoja ja toisaalta voidaanko turvavarastointia pitää sellaisenaan tai tietyin rajauksin velvoitevarastointia korvaavana huoltovarmuusjärjestelynä. Tällä on merkitystä erityisesti, mikäli turvavarastoinnin korvausjärjestelmää muutetaan nykyisestä.

3 §. Voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto vahvistaa turvavarastoitavat raaka-aineet, tarvikkeet ja tuotteet nimikkeittäin. Nämä on vahvistettu valtioneuvoston asetuksella turvavarastointiohjelmasta. Lain 3 § 1 momenttia muutettaisiin vastaamaan nykyisen perustuslain edellyttämää täsmällistä asetuksenantovaltuutta. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset turvavarastoitavista raaka-aineista, tarvikkeista ja tuotteista nimikkeittäin. Muutos on luonteeltaan säädöstekninen, eikä sisällä aineellista muutosta nykyiseen.

7 §. Voimassa olevassa pykälässä säädetään varastointiavustuksista. Valtion talousarvion rajoissa voidaan turvavarastoijalle myöntää avustusta poikkeuksellisen suurten varastoimiskustannusten kattamiseen. Avustuksen suorittaa vuosittain turvavarastoijalle Huoltovarmuuskeskus turvavarastointisopimuksessa määrättävällä tavalla. Turvavarastoinnin varastointiavustuksesta aiheutuneet menot maksetaan valtion talousarvion ulkopuolisen huoltovarmuusrahaston varoista. Lain 7 § 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus valtion talousarviossa asetettaviin rajoihin poistettaisiin tarpeettomana, koska avustuksia ei makseta valtion talousarviosta. Käytännössä tällaisia varastointiavustuksia ei ole maksettu, joten muutoksella ei ole merkittäviä vaikutuksia. Mikäli tällaisia avustuksia ryhdyttäisiin tulevaisuudessa maksamaan huomattavissa määrin, tarvittava ohjaus on mahdollista antaa joko 3 §:ssä tarkoitetulla asetuksella tai osana huoltovarmuusrahaston käytön yleistä ohjausta.

Esitykseen ei sisälly muutoksia turvavarastointilain 5 § sääntelyyn turvavarastojen perustamista ja ylläpitämistä varten myönnettävistä korkotukilainoista tai 6 §:ssä säännöksiin lainan vakuuksista ja valtioneuvoston takuusta. Valmistelun yhteydessä on tunnistettu tarve uudistaa sääntelyä tarkastelemalla vaihtoehtoja lainaperusteiselle rahoitusmallille ja uudistamalla lainaehdot, vakuuksia ja valtioneuvoston takuuta koskevia säännöksiä vastaamaan lainsäädännössä tapahtuneita muutoksia. Nämä muutokset tehtäisiin osana laajempaa materiaalsen varautumisen lainsäädännön uudistusta.

8 §. Nykyisin turvavarastojen käytöstä ja turvavarastoidun materiaalin luovuttamisesta säädetään turvavarastolain 8 §:ssä ja 8a §:ssä. Sääntelyä selkeytettäisiin säätämällä turvavarastojen käytöstä kootusti 8 §:ssä.

Turvavarastojen käyttöönoton oikeudellisista perusteista säädettäisiin 8 § 1 momentissa. Turvavarastojen käyttö olisi mahdollista 8 § 1 momentin 1 kohdan nojalla, mikäli turvavarastoidun raaka-aineen, tarvikkeen tai tuotteen saatavuudessa on laajamittaisia turvavarastoijasta riippumattomia ongelmia tai tällaisen ongelman todennäköinen uhka, turvavarastoijan tuotanto keskeytyisi tai olennaisesti vähentyisi ilman turvavarastoidun materiaalin käyttöä ja turvavaraston käyttöönotolla on olennaista merkitystä huoltovarmuuden kannalta. Saatavuuden laajamittaisilla ongelmilla tarkoitettaisiin sellaisia laajoja ja

pitkäkestoisia, vaikutuksiltaan merkittäviä yhteiskunnallisia tai markkinoiden häiriötilanteita, jotka merkittävästi vaikuttavat turvavarastoinnin kohteena olevaan saatavuuteen.

Lain 8 § 1 momentin 2 kohdan nojalla turvavarastojen käyttöönotto olisi mahdollista, mikäli energiahuollon kriisivalmiutta koskevat Suomen kansainväliset sopimusvelvoitteet edellyttävät turvavaraston käyttöönottoa. Käyttöotoperuste vastaa nykyisin 8a §:ssä säädettyjä tilanteita. Mahdollisuudesta luovuttaa turvavarastoitua materiaalia näissä tilanteissa säädettäisiin 8 § 2 momentissa.

Lain 8 § 1 momentin 3 kohdan nojalla turvavarastojen käyttöönotto olisi mahdollista tilanteissa, joissa turvavarastoidun raaka-aineen, tarvikkeen tai tuotteen saatavuudessa on tilapäisiä saantihäiriöitä, turvavarastojen tuotanto keskeytyisi tai olennaisesti vähentyisi ilman turvavarastoidun materiaalin käyttöä ja turvavaraston käyttöönotto ei olennaisesti vaaranna huoltovarmuutta. Kohta koskisi niitä häiriötilanteita, joissa on välttämätöntä käyttää turvavarastoja turvavarastojen tuotannon turvaamiseksi, mutta joissa ei olisi kyse 1) kohdassa tarkoitetuista laajamittaisista saatavuushäiriöistä. Lisäksi edellytetään, että turvavarastojen käyttöönotto ei olennaisesti vaaranna huoltovarmuutta, minkä tarkoituksena on varmistaa, että yhteiskunnan tukemat turvavarastot ovat käytettävissä silloin, kun niitä aidosti tarvitaan. Tällaisena tilapäinen saantihäiriö voi johtua varsinaisten toimitushäiriöiden lisäksi poikkeuksellisesta hinnannoususta, toimituksen viivästymisestä tai muusta niihin rinnastettavasta erityisestä syystä. Saantihäiriön tilapäisyydellä tarkoitettaisiin sellaisia häiriöitä, joiden kesto aika ei ylitä 6 kuukautta.

Lain 8 § 1 momentin 4 kohdassa säädettäisiin tilanteista, joissa turvavarastossa oleva tai muu velvoitteen alainen raaka-aine, tarvike tai tuote on vaarassa tulla varastoaikanaan käyttötarkoitukseensa soveltumattomaksi.

Turvavaraston käyttöluvan myöntävistä viranomaisista säädettäisiin 8 § 2 ja 3 momenteissa. Lain 8 § 2 momentin nojalla työ- ja elinkeinoministeriö myöntää turvavaraston käyttöluvan 1 momentin 1 ja 22 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Työ- ja elinkeinoministeriö voi energiahuollon kriisivalmiutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi myöntää turvavarastojalle luvan luovuttaa turvavarastossa olevia raaka-aineita, tarvikkeita ja tuotteita. Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdat liittyvät laajamittaisiin ja vakaviin häiriötilanteisiin, minkä johdosta on perusteltua, että turvavarastojen käytöstä päätettäisiin työ- ja elinkeinoministeriössä. Tältä osin ratkaisu vastaa nykyisäätelyssä omaksuttua linjaa, jonka mukaan turvavarastojen käyttöluvat myöntää ministeriö.

Lain 8 § 3 momentin nojalla Huoltovarmuuskeskus myöntää turvavaraston käyttöluvan 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Sääntelyn tarkoitus on lisätä joustavuutta turvavarastoja koskevaan päätöksentekoon. Huoltovarmuuskeskukselle on perusteltua antaa toimivaltaa päättää turvavarastojen tilapäisestä alittamisesta kiiretilanteessa tai kun varaston käytöllä ei ole merkittäviä vaikutuksia huoltovarmuudelle. Sääntely vastaisi tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain (1070/1994) 16 §:n, polttoturpeen turvavarastoinnista annetun lain (321/2007) 4 §:n ja lääkkeiden velvoitevarastoinnista annetun lain (979/2008) 15 §:n sääntelyä, jossa varastojen käyttöön liittyvää toimivaltaa on säädetty virastotasolle.

Lain 8 § 4 momentissa säädettäisiin, että turvavaraston käyttöluvan myöntävän viranomaisen on luvassa määrättävä mitä materiaalia ja määrää lupa koskee, missä ajassa turvavarasto on täydennettävä ja muista turvavaraston käyttämisen ehdoista. Käyttöluvassa voidaan määrätä myös raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden käyttökohteesta.

Lain 8 § 5 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa turvavaraston käyttöluja koskee lääkkeiden tai lääkeaineiden turvavarastoa. Tällöin luvan myöntävän viranomaisen on kuultava sosiaali- ja terveysministeriötä ja Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskusta ennen luvan myöntämistä. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa sosiaali- ja terveydenhuoltoalan osallistuminen asiaa koskevaan päätöksentekoon ja yhtäältä mahdollistaa erilaisten häiriötilanteiden hallintaan liittyvää koordinaatiota hallinnonalojen ja niiden keskeisten toimijoiden välillä.

Kun turvavarastojen käyttöönnotosta säädetään kootusti 8 §:ssä, nykyisen lain 8a § kumottaisiin tarpeettomana.

9 §. Voimassa olevassa pykälässä säädetään takaisin maksettavalle varastointiavustuksella maksettavasta korosta viitaten korkolain 4 § 3 momenttiin. Korkokolain 633/1982 4 §:n 3 mom. ei ole enää voimassa. Lain 340/2002 voimaantulosäännöksen mukaan, jos muualla lainsäädännössä viitataan korkolain 4 §:n 3 momenttiin, on kyseisen säännöksen asemesta noudatettava korkolain 4 §:n 1 momenttia. Lain 9 § 1 momentin säädösviittaus korjataan viittaamaan nykyisin sovellettavaan korkolain säännökseen.

10 a §. Pykälässä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen oikeudesta saada poliisilta virka-apua 10 §:n 2 momentissa säädetyn turvavarastojen valvonnan toteuttamiseksi, jos virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta poliisille säädettyjen muiden tehtävien suorittamista. Käytännössä poliisin virka-apu koskisi Huoltovarmuuskeskuksen tarkastajien pääsyä turvavarastotiloihin. Virka-avun pyytämisestä päättää Huoltovarmuuskeskuksen pääjohtaja.

Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisenä tehtävänä on turvavarastolain 10 §:n 2 momentin nojalla huolehtia turvavarastojen tarkastuksista. Huoltovarmuuskeskuksen määräämät henkilöt ovat oikeutettuja suorittamaan tarkastuksia turvavarastojen tiloissa turvavaraston suuruuden selvittämiseksi.

Turvavarastoinnissa yksityinen elinkeinonharjoittaja omistaa ja varastoi turvavarastoitavat tuotteet/materiaalit. Turvavarastojen käyttöönotto tapahtuu elinkeinonharjoittajan omiin tarpeisiin. On epätodennäköistä, että turvavarastoija lähtisi estämään Huoltovarmuuskeskuksen tarkastajien toteuttamaa tarkastustoimintaa, koska tämä todennäköisesti johtaisi turvavarastosopimuksen irtisanomiseen. Ei kuitenkaan ole täysin poissuljettua, etteikö tällaista tilannetta turvavarastotarkastuksiin liittyen voi syntyä. Näitä tilanteita varten Huoltovarmuuskeskuksella tulisi olla mahdollisuus saada virka-apua lakisääteisten tehtäviensä suorittamiseksi.

13 §. Voimassa olevassa pykälä sisältää asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa asetuksella. Asetuksenantovaltuudesta ehdotetaan säädettäväksi 3 § 1 momentissa, minkä vuoksi pykälä esitetään kumottavaksi tarpeettomana.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Huoltovarmuuden turvaamista ja Huoltovarmuuskeskusta koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 5 momentin mukaan Huoltovarmuusneuvostosta ja sen tehtävistä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säännös mahdollistaa Huoltovarmuusneuvoston tehtävien sisällön tarkentamisesta säätämisen.

Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Säännös mahdollistaa säätää Huoltovarmuuskeskukselle osoitettujen tehtävien sisällöistä tarkemmin.

Lakiehdotuksen 6 §:n 4 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskuksen johtamisesta ja ratkaisuvallasta voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksesta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lakiehdotuksen 8 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmästä ja sen tehtävistä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säännökset mahdollistavat viraston ohjauksen menettelytavoista ja ohjausryhmän tehtävistä tarkemmin säätämisen.

Lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentin mukaan Huoltovarmuusrahaston hallinnosta voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Lakiehdotuksen 18 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tuen myöntämisen edellytyksistä ja tuen määrästä sekä tuen määräytymisen perusteista. Säännös mahdollistaa tuen myöntämisen edellytyksistä, tuen määrästä ja tuen määräytymisen perusteista tarkemmin säätämisen.

Lakiehdotuksen 27 §:n 2 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskuksen suoritteiden maksuista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Vakiintuneen tulkinnan mukaisesti kumottavien lakien mukana kumoutuvat myös niissä olevien asetuksenantovaltuuksien nojalla annetut asetukset. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain kumoutuessa tällaisia ovat valtioneuvoston asetus Huoltovarmuuskeskuksesta (455/2008), valtioneuvoston asetus öljytuotteiden varmuusvarastojen tilapäisestä käyttöönotosta (734/2005), valtioneuvoston asetus viljan- ja nurmisiementen kylvösiemenen varmuusvarastojen tilapäisestä käyttöönotosta (140/2005) ja valtioneuvoston asetus varmuusvarastoitujen lääkkeiden, lääkintämateriaalin ja suojavälineiden käyttöönoton perusteista (279/2006). Sosiaali- ja terveysministeriön päätösvallasta ehdotetaan säädettävän jatkossa lain tasolla.

Varmuusvarastojen tilapäisestä käyttöönotosta on käytännössä aiemmasta asetuksen olemassaolosta huolimatta tehty valtioneuvoston päätös valtioneuvoston asetuksen sijaan, jonka vuoksi varmuusvarastojen tilapäiseen käyttöönottoon liittyvät asetukset voidaan kumota.

Lisäksi turvavarastolain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 3 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkemmat säännökset turvavarastoitavista raaka-aineista, tarvikkeista ja tuotteista nimikkeittäin.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.4.2026.

Huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta koskevaan lakiehdotukseen sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaan, jollei muualla laissa toisin säädetä, Huoltovarmuuskeskukselle kuuluvien tämän lain 5 §:ssä tarkoitettujen tai muualla laissa Huoltovarmuuskeskukselle säädettyjen tehtävien arkistot, rekisterit ja tietoaaineistot sekä vireillä olevat asiat, tehdyt sopimukset ja sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet pysyvät tämän lain tullessa voimassa ellei niitä koskevista vastuista ja

velvollisuuksista tämän tai muun lain nojalla erikseen säädetä tai muuta sovita, eikä niiden sisällöstä muuta johdu.

Lakiehdotukseen sisältyy myös henkilöstöä koskeva siirtymäsäännös, jonka mukaan henkilöstöön sovelletaan siirtymisen jälkeen valtion virkaehtosopimuslakia (664/1970). Tarkentavien virkaehtosopimusten solmimisen yhteydessä voitaisiin sopia muun muassa siirtyvän henkilöstön palkkatasoa turvaavista sopimusmääräyksistä.

Lakiehdotukseen sisältyy myös Huoltovarmuuskeskuksen omaisuuteen liittyvä siirtymäsäännös, jonka mukaan Huoltovarmuuskeskuksen 31.3.2026 välitilinpäätöksessä olevat osakeomistukset siirtyisivät tämän lain voimaan tullessa Huoltovarmuuskeskuksen taseeseen, jonne merkitään myös muut viraston toiminnan edellyttämät omaisuuserät ja rescEU-hankkeen valmiusvarastojen materiaalit. Rahaston taseeseen siirretään Huoltovarmuuskeskuksen 31.3.2026 välitilinpäätöksen muut omaisuuserät.

Lakiehdotukseen sisältyy myös muutoksenhakuun liittyvä siirtymäsäännös, jonka mukaan päätökseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, haetaan muutosta tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Lakiehdotuksen tullessa voimaan tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyyn muutoksenhaussa sovelletaan lakiehdotuksen voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Jos tuomioistuin kumoo päätöksen, joka on tehty ennen lakiehdotuksen voimaantuloa, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan tämän lain mukaisesti.

10 Toimeenpano ja seuranta

Lain toimivuutta seurataan muun muassa Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmässä ja Huoltovarmuusneuvostossa. Kun parlamentaarisesti valmisteltua eduskunnan hyväksymää huoltovarmuusselontekoa tullaan uudistamaan, voidaan samalla arvioida myös lain toimivuutta ja vaikutuksia.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Huoltovarmuusrahaston kantokyvyn turvaamiseksi huoltovarmuusmaksua korotettaisiin. Muutokset tehtäisiin valtiovarainministeriön hallinnonalan sääntelyyn, nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin (1472/1994) ja sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin (1260/1996). Korotukset on tarkoitus toteuttaa 1.4.2026 alkaen.

Valmiuslain kokonaisuudistus

Uudistuksen tavoitteena on saattaa valmiuslaki vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja sitä uhkaavista tekijöistä sekä erilaisten vaikutuksiltaan vakavien uhka- ja häiriötilanteiden tunnistamisesta (OMO15:00/2022).

Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan valmiuslain kokonaisuudistuksella rakennetaan tarvittavat toimivaltuudet kriisien johtamiseen ja varautumiseen siten, että yhteiskunnan toimintaedellytykset turvataan poikkeusoloissa.

Hankkeen tavoitteena on arvioida valmiuslain ajantasaisuus, toimivuus ja kehittämistarpeet sekä valmistella uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat säädösehdotukset. Tavoitteena on johdonmukainen, ajantasainen ja perustuslain kanssa sopusoinnussa oleva sääntelykokonaisuus, joka tarjoaa edellytykset tehdä erilaisten poikkeustilanteiden hallitsemiseksi oikea-aikaiset päätökset sekä sisältää asianmukaiset ja riittävät toimivaltuudet näiden päätösten toteuttamiseksi.

Työryhmän mietintö on tarkoitus lähettää lausuntokierrokselle vuoden 2025 syksyllä. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle alkuvuodesta 2026.

Esityksen valmistelun yhteydessä on pyritty huomioimaan tarvittavin osin valmiuslain terminologia ja sitä koskevat uudistustarpeet.

Laki julkisten hankintojen muuttamisesta

Julkisista hankinnoista annettua lakia (1397/2016, jäljempänä *hankintalaki*) ollaan hallitusohjelman mukaisesti uudistamassa. Hankintalain uudistuksessa otettaisiin yhdeksi lain tavoitteeksi huoltovarmuuden ja turvallisuusnäkökohtien toteutuminen julkisissa hankinnoissa. Hankintayksikkö voisi hankinnan kohdetta kuvaavissa määritelmissä asettaa turvallisuutta ja varautumista koskevia ehtoja, joilla voitaisiin varmistaa hankittavan tuotteen, palvelun tai urakan tarjouspyynnössä edellytetty saatavuus, toimivuus ja häiriötön käyttö hankinnan kohteen koko elinkaaren ajan.

Varautumiseen liittyvät hankinnat voitaisiin kilpailuttaa ennakolta ehdolla, jonka mukaan tavarat, palvelut tai urakat hankitaan vain, jos tarjouspyyntöasiakirjoissa määritelty kriisi- tai vastaava tilanne uhkaa tai vallitsee. Hankintayksikkö voisi päätöksellään sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokkaan tai tarjoajan, jonka luotettavuus on todettu siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle tai paikalliselle turvallisuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen.

Hallituksen esitys hankintalain uudistamiseksi on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2025.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion 2026 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Viraston perustamisella sekä huoltovarmuusrahaston rahoituksen uudistamisella on liityntä valtion 2026 talousarviorahoitukseen.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Käytännössä huoltovarmuuslain ja Huoltovarmuuskeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muutostarpeiden arvioinnin kannalta ovat merkityksellisiä etenkin seuraavat perustuslain säännökset, sellaisina kuin niiden sisältö täsmentyy perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä: Perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia; perustuslain 21 § oikeudesta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä, perustuslain 80 § asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä, perustuslain 87 § talousarvion ulkopuolisista rahastoista, ja perustuslain 119 § valtionhallinnosta.

12.1 Julkiset hallintotehtävät ja merkittävän julkisen vallan käyttö - viraston perustaminen

Perustuslain 119 §:n ja 124 §:n sekä niiden esitöiden perusteella valtion tehtäviä hoidetaan pääsääntöisesti valtioneuvoston alaisuuteen perustetuissa virastoissa ja laitoksissa sekä muissa toimielimissä. Suomen kansainvälisestä yhteistyöstä ja velvoitteista tulisi vastata pääasiassa ministeriöt ja virastot. Pääsääntönä on, että valtion julkiset hallintotehtävät hoidetaan valtioneuvoston alaisuuteen perustetuissa virastoissa. Julkisen vallan käyttämisestä on perustuslain esitöiden mukaan kyse esimerkiksi silloin, kun voidaan tehdä päätöksiä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista taikka käyttää pakkokeinoja tai puuttua muuten yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp).

Huoltovarmuuskeskuksella on ei -viranomaistehtävien lisäksi myös julkisia hallintotehtäviä, julkisen vallan ja myös merkittävää julkisen vallan käyttöä. Esimerkiksi Huoltovarmuuskeskuksen tehtävä hoitaa velvoite- ja turvavarastointia ja tehtävään liittyvä varastointivelvollisille asetettavat velvoitteet, valvonta, hallintotehtävät ja varastointikorvausten hoitaminen sisältävät julkisen vallan käyttöä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältyy esimerkiksi EU:n kaasun toimitusvarmuusasetuksen mukaisiin Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviin kansallisena toimivaltaisena viranomaisena, joista kerrotaan tarkemmin esityksen sivulla 81. Esityksessä ehdotetaan lisäksi esimerkiksi, että Huoltovarmuuskeskus hoitaisi sisämarkkinoiden hätätilaa ja häiriönsietokykyä sääntelevän EU asetuksen kansallisen keskusyhteystoimiston tehtävät sekä kriittisten raaka-aineiden ja kestävä tarjonnan varmistamiseen liittyvän EU sääntelyn kansallisen viranomaisen tehtäviä. Huoltovarmuuskeskus voisi lisäksi myöntää huoltovarmuusrahaston varoista tukea taloudelliseen toimintaan sekä huolehtia tukien takaisinperinnästä.

Esityksessä ehdotetaan valtion laitoksen muuttamista virastoksi. Huoltovarmuuskeskus tekisi jatkossa samoja tehtäviä kuin aikaisemmin, mutta tehtävät määriteltäisiin jatkossa tarkemmin lain tasolla, jolloin sekä perustuslain 119 §:n 2 momentin että perustuslain 2 §:n 3 momentin edellytykset täyttyisivät paremmin. Toimintaympäristön muuttumisen ja Huoltovarmuuskeskuksen tehtävien kehittymisen ja työntekijöiden vastuuden selkeyttämisen vuoksi tehtäviä on jatkossa selkeämpi tehdä virastomuodossa.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa ja pääasiallisia tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 174). Viraston perustamisesta säädettäisiin lailla. Ehdotetulla organisaatiollailla säädettäisiin muun muassa viraston nimestä, sen toimialasta ja tehtävistä lakiesityksen 14 ja 5 §:ssä. Esityksen mukaan virasto kuuluisi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaisesti toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettävän useista erilaisista toimielimistä, kuten sektoreista, pooleista ja toimikunnista. Sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminta perustuu toiminnassa mukana olevien toimialaliittojen ja yritysten vapaaehtoisuuteen. Sektorit, poolit ja toimikunnat eivät ole julkisoikeudellisia toimijoita tai oikeushenkilöitä, eivätkä ne suorita julkisia hallintotehtäviä tai käytä julkista valtaa. Tämän vuoksi perustuslain 119 §:n 2 momentin edellytykset säätää lailla toimielimen yleisistä perusteista eivät ulotu poolien, sektoreiden tai toimikuntatoimintaan.

Virastomuotoisen Huoltovarmuuskeskuksen työntekijät toimisivat virkavastuulla perustuslain 2 § 3 momentin ja 118 § mukaisesti. Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun. Perustuslain 118 §:ssä säädetään, että virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa

sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa. Rikosoikeudellista virkavastuuta ja virkarikoksia koskevat säännökset sisältyvät rikoslain (39/1889) 40 lukuun.

Valmistelun yhteydessä on arvioitu myös Huoltovarmuuskeskuksen elinten suhdetta perustuslain vaatimuksiin. Huoltovarmuusneuvoston elinkeinoelämän ja järjestön edustajat eivät suorita julkisia hallintotehtäviä ja julkisen vallan käyttöä. Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä on kiinteästi Huoltovarmuuskeskuksen johtamiseen liittyvä toimielin, eikä erillinen toimielin, jolle annettaisiin tässä laissa tehtäviä. Se ei myöskään ole muu kuin viranomainen, vaikka sen asiantuntijajäsenenä voi olla yksityinen henkilö, joka ei ole virka- tai palvelussuhteessa viranomaiseen. Julkisia hallintotehtäviä ei tämän lain perusteella ole tarkoitus siirtää muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, joten tältä osin esitys ei ole merkityksellinen perustuslain 124 §:n kannalta.

12.2 Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan asetuksenantovaltuus voidaan laissa säätää tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriölle. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Lähtökohtana on, että valtioneuvosto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle voitaisiin osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa. Ehdotettavassa laissa asetuksenantovaltuudet osoitettaisiin valtioneuvostolle.

Esimerkiksi Huoltovarmuuskeskuksen tehtävien sisällöstä, Huoltovarmuuskeskuksen johtamisesta ja ratkaisuvallasta, ohjauksen menettelytavoista ja ohjausryhmän tehtävistä, Huoltovarmuusneuvoston tehtävistä, rahaston hallinnosta, tuen myöntämisen edellytyksistä, tuen määrästä ja tuen määräytymisen perusteista sekä suoritteiden maksuista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Ehdotetut asetuksenantovaltuussäännökset ovat tavanomaisia ja tyypillisiä virastolaeissa.

Säännöskohtaiset asetuksenantovaltuudet on kuvattu tarkemmin luvussa 8 ”Lakia alemman asteinen sääntely”. Ehdotettavat asetuksenantovaltuuksien on arvioitu olevan perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta täsmälliset ja tarkkarajaiset.

12.3 Valtion talousarvion ulkopuolinen huoltovarmuusrahasto

Huoltovarmuusrahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Huoltovarmuusrahastosta on säädetty jo voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa. Perustuslain esitöiden mukaan rahastojärjestelmää voidaan pitää tarpeellisena erityisesti sellaisissa tilanteissa, jolloin on varauduttava vuosittain merkittävästi vaihteleviin tai toteutumiseltaan epävarmoihin menoihin. Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi Huoltovarmuuskeskuksen toimintamenot rahoitettavaksi suoraan valtion talousarviosta ja huoltovarmuusrahastoa käytettäväksi ainoastaan materiaalliseen varautumiseen

liittyvien kustannusten ja investointien, erityislainsäädännön perusteella maksettavien korvausten sekä ennakoidettujen kriisimenojen kattamiseksi.

Perustuslain esitöiden mukaan rahastoinnin etuina pidetään toiminnan itsenäisyyttä ja varainkäytön joustavuutta nopeasti vaihtelevissa ja ennalta arvaamattomissa tilanteissa sekä mahdollisuutta sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa. Edellytyksenä rahaston perustamiselle pidetään tilannetta, jossa tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat, soveltuisi hyvin tehtävän hoitamiseen. Erityisesti rahastointia pidetään tarpeellisenä toiminnoissa, jotka vaativat varautumista merkittäviin, vaikeasti ennakoitaviin ja mahdollisesti kokonaan toteutumatta jääviin menoihin. Huoltovarmuusrahastosta korvattavaksi esitettävät materiaallisen varautumisen ja äkillisten kriisitoimien kustannukset ovat huomattavan suuria ja vaikeasti ennakoitavia. Erityisesti äkillisiin kriisitoimiin liittyvissä kustannuksissa korostuu ennakoinnin mahdottomuus sekä menojen toteutumatta jäämisen mahdollisuus.

Perustuslakivaliokunta on perustuslakiuudistuksen yhteydessä korostanut sekä eduskunnalle talousarvioesityksen yhteydessä annettavien rahastotalouden kehitystä ja toimintaa koskevien tietojen merkitystä että eduskunnan päätösvaltaa turvaavien järjestelyiden tärkeyttä. Valiokunta yhtyi perustuslain perusteluihin koskien 87 §:ää, mutta mietinnön mukaan rahastojen perustamisen edellytyksiä olisi tulkittava tiukan pidätyvästi (PeVM 10/1998 vp). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut sekä valtion pysyvän tehtävän hoitamiseen liittyvää välttämättömyyttä valtion talousarvion ulkopuolelle jättämisen edellytyksenä että edellytyksien pidätyvää tulkintaa (PeVL 12/2012 vp, PeVL 35/2014). Valiokunnan viimeisin lausunto talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisesta ympäristövahinkorahastolain yhteydessä (PeVL 65/2022 vp) osoittaa, ettei valiokunnan 87 §:ää koskeva käsitys ole muuttunut perustuslakiuudistuksen yhteydessä annetuista linjauksista. Eduskunnan budjettivaltaa huoltovarmuuden rahoittamisen kokonaisuudessa lisäisi nykyiseen nähden se, että Huoltovarmuuskeskuksen toimintamenot ja pooli- ja sektoritoiminnan kulut siirrettäisiin rahoitettavaksi valtion talousarviosta huoltovarmuusrahaston sijaan. Laissa säädettäisiin lisäksi nykyistä tarkemmin siitä, millaisia toimenpiteitä voitaisiin rahastosta rahoittaa. Tämä vähentäisi valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston eduskunnan budjettivallan rajoitusvaikutusta.

Perustuslain 87 §:ssä tai sen esitöissä ei ole asetettu vaatimuksia sille, mistä lähteistä tai miten talousarvion ulkopuolinen rahasto voi saada rahoituksensa. On rahastoja, kuten valtiontakuurahasto, joka saa rahastoa koskevan lain 3 §:n mukaan rahoituksensa sekä talousarviorahoituksesta että sen ulkopuolisista lähteistä. Valtion televisio- ja radiorahasto taas saa rahoituksensa rahastoa koskevan lain 3 §:n mukaisesti pelkästään talousarvion sisäisesti. Esimerkiksi Palosuojelurahasto saa rahastoa koskevan lain 9 §:n mukaan rahoituksensa täysin talousarviorahoituksesta riippumattomasti.

Perustuslain 87 §:n mukaan valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Huoltovarmuusrahasto on ollut olemassa jo nykyisen huoltovarmuuslain nojalla, joten sen välttämättömyys on arvioitu aikaisemmin. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä perustuslaissa tarkoitetuksi rahaston olennaiseksi laajentumiseksi ei ole arvioitu rahaston laajuuden määrällistä 8 prosentin kasvua, rahastosta maksettavien korvaus- tai avustumahdollisuuksien piirin laajenemista jonkin verran, väliaikaista rahastoon kerättävien maksujen pääomien vaihteluvälin puolitoista- tai kaksinkertaistamista eikä useisiin lakeihin sisältyneiden varautumisvelvoitteiden kustannusten

tai sähköntuotannon varakapasiteetin kustannusten lisäämistä korvattavaksi huoltovarmuusrahastosta (PeVL 1/1997 vp, PeVL 57/2002 vp, PeVL 62/2002 vp, PeVL 31/2004 vp ja PeVL 14/2012 vp) Lausuntokäytännössä on korostettu sitä, että pidätyvä suhtautuminen valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamiseen on omaksuttu eduskunnan budjettivallan suojaamiseksi ja siten myös rahaston laajenemisen olennaisuutta on arvioitu ensisijaisesti eduskunnan budjettivallan kokonaisuuden kannalta (PeVL 1/1997 vp, PeVL 34/2002 vp ja PeVL 31/2004 vp). Esityksessä ei ehdoteta rahaston käyttötarkoitusta laajennettavaksi vaan supistettavaksi, kun tähän asti huoltovarmuusrahastosta katetut Huoltovarmuuskeskukseen viraston toimintamenot ehdotetaan siirrettäväksi rahoitettavaksi suoraan valtion talousarviosta. Huoltovarmuusrahasto supistuisi myös siitä syystä, että esityksen mukaan Fingrid Oy:n osinkotuotot tuloutettaisiin jatkossa huoltovarmuusrahaston sijaan valtion talousarvioon. Myös huoltovarmuusrahaston likvideille varoille esitettävä 150 miljoonan euron katto merkitsisi rahaston laajuuden supistumista. Eduskunnan budjettivallan vahvistumista ehdotettujen muutosten johdosta on käsitelty yllä. Täten lakiehdotuksen hyväksyminen ei edellytä mainittua määränemmistöstä.

12.4 Tiedonsaantioikeudet

Lakiehdotuksen 21 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskuksella olisi sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä on säädetty, oikeus saada maksutta viranomaiselta välttämättömät tiedot lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin 3, 4 ja 7 kohdissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Lakiehdotuksen 22 §:n mukaan elinkeinonharjoittaja ja elinkeinoelämän järjestö olisivat velvollisia Huoltovarmuuskeskukseen kehotuksesta antamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki 5 §:n 1 momentin 2–4 kohdissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Lakiehdotuksen 23 § mukaan Huoltovarmuuskeskuksella on sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus luovuttaa 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu tilannekuva viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle viranomaiselle sekä sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnassa mukana oleville elinkeinoelämän yrityksille ja järjestöille. Huoltovarmuuskeskus ei saa luovuttaa toiselta viranomaiselta saatuja tietoja edelleen vastoin tietoja luovutettaessa asetettuja ehtoja.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tiedonsaantioikeutta ei olisi tarkoitus ulottaa perustuslain 10 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuihin tietoihin. Säännöksen 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja sekä 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Henkilötietojen käsittelyä ei tapahdu Huoltovarmuuskeskuselle osoitetuissa tehtäväkokonaisuuksissa.

Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat perustuslakivaliokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitettut tietosisällöt on lueteltu laissa tyhjentävästi. Tiedonsaanti- ja tiedonantovelvollisuussäännöksissä on mahdotonta yksilöidä Huoltovarmuuskeskukseen tarvitsemia tietosisältöjä, koska ne riippuvat tiedon tarpeesta kulloisenkin tilanteen edellyttämänä. Koska tietosisältöjä ei ole luetteloitu, sääntelyyn sisällytetty vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaisesti (esimerkiksi PeVL 31/2017 sekä PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia

perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (esimerkiksi PevL 71/2014 vp, PeVL 62/2010 vp, ja PeVL 59/2010 vp).

Lakiehdotuksessa tietojen käyttötarkoitus on pyritty kuvaamaan mahdollisimman täsmällisesti viittaamalla Huoltovarmuuskeskukselle säädettyjen tehtävien kannalta välttämättömiin tietoihin. Viranomaisen itse arvioi ja päättää salassa pidettävän tiedon luovutuksesta. Oikeus tietojen luovutukseen on sidottu luovutuksen saajan lakisääteisten tehtävien hoitamiseen eli luovutettavien tietojen tulee olla välttämättömiä Huoltovarmuuskeskusta koskevassa laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Lisäksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sääntely mahdollistaa muissakin kuin esityksen mukaisissa tilanteissa viranomaiselle julkisuuslaissa säädettyillä edellytyksillä salassa pidettävän tiedon luovuttamisen. Pykälässä ei olisi tarve säätää luovutettujen tietojen käsittelystä, koska käyttötarkoituussidonnaisuuden vaatimus seuraa suoraan tietosuojan yleislainsäädännöstä. Esitys vastaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

On mahdollista, että luovutettavat tiedot sisältävät elinkeinonharjoittajan liikesalaisuuksia, jotka ovat immateriaalioikeuksina perustuslain 15 §:n omaisuuden suojan piirissä. Julkisen vallan on pidättäytyvä kajoamasta varallisuusetuihin ilman hyväksyttävää perustetta ja aktiivisin toimin suojeltava oikeuden tehokasta toteutumista. Ihmisyksilöiden ohella myös yksityiset oikeushenkilöt voivat nauttia omaisuudensuojaa ainakin välillisesti luonnollisten henkilöiden kautta (HE 309/1993 vp). Oikeushenkilön omaisuudensuojan ei kuitenkaan tarvitse olla yhtä tehokasta kuin luonnollisia henkilöitä koskeva turva (PeVL 45/1996 vp). Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa ja kysymys ei ole elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. Viranomaisen on lain 23 §:n mukaisesti oltava paljastamatta salassa pidettävää sisältöä, eikä viranomaisen saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Täten omaisuudensuoja ei vaarantuisi, koska viranomaisilla olisi velvollisuus pitää mahdolliset liikesalaisuudet edelleen salassa.

12.5 Virka-apu

Lakiesityksessä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen mahdollisuudesta pyytää virka-apua varmuusvarastojen valvontaan ja käyttöönottoon. Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään, että julkisen vallan tulee perustua lakiin, ja kaikessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua säädetään poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 § 1 momentissa, jonka mukaan poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Lisäksi samassa momentissa säädetään, että poliisin on annettava virka-apua muulle viranomaiselle myös laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään. Virka-avun maksullisuudesta säädetään vuoden 2023 alusta voimaan tulleessa poliisilain 9 luvun 1 §:n 4 momentissa (HE 151/2022 vp, 9.12.2022/989), jonka mukaan virka-avun pyytäjä vastaa virka-avusta perittävästä maksusta, jollei laissa toisin säädetä.

Perustuslain kannalta merkityksellisimpiä ovat lainsäädäntömuutokset, joilla annettaisiin viranomaisille uusia yksilöön kohdistuvia tai yksilön oikeuksia rajoittavia toimivaltuuksia tai laajennettaisiin jo olemassa olevia toimivaltuuksia taikka joilla muuten rajoitettaisiin yksilön oikeuksia tai toimintavapautta. Esityksessä ei ehdoteta yksilöön kohdistuvia toimivaltuuksia. Esityksen kannalta merkityksellisenä voi olla perustuslain 15 §:n omaisuuden suojaan liittyvä perusoikeus, jos virka-apua pyydetään valtion varmuusvarastoinnin valvonnan toteuttamiseen tai valtion varmuusvarastojen käyttöönoton suorittamiseksi. Poliisin virka-apua voitaisiin

tarvita esimerkiksi rakennukseen tai muuhun suljettuun tai tilaan pääsemiseksi, jos se olisi välttämätöntä varmuusvarastojen valvonnan suorittamiseksi tai varmuusvarastoidun materiaalin vapauttamiseksi varastosta sen jälkeen, kun materiaali on päätetty ottaa käyttöön. Varmuusvarastojen käyttöönottoon liittyen virka-apu voisi kohdistua myös varmuusvarastosta noudettavan materiaalin kuljetuksen ja jakelun turvaamiseen tilanteessa, jossa olisi todennäköistä, että ulkoinen toimija yrittäisi estää tai vaikeuttaa varmuusvarastoidusta käyttöönotettavan materiaalin kuljetusta tai jakelua. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat rajoituksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyys, suhteellisuusvaatimuksen täyttyminen perusoikeutta rajoitettaessa ja oikeusturvajärjestelyjen riittävyys.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyrityksiä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä, lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (esim. (PeVL 34/2000 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3—4, PeVL 45/2005 vp, s. 3/I, ja PeVL 10/2007 vp, s. 2). Valiokunta on niin ikään katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatuun omaisuuden suojan kanssa (PeVL 45/1996 vp, 2/II, ks. myös PeVL 17/1997 vp). Lakiesityksen virka-apusäännös kohdistuisi sekä varmuusvarastoihin, joista osaa ylläpidetään Huoltovarmuuskeskuksen ja varastointikumppanina toimivan yksityisen elinkeinonharjoittajan välisellä sopimuksella, että turvavarastoihin, jotka yksityinen elinkeinonharjoittaja omistaa ja varastoi turvavarastoivat tuotteet/materiaalit. Varastojen omistajat ovat sopimuksin sitoutuneet ja samalla hyväksyneet varmuusvarastoinnin ja turvavarastoinnin järjestelyt. Perusoikeuden rajoittamisen perusteena olevat syyt ovat myös hyvin laajalti hyväksyttävä, kun kyse on huoltovarmuuden turvaamisesta.

Esitetyn huoltovarmuuslain 24 § nojalla tapahtuva poliisin virka-avun pyytäminen rajoittuisi vain niihin tarkastuksiin, jotka liittyvät valtion varmuusvarastojen valvonnan toteuttamiseen, ja valtion varmuusvarastojen käyttöönoton suorittamiseksi. Esitetyn turvavarastolain 11 § nojalla poliisin virka-apu koskisi turvavarastojen valvonnan toteuttamista. Säännösehdotukset olisivat siis tarkkarajaisia, ja varmuusvarastojen tarkastaminen ja käyttöönotto edustavat painavaa yhteiskunnallista tarvetta normaaliolojen vakavissa häiriöissä ja poikkeusolojen varalle tehtävässä huoltovarmuuteen liittyvässä varautumististyössä.

Valmistelun aikana arvioitiin myös virka-avun ja varmuusvarastointisopimusjärjestelyjen välistä suhdetta perustuslain 124 §:ään, jossa säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Viranomainen, eli Huoltovarmuuskeskus tekee sopimuksen yksityisen varmuusvarastojen kanssa varastoinnista edellä sivulla 114 kuvatulla tavalla, eli hallintotehtävää ei siirretä pois Huoltovarmuuskeskukselta. Tämän vuoksi perustuslain 124 § ei ole oleellinen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa.

12.6 Oikeusturva

Viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate, ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Muutoksenhaku Huoltovarmuuskeskuksen tekemiin muutoksenhakukelpoihin hallintopäätöksiin, kuten Huoltovarmuuskeskuksen tukipäätökseen, tehdään ensisijaisesti oikaisuvaatimusmenettelyllä. Huoltovarmuuskeskuksen tukipäätöksen muutoksenhakuun sovelletaan valtionavustuslain (430/2022) 7 luvun 34 §:ssä säädettyä, jossa todetaan, että valtionapuviranomaisen päätökseen saa vaatia oikaisua, ja että

oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Yleissäännökset oikaisuvaatimusmenettelystä ovat hallintolain (434/2003) 7 a luvussa. Hallintolain mukaan oikaisuvaatimus tehdään alkuperäisen hallintopäätöksen tehneelle viranomaiselle. Kun hallintopäätökseen saa vaatia oikaisua, siihen ei saa hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen, ellei erikseen toisin säädetä.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Ehdotetusta sääntelyssä ei ehdoteta poikettavaksi yleislaista, vaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019), jäljempänä *HOL*.

Esityksellä on myös merkitystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan kannalta (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin). Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa on turvattu oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Muutoksenhausta uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen sovelletaan, mitä uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään. Täytäntöönpanoon liittyvät itsenäiset hallintopäätökset, kuten uhkasakkoa tai muuta hallinnollista pakkokeinoa koskevat päätökset, ovat valituskelpoisia (HE 29/2018 vp). *HOL* 8 §:n mukaan viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Valittamisesta muihin hallintotuomioistuihin säädetään erikseen. *HOL* 10 §:n mukaan alueellisesti toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä on hallintopäätöksen tehneen viranomaisen toimialue.

Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti myös sallii uhkasakon asettamisen poistamisen, jos olosuhteet ovat muuttuneet tai asiaan on saatu olennaista uutta selvitystä taikka aikaisempi päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Asia voidaan käsitellä kokonaan tai osittain uudelleen. Jos aikaisempaan päätökseen on vireillä muutoksenhaku, asian uudelleen käsittelemisestä on ilmoitettava ja tehty päätös toimitettava muutoksenhakuviranomaiselle. Uhkasakkolain 24 § mukaan päätökseen, jolla viranomainen ei ole hyväksynyt vaatimusta asian uudelleen käsittelemisestä 12 §:n 2 momentin mukaisesti, ei saa hakea muutosta valittamalla. Haettaessa muutosta uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen sovelletaan, mitä muutoksenhausta päävelvoitteen määräämistä koskevaan päätökseen säädetään. Haettaessa muutosta uhkasakon maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen toimivaltainen hallintotuomioistuin ja asiantuntijajäsenten osallistuminen asioiden käsittelyyn määräytyvät päävelvoitteen perusteella. Muutoin muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään seuraavasti:

1 luku

Yhteistyö huoltovarmuusasioissa

1 §

Huoltovarmuuden turvaaminen

Tässä laissa säädetään huoltovarmuuden turvaamisesta. Huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon ja suojaamisen, maan talouselämän, maanpuolustuksen sekä turvallisuuden kannalta välttämättömien taloudellisten toimintojen, välttämättömien tavaroiden, materiaalien ja palveluiden tuotannon ja saatavuuden sekä kriittisen infrastruktuurin turvaamista normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta ja niiden aikana.

Valtioneuvosto asettaa päätöksellään huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään varautumisen taso huoltovarmuuden turvaamiseksi.

Jokainen ministeriö vastaa huoltovarmuudesta omalla toimialallaan. Huoltovarmuuden kehittämisen yhteensovittaminen kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Huoltovarmuuskeskus, sektorit, poolit ja toimikunnat osallistuvat huoltovarmuuden turvaamiseen.

2 §

Huoltovarmuusneuvosto

Viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyöelimenä huoltovarmuusasioissa toimii Huoltovarmuusneuvosto.

Valtioneuvosto asettaa työ- ja elinkeinoministeriön esityksestä Huoltovarmuusneuvoston enintään kolmen vuoden toimikaudeksi. Huoltovarmuusneuvostossa tulee olla edustus viranomaisista sekä huoltovarmuuden kannalta kriittisistä yrityksistä sekä järjestöistä. Puheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä edustavat elinkeinoelämän yrityksiä.

Huoltovarmuusneuvoston tehtävänä on:

- 1) edistää viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyötä huoltovarmuusasioissa;
- 2) analysoida huoltovarmuuden uhkia ja edistää alan tutkimusta;
- 3) antaa lausuntoja huoltovarmuuteen liittyvästä yhteistyöstä ja muista huoltovarmuuden turvaamisen edistämiseen liittyvistä asioista sekä tehdä aloitteita huoltovarmuuden kehittämiseksi;

4) arvioida sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnan kattavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä toiminnan tuloksellisuutta ja ehdottaa sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnan vuosittaisia painopisteitä.

Huoltovarmuusneuvoston jäsen ei saa paljastaa Huoltovarmuusneuvoston jäsenenä tietoon saamansa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun Huoltovarmuusneuvoston jäsenyys on päättynyt.

Huoltovarmuusneuvostosta ja sen tehtävistä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

3 §

Sektorit, poolit ja toimikunnat

Viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen huoltovarmuusyhteistyötä varten on huoltovarmuuden kannalta kriittisiä toimialoja edustavia sektoreita, joihin kuuluu pooleja ja toimikuntia. Poolien ja toimikuntien toiminnasta sovitaan Huoltovarmuuskeskuksen sekä yritysten, järjestöjen tai viranomaisten välisillä sopimuksilla.

Sektorien, poolien ja toimikuntien tehtävänä on edistää viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen välistä yhteistyötä huoltovarmuusasioissa. Sektorit seuraavat ja arvioivat huoltovarmuuden ja varautumisen tilaa toimialallaan valtioneuvoston asettamien huoltovarmuuden yleisten tavoitteiden perusteella. Poolit ja toimikunnat edistävät huoltovarmuutta, varautumista ja jatkuvuudenhallintaa oman toimialansa viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen verkostossa valtakunnallisella ja alueellisella tasolla työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen tulossopimuksessa sovittujen painopisteiden mukaisesti. Poolit ja toimikunnat tukevat Huoltovarmuuskeskusta 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun huoltovarmuuden tilannekuvan tuottamisessa.

Huoltovarmuuskeskus nimittää sektoreiden, poolien ja toimikuntien toimielinten jäseniksi viranomaisten, huoltovarmuuden kannalta kriittisten yritysten sekä järjestöjen edustajia.

2 luku

Huoltovarmuuskeskusta koskevat yleiset säännökset

4 §

Huoltovarmuuskeskuksen asema ja toimiala

Huoltovarmuuskeskus on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluva valtion virasto.

Huoltovarmuuskeskus tukee viranomaisia, elinkeinoelämää ja järjestöjä huoltovarmuuden ylläpidossa ja kehittämisessä sekä suunnittelee ja toteuttaa huoltovarmuutta turvaavia varautumistoimenpiteitä normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta ja niiden aikana.

5 §

Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät

Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on:

1) kehittää ja tukea viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistoimintaa huoltovarmuusasioissa sekä edistää näiden valmiutta toimia normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa;

2) huolehtia huoltovarmuuden ennakointi- ja analyysityöstä sekä ylläpitää säännöllistä tilannekuvaa huoltovarmuuden kannalta kriittisten toimialojen huoltovarmuustilanteesta ja jakaa tilannekuvaa valtioneuvostolle, muille viranomaisille, Huoltovarmuusneuvostolle ja sektoreille-, pooleille- ja toimikunnille;

3) edistää yhteistyössä muiden viranomaisten ja elinkeinoelämän kanssa huoltovarmuuden kannalta välttämättömän kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamista;

4) edistää huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tavaroiden, materiaalien ja palveluiden saatavuuden turvaamista normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä edistää sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon turvaamista;

5) ylläpitää valtion varmuusvarastoissa materiaaleja, jotka ovat välttämättömiä huoltovarmuuden turvaamiseksi ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi sekä toteuttaa varmuusvarastointiin liittyvä suunnittelu, varastojen hallinnointi, kauppatoimet, hallinto ja valvonta;

6) hoitaa turva- ja velvoitevarastointia koskevassa lainsäädännössä Huoltovarmuuskeskukselle säädetty tehtävät;

7) hoitaa kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle kuuluvat tehtävät, joista säädetään toimista kaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi ja asetuksen (EU) N:o 994/2010 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2017/1938;

8) hoitaa keskusyhteystoimistolle kuuluvat tehtävät, joista säädetään sisämarkkinoiden hätätilaa ja sisämarkkinoiden häiriönsietokykyä koskevan toimenpidekehityksen perustamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2679/98 muuttamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2024/2747;

9) hoitaa tehtävät, joista säädetään puitteiden vahvistamisesta kriittisten raaka-aineiden turvatun ja kestävä tarjonnan varmistamiseksi ja asetusten (EU) N:o 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 ja (EU) 2019/1020 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1252) 21 artiklan 2 kohdan a ja c alakohdassa ja 3 kohdassa ja 24 artiklan 1 kohdassa;

10) toteuttaa Euroopan unionin varautumistoimintaan liittyvät Huoltovarmuuskeskukselle annetut tehtävät;

11) tukea pelastuslain (379/2011) 38 §:ssä säädettyjen tehtävien edellyttämässä materiaaliavun hankinnassa, kuljetuksessa ja varastoinnissa sekä järjestää tarvittaessa yhteistoiminnassa ministeriöiden kanssa kansainvälisen materiaaliavun lähettämiseen ja vastaanottamiseen liittyvät logistiikkatehtävät, jollei muualla lainsäädännössä toisin säädetä;

12) toteuttaa Huoltovarmuuskeskuksen ulkomaisten toimijoiden kanssa tekemien kahden- tai monenkeskisten sopimusten edellyttämät tehtävät Huoltovarmuuskeskuksen toimialalla;

13) hoitaa muualla lainsäädännössä Huoltovarmuuskeskukselle säädetty tehtävät;

14) hoitaa työ- ja elinkeinoministeriön määräämät tehtävät.

Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

3 luku

Huoltovarmuuskeskuksen johtaminen ja päätöksenteko

6 §

Johtaminen ja ratkaisovalta

Huoltovarmuuskeskusta johtaa pääjohtaja, jonka nimittää valtioneuvosto. Pääjohtaja vastaa viraston toiminnan kehittamisestä ja tuloksellisuudesta sekä tavoitteiden saavuttamisesta.

Pääjohtaja ratkaisee Huoltovarmuuskeskuksessa ratkaistavat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistaviksi. Pääjohtaja voi myös ottaa yksittäistapauksessa ratkaistavakseen asian, joka muutoin olisi hänen alaisensa ratkaistava.

Pääjohtajan tukena toimii johtoryhmä.

Tarkempia säännöksiä johtamisesta ja ratkaisuvallasta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

7 §

Työjärjestys

Pääjohtaja vahvistaa viraston työjärjestyksen. Siinä annetaan tarkemmat määräykset viraston organisaatiosta, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä hallinnon, toimintojen ja työskentelyn järjestämisestä.

4 luku

Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus

8 §

Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksesta ja valvonnasta.

Liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, valtioneuvoston kanslia sekä ympäristöministeriö osallistuvat Huoltovarmuuskeskuksen ohjaukseen oman toimialansa osalta yhteistoiminnassa työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.

Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksesta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

9 §

Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä

Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksen tueksi enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan ohjausryhmän, jossa ovat edustettuina kaikki ministeriöt. Huoltovarmuuskeskuksen pääjohtaja ja Huoltovarmuusneuvoston keskuudestaan enintään kahdeksi vuodeksi kerrallaan nimeämä elinkeinoelämän edustaja toimivat ohjausryhmän asiantuntijajäseninä. Ohjausryhmä voi tarvittaessa kuulla muita asiantuntijoita.

Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmän tehtävänä on:

1) käsitellä Huoltovarmuuskeskuksen tulossopimus ja seurata tulossopimuksessa asetettujen tavoitteiden toteutumista;

2) seurata Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusrahaston toiminnan rahoitusta ja rahoituksen kohdistumista;

3) käsitellä muut Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusrahaston toiminnan kannalta merkittävät asiat kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut asiat.

Ohjausryhmässä elinkeinoelämää edustava asiantuntijajäsen ei saa paljastaa ohjausryhmän jäsenenä saamaansa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä, tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä

olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan ohjausryhmän asiantuntijajäsenenä tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun ohjausryhmän jäsenyys on päättynyt.

Elinkeinoelämän edustajaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmästä, sen tehtävistä ja menettelytavoista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

5 luku

Materiaalinen varautuminen

10 §

Valtion varmuusvarastointi

Valtion varmuusvarastoja pidetään väestön toimeentulon ja suojaamisen, elinkeinoelämän toiminnan, maanpuolustusta ja turvallisuutta tukevan tuotannon sekä huoltovarmuutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta välttämättömistä materiaaleista. Huoltovarmuuskeskuksen on varmistettava, että varmuusvarastot ovat käytettävissä ja että niihin on fyysinen pääsy.

Raakaöljyn ja öljytuotteiden varmuusvarastot on sijoitettava siten, että raakaöljyt ja öljytuotteet voidaan laskea liikkeelle ja tosiasiallisesti toimittaa loppukäyttäjille ja markkinoille määräajassa ja olosuhteissa, jotka lieventävät mahdollisesti esiintyviä toimitusongelmia.

11 §

Valtion varmuusvarastoja koskeva päätöksenteko

Valtioneuvoston yleisistunto päättää varmuusvarastojen käyttöönotosta poikkeusoloissa.

Varmuusvarastojen käyttöönotosta muissa kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa päättää työ- ja elinkeinoministeriö.

12 §

Varmuusvarastoitujen lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden, henkilösuojainten ja muiden sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävien tavaroiden käyttöönotto ja jakelu

Sosiaali- ja terveysministeriö päättää 11 §:ssä säädetystä poiketen valtion varmuusvarastoitavien lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden, henkilösuojainten ja muiden sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävien tavaroiden käyttöönotosta ja jakelusta. Valtion varmuusvarastoissa olevia lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita, henkilösuojaimia ja muita sosiaali-terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita voidaan ottaa käyttöön silloin, kun:

1) niiden käyttö on välttämätöntä väestön asianmukaisen hoidon ja huolenpidon tai sairauksien ehkäisyn toteuttamiseksi eikä maassa ole riittäviä kaupallisia varastoja eikä velvoite- tai turvavarastoja käyttöön otettavasta tavarasta;

2) niiden käyttöönotolle on tartuntatautilain (1227/2016) 73§:n mukaiset perusteet; tai

3) niitä käytetään kansainvälisen avun antamiseen toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle tai yhteistoimintaan toisen valtion, Euroopan unionin tai

kansainvälisen järjestön kanssa Suomen alueen ulkopuolella eikä käyttöönotto ole tarpeen 1 tai 2 kohdan nojalla.

Sosiaali- ja terveysministeriön käyttöönottoa ja jakelua koskevassa päätöksessä voidaan määrätä 1 momentissa tarkoitettujen tavaroiden jakelusta, käyttökohteista, määristä, vastikkeista ja muista jakeluun liittyvistä seikoista.

13 §

Tuotanto- ja suorituskykyvaraukset

Huoltovarmuuskeskus voi tehdä tuotantovaraussopimuksia tai suorituskykyvarausten hankintaa koskevia sopimuksia väestön toimeentulon ja suojaamisen, elinkeinoelämän toiminnan sekä maanpuolustusta ja turvallisuutta tukevan tuotannon turvaamiseksi. Tuotantovarauksia ja suorituskykyvarauksia koskevat järjestelyt voidaan ottaa käyttöön vain normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

6 luku

Huoltovarmuuden rahoittaminen

14 §

Huoltovarmuusrahasto ja huoltovarmuusmaksu

Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa on valtion talousarvion ulkopuolinen huoltovarmuusrahasto, jäljempänä *rahasto*, johon tuloutetaan nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) perusteella kannettava huoltovarmuusmaksu.

Rahastosta katetaan materiaallisen varautumisen kustannukset ja investoinnit sekä muualla lainsäädännössä rahastosta katettavaksi säädetty korvaukset. Rahastosta voidaan lisäksi korvata Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoimintaan liittyviä huoltovarmuustoimenpiteitä sekä muita kuin materiaalliseen varautumiseen liittyviä huoltovarmuuden kannalta välttämättömiä investointeja sekä kriisitoimenpiteisiin liittyviä kustannuksia.

Rahaston pääoman muodostavat sekä materiaallisen varautumisen edellyttämä että muu huoltovarmuuden kannalta välttämätön kiinteä ja irtain omaisuus, varmuusvarastoissa olevat tavarat sekä sijoittamattomat varat. Varmuusvarastoitujen tavaroiden luovutuksessa syntynyt voitto tai tappio on otettava huomioon rahaston pääoman muutoksena.

15 §

Huoltovarmuusrahaston hallinto

Huoltovarmuuskeskus vastaa rahaston hallinnosta sekä talouden ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Rahaston omistuksessa olevan kiinteän omaisuuden luovuttamiseen sovelletaan, mitä oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa (973/2002) säädetään. Kiinteistöjen tuotto ja niiden luovutuksista saatavat vastikkeet tuloutetaan huoltovarmuusrahastoon.

Jos rahaston likvidit varat ylittävät 150 miljoonaa euroa, ylimenevä osa tuloutetaan talousarvioon. Jos valtioneuvosto päättää lakkauttaa tai supistaa valtion varmuusvarastoja, lakkautusta tai supistusta vastaava osa huoltovarmuusrahaston pääomasta on tuloutettava valtion talousarvioon.

Rahaston hallinnosta voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

16 §

Tilinpäätös, kirjanpito ja tilintarkastus

Rahaston tilikausi on kalenterivuosi. Viraston on laadittava erillinen tilinpäätös rahaston toiminnasta. Rahaston taloushallinnon järjestämiseen ja toimeenpanoon sovelletaan, mitä valtion talousarviosta annetun lain 21 a §:ssä säädetään.

Valtiontalouden tarkastusvirasto suorittaa vuosittain rahaston tilintarkastuksen.

Tilintarkastajien on tarkastettava rahaston hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajien on annettava kultakin tilikaudelta tilintarkastuskertomus, jossa on erityisesti lausuttava:

1) siitä, onko tilinpäätös laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti;

2) siitä, antaako tilinpäätös oikeat ja riittävät tiedot rahaston toiminnan tuloksesta ja tuloksellisuudesta sekä sen taloudellisesta asemasta;

3) siitä, onko rahaston hallintoa ja toimintaa hoidettu sitä koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti;

4) tilinpäätöksen vahvistamisesta;

5) rahaston tuloksen käsittelystä rahaston hallituksen ehdottamalla tavalla.

Kun tilintarkastus on tehty, tilintarkastajien on tehtävä siitä tilinpäätökseen merkintä, jossa viitataan tilintarkastuskertomukseen sekä lausutaan siitä, onko tilinpäätös laadittu hyvän kirjanpitolain mukaisesti.

Jos tilintarkastaja kesken tilikauden havaitsee merkittävää huomauttamista rahaston hallinnosta ja taloudesta, on asiasta viipymättä ilmoitettava Huoltovarmuuskeskukselle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle.

Huoltovarmuuskeskuksen on tarvittaessa avustettava tilintarkastajaa tarkastuksen suorittamisessa.

Valtioneuvosto vahvistaa rahaston tilinpäätöksen viimeistään varainhoitovuotta seuraavan huhtikuun 15 päivänä. Tilinpäätös sisältää tuloslaskelman, taseen ja toimintakertomuksen.

17 §

Lainanottovaltuus

Rahastolle voidaan valtioneuvoston luvalla ja sen määräämillä ehdoilla ottaa lainaa enintään 600 miljoonaa euroa. Lainojen korot ja takaisinmaksu suoritetaan rahaston varoista.

Valtio vastaa rahaston 1 momentissa tarkoitetuista lainoista siltä osin kuin rahaston varat eivät riitä.

7 luku

Huoltovarmuuskeskuksen myöntämät tuet

18 §

Tuen myöntämisen yleiset edellytykset

Huoltovarmuuskeskus voi myöntää Huoltovarmuusrahastosta tukea taloudelliseen tai muuhun toimintaan, jos se on tarpeellista tässä laissa säädettyjen tehtävien tai 1 §:n 2 momentissa tarkoitettussa valtioneuvoston päätöksessä asetettujen tavoitteiden toteutumiseksi.

Tuen myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että:

- 1) toimenpiteen tukeminen ei ole lakisääteisesti jonkun toisen viranomaisen vastuulla;
- 2) tuki kohdistuu markkinoiden toimintapuutteiden korjaamiseen ja sillä on kannustava vaikutus;
- 3) yrityksellä katsotaan olevan edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan;
- 4) tuki ei saa uhata vääristää tai vääristää kilpailua, ja myönnettäessä tukea taloudelliseen toimintaan huomioidaan, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään; ja
- 5) tuki on määräaikainen.

Muutoksenhaussa Huoltovarmuuskeskuksen tukipäätökseen noudatetaan, mitä valtionavustuslain (430/2022) 34 §:ssä säädetään.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tuen myöntämisen edellytyksistä ja tuen määrästä sekä tuen määräytymisen perusteista.

19 §

Muissa laeissa säädettyt tuet ja korvaukset

Sen lisäksi mitä 18 §:ssä säädetään, huoltovarmuusrahastosta myönnettävistä tuista ja korvauksista sekä niiden myöntämisen edellytyksistä säädetään muualla lainsäädännössä.

8 luku

Erinäiset säännökset

20 §

Osakkeiden hankkiminen, luovuttaminen ja päätöksenteko

Osakkeiden hankkimiseen Huoltovarmuuskeskukselle, Huoltovarmuuskeskuksen omistamien osakkeiden luovuttamiseen ja osakeomistusta koskevaan muuhun päätöksentekoon sovelletaan, mitä valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) 4 §:n 1 momentissa säädetään.

21 §

Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus

Huoltovarmuuskeskuksella on sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus saada pyynnöstä maksutta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 1, 4 ja 7 kohdassa tarkoitettua viranomaiselta tämän lain 5 §:n 1 momentin 3, 4 ja 7 kohdassa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot.

Huoltovarmuuskeskus ei saa luovuttaa 1 momentissa tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja edelleen ilman tietoja luovuttaneen viranomaisen suostumusta.

22 §

Tietojenantovelvollisuus

Elinkeinonharjoittaja ja elinkeinoelämän järjestö ovat velvollisia Huoltovarmuuskeskuksen pyynnöstä antamaan salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien

rajoitusten estämättä Huoltovarmuuskeskukselle 5 §:n 1 momentin 2–4 kohdassa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot.

Tiedot on toimitettava maksutta, ilman aiheetonta viivytystä ja vaadittaessa kirjallisina.

Huoltovarmuuskeskus ei saa luovuttaa 1 momentissa tarkoitettuja tietoja edelleen vastoin tietoja luovuttaneen elinkeinonharjoittajan tai elinkeinoelämän järjestön asettamia ehtoja.

23 §

Salassa pidettävää tietoa sisältävän tilannekuvan luovuttaminen

Huoltovarmuuskeskuksella on sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus luovuttaa 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu tilannekuva, silloin kun se sisältää salassa pidettävää tietoa, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 1, 4, 5 ja 7 kohdassa tarkoitetuille viranomaisille, Huoltovarmuusneuvostolle sekä sektoreiden, poolien ja toimikuntien toimielimille.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 1, 4, 5 ja 7 kohdassa tarkoitettut viranomaiset, Huoltovarmuusneuvosto sekä sektoreiden, poolien ja toimikuntien toimielimet eivät saa luovuttaa salassa pidettävää tilannekuvaa edelleen ilman Huoltovarmuuskeskuksen suostumusta.

24 §

Virka-apu

Huoltovarmuuskeskuksella on oikeus saada poliisilta virka-apua 5 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetyn valtion varmuusvarastojen valvonnan toteuttamiseksi sekä 11 ja 12 §:ssä säädetyn valtion varmuusvarastojen käyttöönoton suorittamiseksi, jos virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta poliisille säädettyjen muiden tehtävien suorittamista.

Virka-avun pyytämisestä päättää pääjohtaja.

25 §

Uhkasakko

Huoltovarmuuskeskus voi asettaa 22 §:ssä säädetyn tietojenantovelvollisuuden noudattamisen tehosteeksi uhkasakon.

Huoltovarmuuskeskus voi asettaa 5 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitetun asetuksen 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun riskienarviointivelvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon.

26 §

Suoritteiden maksullisuus

Valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992).

Viraston suoritteiden maksuista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

9 luku

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

27 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

28 §

Kumottavat säännökset

Tällä lailla kumotaan huoltovarmuuden turvaamisesta annettu laki (1390/1992), jäljempänä *kumottava laki*.

29 §

Henkilöstöä koskeva siirtymäsäännös

Kumottavassa laissa säädettyjä tehtäviä hoitava työsopimussuhteinen henkilöstö siirtyy tämän lain voimaan tullessa Huoltovarmuuskeskuksen virkasuhteeseen. Määräaikaisessa työsopimussuhteessa näissä tehtävissä oleva henkilöstö siirtyy palvelussuhteensa keston ajaksi Huoltovarmuuskeskuksen määräaikaiseen virkasuhteeseen.

30 §

Omaisuuteen liittyvät järjestelyt

Huoltovarmuuskeskuksen 31.3.2026 välitilinpäätöksessä olevat osakeomistukset siirtyvät tämän lain voimaan tullessa Huoltovarmuuskeskuksen taseeseen, jonne merkitään myös muut viraston toiminnan edellyttämät omaisuuserät ja rescEU-hankkeen valmiusvarastojen materiaalit. Rahaston taseeseen siirretään Huoltovarmuuskeskuksen 31.3.2026 välitilinpäätöksen muut omaisuuserät.

31 §

Sopimuksia, sitoumuksia ja vireillä olevia asioita koskeva siirtymäsäännös

Huoltovarmuuskeskukselle kuuluvien 5 §:ssä tarkoitettujen tai muualla lainsäädännössä Huoltovarmuuskeskukselle säädettyihin tehtäviin liittyvät arkistot, rekisterit ja tietoaineistot sekä Huoltovarmuuskeskuksessa vireillä olevat asiat ja Huoltovarmuuskeskuksen tekemät sopimukset ja sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet pysyvät tämän lain voimaan tullessa Huoltovarmuuskeskuksella, ellei niitä koskevista vastuista ja velvollisuuksista tämän tai muun lainsäädännön nojalla erikseen säädetä tai muuta sovita, eikä niiden sisällöstä muuta johdu.

32 §

Muutoksenhakua koskevat siirtymäsäännökset

Päätökseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, haetaan muutosta tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti.

Tämän lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyyn muutoksenhaussa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos tuomioistuin kumoaa päätöksen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan tämän lain mukaisesti.

2.

Laki

turvavarastolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan turvavarastolain (970/1982) 8 a § ja 13 §, sellaisena kuin niistä on 8 a § laissa 1685/1991,

muutetaan 1 §:n 1 momentti, 3 §:n 1 momentti, 7:n § 1 momentti, 8 § ja 9 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 7 §:n 1 momentti laissa 1392/1992 ja 9 §:n 1 momentti laissa 307/1995, sekä

lisätään lakiin uusi 10 a § seuraavasti:

1 §

Turvavarastoja voidaan perustaa ja ylläpitää väestön toimeentulon turvaamiseksi ja turvallisuuden takaamiseksi sekä tuotantotoiminnan ylläpitämiseksi välttämättömien raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden varastoimiseksi ulkomaankaupan häiriöiden varalta.

3 §

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset turvavarastoitavista raaka-aineista, tarvikkeista ja tuotteista nimikkeittäin.

7 §

Huoltovarmuuskeskus voi myöntää turvavarastoijalle avustusta poikkeuksellisen suurten varastoimiskustannusten kattamiseen. Avustuksen suorittaa vuosittain turvavarastoijalle Huoltovarmuuskeskus turvavarastointisopimuksessa määrättävällä tavalla.

8 §

Turvavarastoija saa hakemuksesta myönnetyllä luvalla käyttää turvavarastossa olevia raaka-aineita, tarvikkeita ja tuotteita tuotantoonsa, jos:

1) turvavarastoidun raaka-aineen, tarvikkeen tai tuotteen saatavuudessa on laajamittaisia turvavarastoijasta riippumattomia ongelmia tai tällaisen ongelman todennäköinen uhka, turvavarastoijan tuotanto keskeytyisi tai olennaisesti vähentyisi ilman turvavarastoidun materiaalin käyttöä ja turvavaraston käyttöönotolla on olennaista merkitystä huoltovarmuuden kannalta;

2) energiahuollon kriisivalmiutta koskevat Suomen kansainväliset sopimusvelvoitteet edellyttävät turvavaraston käyttöönottoa;

3) turvavarastoidun raaka-aineen, tarvikkeen tai tuotteen saatavuudessa on tilapäisiä saantihäiriöitä, turvavarastojen tuotanto keskeytyisi tai olennaisesti vähentyisi ilman turvavarastoidun materiaalin käyttöä ja turvavaraston käyttöönotto ei olennaisesti vaaranna huoltovarmuutta; tai

4) turvavarastossa oleva tai muu velvoitteen alainen raaka-aine, tarvike tai tuote on vaarassa tulla varastoaikanaan käyttötarkoitukseensa soveltumattomaksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö myöntää turvavaraston käyttöluvan 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Työ- ja elinkeinoministeriö voi energiahuollon kriisivalmiutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi myöntää turvavarastojalle luvan luovuttaa turvavarastossa olevia raaka-aineita, tarvikkeita ja tuotteita.

Huoltovarmuuskeskus myöntää turvavaraston käyttöluvan 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa.

Turvavaraston käyttöluvan myöntävän viranomaisen on luvassa määrättävä siitä, mitä materiaalia ja määrää lupa koskee ja missä ajassa turvavarasto on täydennettävä, sekä muista turvavaraston käyttämisen ehdoista. Käyttöluvassa voidaan määrätä myös raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden käyttökohteesta.

Jos turvavaraston käyttölupa koskee lääkkeiden tai lääkeaineiden turvavarastoa, on luvan myöntävän viranomaisen kuultava sosiaali- ja terveysministeriötä ja Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskusta ennen luvan myöntämistä.

9 §

Joka käyttää varastoaan tämän lain tai turvavarastointisopimuksen vastaisesti, on velvollinen maksamaan takaisin valtiolle saamansa varastointiavustuksen. Takaisin maksettavalle avustukselle on maksettava avustuksen nostamispäivästä lukien vuotuista korkoa korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan.

10 a §

Huoltovarmuuskeskuksella on oikeus saada poliisilta virka-apua 10 §:n 2 momentissa säädetyn turvavarastojen valvonnan toteuttamiseksi, jos virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta poliisille säädettyjen muiden tehtävien suorittamista.

Virka-avun pyytämisestä päättää Huoltovarmuuskeskuksen pääjohtaja.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 9.10.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Elinkeinoministeri Sakari Puisto

2.

Laki

turvavarastolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan turvavarastolain (970/1982) 8 a § ja 13 §, sellaisena kuin niistä on 8 a § laissa 1685/1991,

muutetaan 1 §:n 1 momentti, 3 §:n 1 momentti, 7:n § 1 momentti, 8 § ja 9 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 7 §:n 1 momentti laissa 1392/1992 ja 9 §:n 1 momentti laissa 307/1995, sekä

lisätään lakiin uusi 10 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Turvavarastoja voidaan perustaa ja ylläpitää väestön toimeentulon turvaamiseksi ja tuotantotoiminnan ylläpitämiseksi välttämättömien raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden varastoimiseksi ulkomaankaupan häiriöiden varalta sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

1 §

Turvavarastoja voidaan perustaa ja ylläpitää väestön toimeentulon turvaamiseksi ja turvallisuuden takaamiseksi sekä tuotantotoiminnan ylläpitämiseksi välttämättömien raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden varastoimiseksi ulkomaankaupan häiriöiden varalta.

3 §

Valtioneuvosto vahvistaa turvavarastoitavat raaka-aineet, tarvikkeet ja tuotteet nimikkeittäin.

3 §

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset turvavarastoitavista raaka-aineista, tarvikkeista ja tuotteista nimikkeittäin.

7 §

Valtion talousarvion rajoissa voidaan turvavarastoijalle myöntää avustusta poikkeuksellisen suurten varastoimiskustannusten kattamiseen. Avustuksen suorittaa vuosittain turvavarastoijalle Huoltovarmuuskeskus turvavarastointisopimuksessa määrättävällä tavalla.

7 §

Huoltovarmuuskeskus voi myöntää turvavarastoijalle avustusta poikkeuksellisen suurten varastoimiskustannusten kattamiseen. Avustuksen suorittaa vuosittain turvavarastoijalle Huoltovarmuuskeskus turvavarastointisopimuksessa määrättävällä tavalla.

8 §

Milloin raaka-aineen, tarvikkeen tai tuotteen riittävä saanti on estynyt ja turvavarastoijan

8 §

Turvavarastoija saa hakemuksesta myönnettyllä luvalla käyttää turvavarastossa

tuotanto keskeytyisi tai olennaisesti vähentyisi ilman turvavarastossa olevien tavaroiden käyttöä, turvavarastoija saa käyttää turvavarastossa olevia tavaroita tuotantoonsa kauppa- ja teollisuusministeriön luvalla. Turvavarastoijan tulee täydentää turvavarasto turvavarastointisopimuksen mukaiseen määrään ministeriön määräämässä ajassa.

Kauppa- ja teollisuusministeriö voi poikkeuksellisen hinnannousun, toimituksen viivästymisen tai muun niihin rinnastettavan erityisen syyn nojalla myöntää turvavarastoijalle luvan tilapäisesti, kuitenkin enintään neljän kuukauden ajan käyttää turvavarastoa.

Myöntäessään luvan turvavaraston käyttämiseen kauppa- ja teollisuusministeriön on määrättävä myös turvavaraston käyttämisen muista ehdoista.

olevia raaka-aineita, tarvikkeita ja tuotteita tuotantoonsa, jos:

1) turvavarastoidun raaka-aineen, tarvikkeen tai tuotteen saatavuudessa on laajamittaisia turvavarastoijasta riippumattomia ongelmia tai tällaisen ongelman todennäköinen uhka, turvavarastoijan tuotanto keskeytyisi tai olennaisesti vähentyisi ilman turvavarastoidun materiaalin käyttöä ja turvavaraston käyttöönotolla on olennaista merkitystä huoltovarmuuden kannalta;

2) energiahuollon kriisivalmiutta koskevat Suomen kansainväliset sopimusvelvoitteet edellyttävät turvavaraston käyttöönottoa;

3) turvavarastoidun raaka-aineen, tarvikkeen tai tuotteen saatavuudessa on tilapäisiä saantihäiriöitä, turvavarastoijan tuotanto keskeytyisi tai olennaisesti vähentyisi ilman turvavarastoidun materiaalin käyttöä ja turvavaraston käyttöönotto ei olennaisesti vaaranna huoltovarmuutta; tai

4) turvavarastossa oleva tai muu velvoitteen alainen raaka-aine, tarvike tai tuote on vaarassa tulla varastoaikanaan käyttötarkoitukseensa soveltumattomaksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö myöntää turvavaraston käyttöluvan 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Työ- ja elinkeinoministeriö voi energiahuollon kriisivalmiutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi myöntää turvavarastoijalle luvan luovuttaa turvavarastossa olevia raaka-aineita, tarvikkeita ja tuotteita.

Huoltovarmuuskeskus myöntää turvavaraston käyttöluvan 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa.

Turvavaraston käyttöluvan myöntävän viranomaisen on luvassa määrättävä siitä, mitä materiaalia ja määrää lupa koskee ja missä ajassa turvavarasto on täydennettävä, sekä muista turvavaraston käyttämisen ehdoista. Käyttöluvassa voidaan määrätä myös raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden käyttökohteesta.

Jos turvavaraston käyttölupa koskee lääkkeiden tai lääkeaineiden turvavarastoa, on luvan myöntävän viranomaisen kuultava sosiaali- ja terveysministeriötä ja Lääkealan

Voimassa oleva laki

Ehdotus

turvallisuus- ja kehittämiskeskusta ennen luvan myöntämistä.

8 a §

(kumotaan)

Kauppa- ja teollisuusministeriö voi energiahuollon kriisivalmiutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi myöntää turvavarastoijalle luvan luovuttaa turvavarastossa olevia raaka-aineita ja tuotteita. Ministeriön on samalla määrättävä luovutettavat määrät sekä missä ajassa turvavarasto on täydennettävä.

9 §

Joka käyttää varastoaan tämän lain tai turvavarastointisopimuksen vastaisesti, on velvollinen maksamaan takaisin valtiolle saamansa varastointiavustuksen. Takaisin maksettavalle avustukselle on maksettava avustuksen nostamispäivästä lukien vuotuista korkoa korkolain 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan.

9 §

Joka käyttää varastoaan tämän lain tai turvavarastointisopimuksen vastaisesti, on velvollinen maksamaan takaisin valtiolle saamansa varastointiavustuksen. Takaisin maksettavalle avustukselle on maksettava avustuksen nostamispäivästä lukien vuotuista korkoa korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan.

10 a §

Huoltovarmuuskeskuksella on oikeus saada poliisilta virka-apua 10 §:n 2 momentissa säädetyn turvavarastojen valvonnan toteuttamiseksi, jos virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta poliisille säädettyjen muiden tehtävien suorittamista.

Virka-avun pyytämisestä päättää Huoltovarmuuskeskuksen pääjohtaja.

(kumotaan)

13 §

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .