

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta (HE 145/2025 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Mirjami Tanner, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Johanna Hakala, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Tommi Nordberg, puolustusministeriö
- poliisitarkastaja Otto Hiltunen, Poliisihallitus
- strategisen tuen päällikkö Nuutti Nikula, Huoltovarmuuskeskus
- kehittämisspäälikkö Ari Korhonen, Suomen Kuntaliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- valtiovarainministeriö
- suojelupoliisi
- Turvallisuuskomitea
- Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleisiä näkökohtia

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta. Samalla nykyinen huoltovarmuuden turvaamisesta annettu laki (1390/1992) kumotaan. Esityksessä ehdotetaan myös lähinnä teknisiä muutoksia turvavarastola-

Valiokunnan lausunto HaVL 24/2025 vp

kiin (970/1982). Huoltovarmuuslainsäädännön kokonaistarkastelu sääntelyn ajantasaisuuden varmistamiseksi perustuu hallitusohjelmaan.

Hallintovaliokunta pitää perusteltuna, että nykyisin valtion laitoksena toimiva Huoltovarmuuskeskus muutetaan ehdotetulla sääntelyllä virastoksi. Muutoksella selkeytetään Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellista asemaa valtion viranomaisena. Huoltovarmuuskeskuksella on julkisia hallintotehtäviä ja se käyttää eräissä tehtävissään myös merkittävää julkista valtaa. Julkiset hallintotehtävät hoidetaan pääsääntöisesti valtioneuvoston alaisuuteen perustetuissa virastoissa. Huoltovarmuuskeskuksen työntekijät ovat jatkossa virkasuhteessa ja hoitavat tehtäviään virkavastuulla. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä ehdotetaan säädettäväksi nykyistä täsmällisemmin lain tasolla. Myös Huoltovarmuuskeskuksen ohjaukseen liittyvää sääntelyä kehitetään.

Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuustoimenpiteiden rahoitusmalli on tarkoitus uudistaa niin, että viraston toimintamenot sekä sektori- ja poolitoiminta rahoitetaan jatkossa valtion talousarviosta ja huoltovarmuustoimenpiteet talousarvion ulkopuolisesta huoltovarmuusrahastosta, jonne huoltovarmuusmaksu nykyiseen tapaan tuloutetaan. Rahoitusratkaisun tavoitteena on huoltovarmuuden rahoituksen riittävyyden turvaaminen sekä rahoitettavien huoltovarmuustoimien priorisoinnin ja rahoituksen avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen. Valiokunta pitää huoltovarmuusrahaston kantokyvyn parantamista erittäin tärkeänä muuttuneessa turvallisuusympäristössä, jossa on varauduttava myös pitkäkestoisiin kriiseihin. Varautumiseen ja vakaviin häiriötilanteisiin liittyvät välttämättömät toimenpiteet tulee kyetä kaikissa olosuhteissa rahoittamaan.

Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti. Turvallisuusympäristön muutokset ovat olleet nopeita ja ne ovat yhä vaikeammin ennakoitavia. Hallintovaliokunta katsoo tässäkin yhteydessä, että turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä on tarkasteltava laajana kokonaisuutena, jotta Suomen turvallisuuteen vaikuttavat tekijät ja ilmiöt sekä niiden väliset yhteydet voidaan mahdollisimman tehokkaasti havaita. Selvää jakoa ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välillä ei voida enää tehdä.

Turvallisuusympäristön muutokset heijastuvat myös huoltovarmuustoimintaan. Huoltovarmuuden tavoitteista tehdyn valtioneuvoston päätöksen (568/2024) mukaan uudet ja vahvistuneet uhat edellyttävät, että huoltovarmuuden turvaamisen ja varautumisen tasoa vahvistetaan. Huoltovarmuuden kehittämisen painopiste on lähivuosien aikana myös sotilaalliseen uhkaan ja hybridiuhkiin varautumisessa. Valtioneuvoston päätöksessä tähdennetään etenkin kriittisen infrastruktuurin ja palveluiden suojaamista, kyberturvallisuutta, kriittisimpien hyödykkeiden saatavuutta sekä vastaamista nopeasti muuttuviin hybridiuhkiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että huoltovarmuussääntelyn uudistamisessa otetaan huomioon muuttuneen toiminta- ja uhkaympäristön tarpeet ja Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan muuttuneessa turvallisuustilanteessa kohdistuvat odotukset.

Hallintovaliokunta on ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta (HaVL 16/2024 vp) ja puolustuselonteosta (HaVL 7/2025 vp) antamissaan lausunnoissa korostanut huoltovarmuuden tärkeyttä osana kokonaisuun puolustusta ja kokonaisturvallisuutta. Sisäisen turvallisuuden selonteko (VNS 6/2025 vp) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Valmistelussa oleva kansallisen turvallisuuden strategia täydentää mainittuja selontekoja konkreettisilla toimenpide-ehdotuksilla.

Valiokunnan lausunto HaVL 24/2025 vp

Tammikuussa 2025 päivitetystä yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määritetään kokonaisturvallisuuden toimintamalli, jonka mukaan yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Suomalaisen yhteiskunnan kriisinsietokyky perustuu kokonaisturvallisuuden toimintamallin mukaisesti kykyyn ylläpitää yhteiskunnan elintärkeät toiminnot kaikissa olosuhteissa. Tämän toteutumiseksi on huolehdittava muun ohella myös siitä, että kuntien ja hyvinvointialueiden varautumisen ja resilienssin kehittämiseen on riittävät edellytykset. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, ettei hyvin toimivaan viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyömalliin tehdä muutoksia.

Eduskunta on toukokuussa 2025 hyväksynyt lain yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (HaVM 11/2025 vp), jolla on pantu täytäntöön ns. CER-direktiivi¹ (Critical Entities Resilience Directive). Mainitulla yleislailla on täydennetty sektorikohtaista sääntelyä ja tarkoituksena on ollut, että sen mukaiset toimenpiteet, huoltovarmuustoiminta ja valmiuslain mukainen varautuminen täydentävät toisiaan. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä varmistaa, että CER-sääntely, EU:n kyberturvallisuussääntely (NIS 2), finanssialan digitaalista häiriönsietokykyä koskeva EU-sääntely (DORA), uusi huoltovarmuuslainsäädäntö sekä sektorikohtainen lainsäädäntö muodostavat toimivan ja johdonmukaisen kokonaisuuden.

Huoltovarmuuden määritelmä

Huoltovarmuudella tarkoitetaan (1. lakiehdotuksen) 1 §:n 1 momentin mukaan 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. Tarkoituksena on, että määritelmä kattaa kaikki olennaiset huoltovarmuutta turvaavat elementit. Valiokunta pitää perusteltuna, että huoltovarmuuden määritelmä laajennetaan koskemaan normaaliolojen vakavia häiriötilanteita. Myös väestön suojaaminen lisätään selkeyden vuoksi määritelmään.

Valiokunta kannattaa sitä, että huoltovarmuuden määritelmään sisältyy maanpuolustuksen lisäksi turvallisuus. Maanpuolustuksen kannalta kriittisten toimintojen lisäksi voidaan tarvittaessa turvata myös sisäisen turvallisuuden toimijoiden, kuten poliisin, Rajavartiolaitoksen, pelastustoimen, Liikenne- ja viestintäviraston ja maahanmuuttoviranomaisten kriittisiä toimintoja. Lakiehdotuksen 10 §:n mukaisia valtion varmuusvarastoja pidetään ja 13 §:n mukaisia tuotanto- ja suorituskyyvarauksia voidaan tehdä muun ohella väestön suojaamiseksi ja turvallisuutta tukevan tuotannon turvaamiseksi.

Hallintovaliokunta tähdentää, että sisäisen turvallisuuden viranomaiset, etenkin poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli, ovat ensivasteen viranomaisia kaikissa turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa, myös useimmissa hybriditilanteissa. Ne toimivat ensivasteviranomaisina epäselvissä uhkissa ja tapahtumissa niin kauan kuin uhkia ei voida tulkita tai tunnistaa sotilaallisiksi. Sisäisen turvallisuuden merkitys on muuttuneessa turvallisuustilanteessa korostunut.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2557 kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta

Valiokunnan lausunto HaVL 24/2025 vp

Jokainen ministeriö vastaa jatkossakin huoltovarmuudesta omalla toimialallaan. Sisäministeriö osallistuu yhdessä muiden ministeriöiden kanssa Huoltovarmuuskeskuksen ohjaukseen, josta työ- ja elinkeinoministeriö vastaa. Nyt säädettävän lain vaikutusten seurannassa on syytä kiinnittää yhtenä elementtinä huomiota poikkihallinnollisen ohjauksen toimivuuteen.

Tiedonsaantioikeus ja tiedon luovuttaminen

Huoltovarmuuskeskuksella on ehdotetun 21 §:n 1 momentin (1. lakiehdotus) mukaan oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tiettyjen säännöksessä yksilöityjen tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät tiedot muun muassa valtion virastoilta ja laitoksilta sekä hyvinvointialueen ja kunnallisilta viranomaisilta. Säännöksessä ei ole tehtävien luonteen ja mahdollisten häiriötilanteiden ennakoimattomuuden vuoksi mahdollista yksilöidä Huoltovarmuuskeskuksen tarvitsemia tietosisältöjä, minkä vuoksi tiedonsaantioikeus on säännöksessä sidottu välttämättömiin tietoihin.

Saadun selvityksen mukaan harkinta tietojen luovuttamisesta kuuluu tietoja luovuttavalle viranomaiselle, joka suorittaa välttämättömyysarvioinnin. Tältä osin on syytä huomata, että Huoltovarmuuskeskuksen pyynnöstä tapahtuvaan tietojen luovuttamiseen voi vaikuttaa myös se, mitä eri viranomaisia koskevassa lainsäädännössä on tietojenvaihdosta ja sen rajoituksista säädetty. Lisäksi on tärkeää huolehtia siitä, että huoltovarmuuden parissa työskentelevästä henkilöstöstä tehdään riittävän kattavasti turvallisuusselvitykset ja että toimitilat mahdollistavat turvallisuusluokitellun tiedon käsittelyn. Keskeistä on, että Huoltovarmuuskeskus ei saa luovuttaa salassa pidettäviä tietoja edelleen ilman tietoja luovuttaneen viranomaisen suostumusta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota ehdotetun sääntelyn suhteeseen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädettyyn.

Hallintovaliokunta on useissa yhteyksissä korostanut viranomaisten yhteisen tilannekuvan merkitystä. Ehdotettu sääntely mahdollistaa tehokkaan viranomaisyhteistyön sekä tilannekuvan koonnin ja jakamisen. Huoltovarmuuskeskus voi luovuttaa salassa pidettävää tietoa sisältävää tilannekuvaa muun muassa valtion viranomaisille ja kunnille. Huoltovarmuuskeskus voi jakaa tilannekuvaa myös Huoltovarmuusneuvostolle sekä sektoreiden, poolien ja toimikuntien toimielimille. Tilannekuvaa ei saa luovuttaa eteenpäin ilman Huoltovarmuuskeskuksen suostumusta. Perusteluista ei käy ilmi, millaisissa tilanteissa salassa pidettävää tilannekuvaa olisi tarpeen saada luovuttaa edelleen.

Muita huomioita

Huoltovarmuuskeskuksella on ehdotetun sääntelyn mukaan oikeus saada poliisilta virka-apua valtion varmuusvarastojen valvonnan toteuttamiseksi ja niiden käyttöönoton suorittamiseksi, jos virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta poliisille säädettyjen muiden tehtävien suorittamista. Valiokunta toteaa, että säännös on linjassa poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:ssä poliisin virka-avun antamisesta säädetyn kanssa ja näin ollen asianmukainen. Poliisin antama virka-apu on maksullista.

Perustelujen mukaan poliisin virka-apua voidaan tarvita esimerkiksi rakennukseen tai muuhun suljettuun tilaan pääsemiseksi, jos se on välttämätöntä varmuusvarastojen hallinnoimiseksi ja käyttöön ottamiseksi tai viranomaisvalvonnan suorittamiseksi. Tällaisessa virka-avussa on kyse

Valiokunnan lausunto HaVL 24/2025 vp

esteiden poistamisesta ja vastarinnan murtamisesta. Asiantuntijakuulemisen mukaan ei ole kuitenkaan täysin selvää, onko Huoltovarmuuskeskuksella laissa säädetty oikeus päästä varmuusvarastotiloihin silloin, kun varastointi perustuu Huoltovarmuuskeskuksen ja yksityisen elinkeinonharjoittajan väliseen sopimukseen.

Hallintovaliokunta pitää myönteisenä, että hallituksen esityksen perusteluissa on tuotu esiin Ahvenanmaan huoltovarmuuteen liittyviä seikkoja ja kuvattu Huoltovarmuuskeskuksen ja Ahvenanmaan maakunnan yhteistyötä. Valiokunta korostaa Ahvenanmaan maantieteellisen sijainnin merkitystä ja tämän vaikutusta varautumiseen. Valiokunta viittaa Ahvenanmaan erityisaseman osalta lisäksi puolustusselonteosta antamaansa lausuntoon (HaVL 7/2025 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 12.11.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Juha Hänninen erk
jäsen Christoffer Ingo r
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Juha Viitala sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo