

Puolustusvaliokunta

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 puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Mirjami Tanner, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Tommi Nordberg, puolustusministeriö
- kehityspäällikkö Laura Vilkkonen, liikenne- ja viestintäministeriö
- huoltovarmuusyli-insinööri, insinöörieversti Jaakko Jurvelin, Pääesikunta
- strategisen tuen päällikkö Nuutti Nikula, Huoltovarmuuskeskus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) 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, joka vastaisi paremmin muuttuneen turvallisuus- ja toimintaympäristön vaatimuksiin sekä selkeyttäisi Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisasemaa.

Valiokunnan lausunto PuVL 13/2025 vp

(2) Huoltovarmuudella tarkoitetaan (1. lain 1 §) 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. Määritelmä on valmisteltu poikkihallinnollisesti, jotta se kattaa olennaiset huoltovarmuutta turvaavat yhteiskunnan osa-alueet.

(3) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan huoltovarmuuden määritelmässä säilytetään maininta maanpuolustuksesta, ja siihen lisätään turvallisuus. Perusteena tälle on se, että maanpuolustuksen kannalta kriittisten toimintojen lisäksi turvataan myös sisäisen turvallisuuden toimijoiden, kuten poliisin, Rajavartiolaitoksen, pelastustoimen, Liikenne- ja viestintäviraston sekä maahanmuuttoviranomaisten, kriittiset toiminnot. Puolustusvaliokunta pitää täsmennettyä määritelmää huoltovarmuudesta hyvänä.

(4) Valiokunta toteaa, että sotilaallinen huoltovarmuus ja yleinen huoltovarmuus muodostavat yhdessä perustan Suomen kokonaisturvallisuudelle. Ne ovat tiiviisti toisiinsa kytkeytyviä kokonaisuuksia, joiden rajapinnat näkyvät lähes kaikilla yhteiskunnan elintärkeillä toimialoilla. Sotilaallinen huoltovarmuus tarkoittaa Puolustusvoimien kykyä ylläpitää ja käyttää sotilaallista suorituskykyään kaikissa turvallisuustilanteissa.

(5) Sotilaallisen ja yleisen huoltovarmuuden liittymäpinnat ovat moninaiset. Puolustusvoimat toimii monilta osin samoissa rakenteissa kuin siviiliyhteiskunta: se käyttää samoja energia- ja polttoaineverkkoja, tukeutuu samoihin liikenneyhteyksiin ja kuljetusverkostoihin sekä hyödyntää siviilipuolen tietoliikenne- ja kyberturvallisuusratkaisuja. Myös muonitus, lääkintähuolto ja varusteiden kunnossapito ovat osittain riippuvaisia siviilituotannosta ja -logistiikasta. Kriisitilanteessa Puolustusvoimat tarvitsee toimivaa yhteistyötä elinkeinoelämän, Huoltovarmuuskeskuksen ja muiden viranomaisten kanssa.

(6) Valiokunta pitää käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä tarpeellisena. Voimassa oleva huoltovarmuuslaki on jäänyt ajastaan jälkeen, sillä se on säädetty vuonna 1992. Tämän jälkeen lakia on uudistettu vain pistemäisesti. Vaikka Huoltovarmuuskeskus ja huoltovarmuustyö ovat uudistuneet ja kehittyneet, huoltovarmuuden turvaamisen edellytykset eivät kaikilta osin vastaa muuttuneen toiminta- ja uhkaympäristön vaatimuksia.

Huoltovarmuusneuvosto ja Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä

(7) Hallituksen esityksessä (1. lakiehdotus 2 §) ehdotetaan perustettavaksi huoltovarmuusneuvosto, joka asetetaan valtioneuvoston toimesta enintään kolmen vuoden toimikaudeksi. Neuvostossa on edustus viranomaisista, huoltovarmuuden kannalta keskeisistä yrityksistä sekä järjestöistä.

(8) Neuvoston tehtävänä on edistää viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyötä huoltovarmuusasioissa, analysoida huoltovarmuuden uhkia ja tukea alan tutkimusta. Lisäksi sen tehtävänä on antaa lausuntoja, tehdä aloitteita huoltovarmuuden kehittämiseksi sekä arvioida sektorien, poolien ja toimikuntien toimintaa ja ehdottaa niiden vuosittaisia painopisteitä.

Valiokunnan lausunto PuVL 13/2025 vp

(9) Esityksen tavoitteena on vahvistaa huoltovarmuusneuvoston roolia erityisesti sektorien, poolien ja toimikuntien toiminnan ohjauksessa, jota aiemmin hoiti Huoltovarmuuskeskuksen hallitus. Valiokunta korostaa sitä vakiintunutta lähtökohtaa, että Suomen huoltovarmuusmalli perustuu viranomaisten ja elinkeinoelämän vapaaehtoiseen yhteistyöhön. Yritysten roolia ei kavenneta, sillä niillä on merkittävä asema suomalaisessa huoltovarmuuskentässä. Valiokunta pitää hallituksen esityksessä valittua mallia hyvänä, koska elinkeinoelämän edustajia on huoltovarmuusneuvostossa sekä ohjausryhmässä (1. lakiehdotus 9 §) pysyvinä asiantuntijoina.

Varmuusvarastointi ja tuotantovaraussopimukset

(10) Huoltovarmuuskeskuksen ydintoimintaa ovat turva-, velvoite- ja varmuusvarastointi. Koronapandemia osoitti, että poikkeuksellisissa tilanteissa markkinat eivät toimi. Suomen maantieteellinen sijainti ja suuri riippuvuus merikuljetusten toimivuudesta muodostavat erityisen haavoittuvuuden paitsi elintärkeiden tuontitavaroiden myös sotilaallisen liikkuvuuden näkökulmasta. Tämä edellyttää mahdollisimman kattavaa varmuusvarastointia, jolla varaudutaan erilaisiin markkinahäiriöihin.

(11) Valiokunta on aiemmissa kannanotoissaan kiinnittänyt huomiota varmuusvarastojen riittävyyteen. Ajoneuvokannan sähköistytminen vähentää nestemäisten polttoaineiden tarvetta ja jakelua, mutta Puolustusvoimien kuljetusvälineet käyttävät pääsääntöisesti nestemäisiä polttoaineita. Tämän vuoksi nestemäisten polttoaineiden varmuusvarastointivelvoite säilytetään riittävällä tasolla.

(12) Materiaalisen varautumisen osalta varmuusvarastot ovat tärkeitä sotilaalliselle maanpuolustukselle ja sitä tukevalle kriittiselle puolustusteollisuudelle. Suomen varmuusvarastojen ansiosta ammustuotantoa lisättiin nopeasti Ukrainan sodan alkamisen jälkeen.

(13) Valiokunta katsoo, että Huoltovarmuuskeskukselle annettava mahdollisuus suorituskyky- ja tuotantovarauksiin teollisuuden kanssa tuo joustavuutta materiaaliseen varautumiseen. Puolustusvoimat on jo pitkään tehnyt vastaavaa varautumista teollisuuden kanssa solmittujen aie- ja sitovien sopimusten muodossa.

(14) Huoltovarmuusrahaston kantokyvyn parantaminen on erittäin tärkeää muuttuneessa turvallisuusympäristössä, jossa on varauduttava myös pitkäkestoisin kriiseihin. Materiaalinen varautuminen edellyttää merkittäviä taloudellisia panostuksia sekä sotilaallisen maanpuolustuksen että siviiliyhteiskunnan toiminnan turvaamiseksi.

(15) Valiokunta pitää tärkeänä, että hallituksen esitys mahdollistaa pitkäjänteisen ja riittävän huoltovarmuuden turvaamisen korjaamalla Huoltovarmuuskeskuksen rahoitusta siten, että se voi suunnitella ja toteuttaa tehtävänsä ilman alijäämäisiä budjetteja. Uudessa rahoitusmallissa virastomuotoisen Huoltovarmuuskeskuksen toimintamenot katetaan valtion talousarviosta. Huoltovarmuustoimenpiteet rahoitetaan edelleen Huoltovarmuusrahastosta, johon tuloutetaan aiempaa suurempi huoltovarmuusmaksu. Huoltovarmuusmaksuja ei ole tarkistettu vuosikymmeniin, joten maksutason korottamiselle on vahvat perusteet.

Valiokunnan lausunto PuVL 13/2025 vp

Huoltovarmuuden kansainvälinen ulottuvuus

(16) Suomen puolustusvoimat toimivat nykyään vahvasti osana kansainvälistä yhteistyöverkostoa, jonka merkitys on kasvanut erityisesti Nato-jäsenyyden myötä. Huhtikuussa 2023 tapahtunut liittyminen Natoon teki Suomesta täysivaltaisen osan liittokunnan yhteistä puolustusta, mikä on muuttanut sekä puolustuksen suunnittelua että huoltovarmuuden järjestämistä. Suomen turvallisuus perustuu nyt kansallisen puolustuskyvyn ohella liittolaisten tarjoamaan sotilaalliseen ja poliittiseen tukeen.

(17) Naton puitteissa Suomi osallistuu logistiikan ja huollon kehittämiseen muun muassa Joint Support and Enabling Command (JSEC) -rakenteessa sekä NATO Support and Procurement Agency (NSPA) -järjestön toiminnassa. Lisäksi isäntämaatusopimukset (HNS) mahdollistavat liittolaisjoukkojen huollon ja tuen Suomen alueella poikkeusoloissa.

(18) Yksi merkittävimmistä Nato-yhteistyön muodoista on DIANA-hanke (Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic), johon Suomi osallistuu aktiivisesti. DIANA-ohjelma yhdistää puolustusteknologian kehittämistä, innovaatioita ja huoltovarmuuden vahvistamista liittokunnan jäsenmaiden kesken. Sen tavoitteena on nopeuttaa uusien teknologioiden, kuten tekoälyn, kyberturvallisuuden ja energiaratkaisujen, käyttöönottoa puolustuksen ja kriisinkestävyys tukena. Suomen osallistuminen DIANA-verkostoon vahvistaa huoltovarmuutta teknologisesti ja lisää yhteistyötä liittolaisten tutkimus- ja kehitystoiminnan kanssa.

(19) EU-yhteistyö tukee huoltovarmuutta muun muassa RescEU-järjestelmän kautta, joka ylläpitää yhteisiä kriisivarastoja lääkkeille ja suojavarusteille. Sekä Naton että EU:n kautta kehitetään Euroopan laajuista sotilaallista liikkuvuutta, jotta joukkoja ja materiaalia voidaan siirtää tehokkaasti kriisitilanteissa.

(20) Kahdenväliset sopimukset ovat myös keskeisiä: Suomi on solminut huoltovarmuusyhteistyösopimuksia Ruotsin ja Norjan kanssa, jotka mahdollistavat keskinäisen tuen logistiikassa, energiassa ja kriittisten materiaalien jakelussa poikkeusoloissa. Näiden sopimusten tavoitteena on varmistaa Pohjois-Euroopan alueellinen huoltovarmuus ja ylläpitää toimitusketjujen jatkuvuutta kriisiaikoina.

(21) Suomen ja Yhdysvaltojen välinen puolustusyhteistyösopimus (DCA) vahvistaa huollon ja materiaallisen tuen järjestelyjä Suomen alueella ja mahdollistaa liittolaisjoukkojen tukikohtien ja varastojen sijoittamisen maahan.

(22) Huoltovarmuus ulottuu nykyään myös kyberturvallisuuteen ja tietoverkkojen suojeleeseen. Suomi tekee yhteistyötä Naton kyberpuolustuskeskuksen (CCDCOE) sekä EU:n kyberturvaohjelmien kanssa vahvistaakseen kriittisen infrastruktuurin suojaa.

(23) Nato-jäsenyyden, DIANA-hankkeen sekä Ruotsin ja Norjan kanssa tehtyjen huoltovarmuussopimusten myötä Suomi on osa laajempaa turvallisuusyhteisöä, jossa yhteinen suunnittelu, harjoittelu, teknologinen kehitys ja resurssien jakaminen vahvistavat Suomen ja koko liittokunnan puolustuskykyä ja kriisinkestävyyttä.

Valiokunnan lausunto PuVL 13/2025 vp

Yhteenveto

(24) Materiaalinen varautuminen on huoltovarmuuden perusta. Suomen on ylläpidettävä kotimaista tuotantoa ja riittäviä varmuusvarastoja erityisesti energiatuotteiden osalta, sillä myös Puolustusvoimien ja logistiikan toiminta on niistä vahvasti riippuvaista. Samalla on huolehdittava ammus- ja kriittisen puolustusteollisuuden raaka-ainevarastoista, jotta tuotantoa voidaan tarvittaessa nopeasti lisätä.

(25) Suomi tarvitsee vahvaa yhteistyötä elinkeinoelämän ja Huoltovarmuuskeskuksen kanssa. Sotilaallinen huoltovarmuus kytkeytyy siviiliyhteiskunnan infrastruktuuriin, kuten energia- ja tietoliikenneverkkoihin, kuljetusjärjestelmiin ja logistiikkaan. Kriittisen infrastruktuurin toimintakyky riippuu turvallisista tietojärjestelmistä ja verkostoista.

(26) Suomen on hyödynnettävä maksimaalisesti kansainvälistä yhteistyötä, erityisesti Naton ja Pohjoismaiden puitteissa. Nato-jäsenyyden tarjoamat mahdollisuudet logistiikan, yhteisharjoitusten ja materiaallisen huollon kehittämiseen tulee ottaa täysimääräisesti käyttöön. DIANA-hankkeen kaltaiset ohjelmat tukevat teknologista huoltovarmuutta ja mahdollistavat uusien innovaatioiden hyödyntämisen puolustuksen ja kriisinkestävyysvahvistamisessa. Ruotsin ja Norjan kanssa tehtyjä huoltovarmuussopimuksia kannattaa syventää erityisesti logistiikan, energiaverkkojen ja materiaallisen varautumisen osalta.

(27) Osaamisen huoltovarmuus on oleellinen osa kokonaishuoltovarmuutta. Vastuut tietoyhteiskunnan toimivuuden varmistamisesta tulee määritellä sekä normaali- että poikkeusoloissa. Tekoäly- ja kvanttiteknologiat sekä niiden kasvava käyttö ovat tästä hyviä esimerkkejä. Ilman osaavaa työvoimaa ja tutkimuskapasiteettia materiaalinen ja tekninen varautuminen ei ole pitkällä aikavälillä kestävä.

(28) Suomen tulee rakentaa huoltovarmuuttaan kokonaisturvallisuuden periaatteella, jossa sotilaallinen ja siviilivarautuminen tukevat toisiaan. Keskeistä on ennakoiva suunnittelu, pitkäjänteinen rahoitus ja laaja yhteistyö viranomaisten, yritysten ja kansainvälisten kumppanien välillä. Näin Suomi voi ylläpitää kaikissa olosuhteissa toimivan ja uskottavan puolustuksen ja yhteiskunnan elintärkeät toiminnot myös pitkäkestoisten kriisien aikana.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto PuVL 13/2025 vp

Helsingissä 5.11.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Autto kok
varapuheenjohtaja Mikko Savola kesk
jäsen Miko Bergbom ps
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Tomi Immonen ps
jäsen Riitta Kaarisalo sd
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Jarno Linnell kok
jäsen Juha Mäenpää ps
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Paula Werning sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola