

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Johdanto

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa huoltovarmuuslainsäädännön kokonaistarkastelun tulevilla vaalikaudella sääntelyn ajantasaistamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta. Huoltovarmuuden turvaamisesta vuonna 1992 annettu laki kumottaisiin. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi vuonna 1982 säädettyä turvavarastolakia.

Tausta

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 12.1.2024 poikkihallinnollisen työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) sekä Huoltovarmuuskeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (455/2008) uudistamista.

Työ- ja elinkeinoministeriö perusti lakityöryhmän asettamisen yhteydessä rahoituksen alatyöryhmän, jonka toimikausi on sama kuin varsinaisella työryhmällä. Lisäksi työryhmä on perustanut materiaalisen varautumisen alatyöryhmän.

Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle budjettilakina syyskuussa 2025.

Tavoitteet

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 julkista valtaa ja 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 työsopimussuhteet muutettaisiin virkasuhteeksi. Eri ministeriöiden mahdollisuuksia osallistua huoltovarmuuskeskuksen ohjaukseen parannettaisiin perustamalla horisontaalisesti toimiva Huoltovarmuuskeskuksen

ohjausryhmä.

Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuustoimenpiteiden rahoitusmalli uudistettaisiin siten, että osa rahoituksesta tulisi valtion talousarviosta ja osa huoltovarmuusmaksusta. 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 tuotantovaruuksista ja suorituskykyvarauksista. Lisäksi turvavarastolakiin esitetään tehtäväksi lähinnä teknisiä muutoksia.

Julkisen sektorin, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyömalliin ei tehtäisi merkittäviä muutoksia.

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

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian vuonna 2026.

Vastausohjeet vastaanottajille

Kuka tahansa voi antaa lausunnon.

Oikeusministeriötä pyydetään antamaan näkemyksensä erityisesti lakiesityksen 23–28 §:stä.

Lausunto pyydetään ensisijaisesti antamaan vastaamalla lausuntopyyntöön lausuntopalvelun kautta. Ohjeet palveluun rekisteröitymiseksi ja palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelun sivulta Ohjeet -->> Käyttöohjeet (käyttäjätuki: lausuntopalvelu.om(at)gov.fi). Ministeriöiden tulee lisäksi tallentaa lausuntopalvelussa antamansa lausunto VAHVA-asianhallintajärjestelmään asialle VN/25055/2023.

Jos lausuntoa ei ole mahdollista antaa lausuntopalvelussa, lausunto voidaan vaihtoehtoisesti toimittaa ministeriön kirjaamoon sähköpostilla osoitteeseen kirjaamo.tem(at)gov.fi tai postitse osoitteeseen Työ- ja elinkeinoministeriö, PL 32, 00023 VALTIONEUVOSTO. Kirjaamoon toimitetussa lausunnossa pyydetään mainitsemaan asianumero VN/25055/2023. Lisäksi kirjaamoon toimitettu lausunto pyydetään lähettämään esimerkiksi sähköpostin liitetiedostona Word- tai PDF-muodossa, jotta lausuntoasiakirja ei sisällä tarpeettomia henkilötietoja, kuten yksityishenkilön sähköpostiosoitetta.

Kaikki annetut lausunnot ovat lähtökohtaisesti julkisia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisesti. Lausunnot julkaistaan hankkeen julkisilla hankesivuilla (valtioneuvosto.fi/hankkeet, tunnus TEM085:00/2023). Yksityishenkilön lausunto julkaistaan kuitenkin hankesivuilla tietosuojasyistä ainoastaan, jos henkilö tätä kirjallisesti pyytää esimerkiksi lausuntonsa yhteydessä tai sen saateviestissä.

Lisäksi kaikki lausuntopalvelussa annetut lausunnot, mukaan lukien yksityishenkilöiden lausunnot, ovat automaattisesti kaikkien nähtävissä lausuntopalvelussa. Ministeriö ei julkaise kirjaamoon toimitettuja lausuntoja lausuntopalvelussa.

Lausunnossa ei tule ilmoittaa tarpeettomia henkilötietoja. Vaikka yksityishenkilön kirjaamoon toimittamaa lausuntoa ei julkaistaisi verkossa, lausunto on ministeriöltä kaikkien saatavissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti.

Aikataulu

Lausunto pyydetään antamaan viimeistään 11.8.2025.

Ruotsinkielinen materiaali lisätään palveluun myöhemmin.

Valmistelijat

Lisätietoja asiasta antavat:

Johtava asiantuntija Mirjami Tanner (TEM), puh. 029 504 7167, mirjami.tanner(at)gov.fi, (poissa 30.6.–1.8.2025)

Hallitusneuvos Eeva Vahtera (TEM), puh. 029 504 9009, eeva.vahtera(at)gov.fi, (poissa 30.6.–1.8.2025)

Erytisasiantuntija Aino-Inkeri Miestamo (TEM), puh. 029 504 7238, aino-inkeri.miestamo(at)gov.fi, (poissa 14.7.–10.8.2025)

Linkit

<https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM085:00/2023> - Hanke valtioneuvoston hankesivuilla / Projektet på statsrådets projektsida

Liitteet:

[Liite 1_HE-LUONNOS LAUSUNTOVERSIO 23.6 .pdf](#) - Luonnos hallituksen esitykseksi

[Liite 2_VM eriävä mielipide 18.6. HE-luonnokseen.pdf](#) - Valtiovarainministeriön edustajan eriävä mielipide esitysluonnokseen

Jakelu:

Ahvenanmaan maakuntahallitus - Ålands landskapsregering
Akava
Digita Oy
DNA Oyj
Eduskunnan oikeusasiamies
Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Elintarviketeollisuusliitto ry
Elisa Oyj
Energiateollisuus ry

Energiavirasto
Espoon kaupunki
Etelä-Karjalan hyvinvointialue
Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus
Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue
Etelä-Savon ELY-keskus
Etelä-Savon hyvinvointialue
Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus - The European
Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats
FIMEA
Finanssiala ry
Finanssivalvonta
Finavia Oyj
Fingrid Oyj
Helsingin kaupunki
Huoltovarmuuskeskus
HUS - Helsingin ja uudenmaan hyvinvointialue
Hämeen ELY-keskus
Ilmatieteen laitos
Insta Group Oy
Itä-Suomen aluehallintovirasto
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue
JHL ry
Juko ry
Jyväskylän kaupunki
Kaakkois-Suomi ELY-keskus
Kainuun ELY-keskus
Kansallisarkisto
Kanta-Hämeen hyvinvointialue
Kaupan liitto
Kemianteollisuus ry
Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue
Keski-Suomen ELY-keskus
Keski-Suomen hyvinvointialue
Keski-Uusimaan hyvinvointialue
Keskuskauppakamari
Keskusrikospoliisi
Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Korkein hallinto-oikeus
Kosmetiikka- ja hygieniateollisuus ry
Kumiteollisuus ry
Kuntaliitto
Kuopion kaupunki
Kymenlaakson hyvinvointialue
Lahden kaupunki
Lapin aluehallintovirasto
Lapin ELY-keskus
Liikenne- ja viestintäministeriö
Linja-autoliitto ry
Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Luonnonvarakeskus Luke
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue
Lääke- ja terveystieteiden tutkimuskeskus ry
Lääketeollisuus ry
Maa- ja metsätalousministeriö
Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK
Marttaliitto
Medialiitto
Meriteollisuus ry
Metsä Board Oyj
Metsäteollisuus ry
Museovirasto
Neste Oy
Oikeuskanslerin virasto
Oikeusministeriö
OP ryhmä
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Oulun kaupunki
Palta ry
Pirkanmaan ELY-keskus
Pohjanmaan ELY-keskus
Pohjanmaan hyvinvointialue
Pohjois-Karjalan ELY-keskus
Pohjois-Karjalan hyvinvointialue
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue
Pohjois-Savon ELY-keskus
Pohjois-Savon hyvinvointialue
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
Poliisihallitus
Porin kaupunki
Puolustusministeriö
Puolustusvoimat
Päijät-Hämeen hyvinvointialue
Päivittäistavarakauppa ry
Rahoitusvakuusvirasto
Rajavartiolaitos
Rakennusteollisuus RT ry
Ruokavirasto
Sailab - MedTech Finland ry
SAK
Satakunnan ELY-keskus
Satakunnan hyvinvointialue
Sisäministeriö
SOK-yhtymä
Sosiaali- ja terveysministeriö
SPEK
SPR
SPR
SPR/ veripalvelu
STTK

Suojelupoliisi
Suomen Huolinta- ja logistiikkaliitto ry
Suomen Kiertovoima ry – KIVO
Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry
Suomen Pakkausyhdistys ry
Suomen Pankki
Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö - SPEK
Suomen Satamaliitto ry
Suomen Satamat ry
Suomen Sähkö- ja Teleurakoitsijaliitto STUL ry
Suomen Taksiliitto ry
Suomen Tekstiili ja Muoti ry
Suomen Varustamot ry
Suomen Vesilaitosyhdistys ry
Suomen Yrittäjät
Säteilyturvakeskus
Tampereen kaupunki
Tasavallan presidentin kanslia
Teknisen kaupan liitto ry
Teknologiateollisuus ry
Telia Oyj
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos THL
Traficom Kyberturvallisuuskeskus
Turun kaupunki
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
Turvallisuuskomitean sihteeristö
Työeläkevakuuttajat TELA ry
Ulkoministeriö
Uudenmaan ELY-keskus
Valio Oy
Valtioneuvoston kanslia
Valtiovarainministeriö
VALVIRA
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue
Vantaan kaupunki
Varsinais-Suomen ELY-keskus
Varsinais-Suomen hyvinvointialue
Väriteollisuusyhdistys ry
Väylävirasto
Yhteinen Toimialaliitto ry
Yleisradio
Ympäristöministeriö

Lausunnonantajan lausunto

1. 1 § Lain soveltamisala ja tavoitteet
2. 2 § Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset
3. 3 § Huoltovarmuuskeskuksen asema ja toimiala
4. 4 § Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät
5. 5 § Pääjohtaja ja johtoryhmä
6. 6 § Työjärjestys
7. 7 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus
8. 8 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä
9. 9 § Huoltovarmuuden yhteistyöryhmä
10. 10 § Huoltovarmuusneuvosto
11. 11 § Sektorit, poolit ja toimikunnat
12. 12 § Valtion varmuusvarastointi
13. 13 § Valtion varmuusvarastoja koskeva päätöksenteko
14. 14 § Varmuusvarastoituja lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita, henkilösuojaimia ja muita terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita koskeva päätöksenteko

15. 15 § Tuotantovarausten ja suorituskykyvarausten hankinta
16. 16 § Huoltovarmuusrahasto ja huoltovarmuusmaksu
17. 17 § Huoltovarmuusrahaston hallinto
18. 18 § Kirjanpito, tilintarkastus ja tilinpäätös
19. 19 § Lainanottovaltuus
20. 20 § Tuen myöntämisen yleiset edellytykset
21. 21 § Muissa laeissa säädetyt tuet ja korvaukset
22. 22 § Omaisuuden siirtyminen
23. 23 § Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus
24. 24 § Tietojenantovelvollisuus
25. 25 § Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen
26. 26 § Virka-apu
27. 27 § Uhkasakko
28. 28 § Huoltovarmuusrikkomus
29. 10. luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

30. Muu asia, jonka haluatte tuoda työryhmän tietoon

Tanner Mirjami
Työ- ja elinkeinoministeriö

Tanner Mirjami
Työ- ja elinkeinoministeriö

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta. Huoltovarmuuden turvaamisesta vuonna 1992 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 julkista valtaa ja 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 työsopimussuhteet muutettaisiin virkasuhteeksi. Eri ministeriöiden mahdollisuuksia osallistua Huoltovarmuuskeskuksen ohjaukseen parannettaisiin perustamalla horisontaalisesti toimiva Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä.

Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuustoimenpiteiden rahoitusmalli uudistettaisiin siten, että osa rahoituksesta tulisi valtion talousarviosta ja osa huoltovarmuusmaksusta, joka tuloutettaisiin 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 yhteistyömalliin ei tehtäisi merkittäviä muutoksia.

Esitys perustuu hallitusohjelmaan, jonka mukaan hallitus toteuttaa huoltovarmuuslainsäädännön kokonaistarkastelun tulevilla vaalikaudella sääntelyn ajantasaistamiseksi.

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

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian vuonna 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.....	5
2.1 Huoltovarmuustyö ja Huoltovarmuuskeskuksen toiminta	5
2.2 Huoltovarmuuteen liittyvät selvitykset, päätökset ja strategiat.....	5
2.3 Voimassa olevan lain suhde perustuslakiin.....	8
2.4 Ahvenanmaan asema.....	9
2.5 Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain keskeisten säännösten tarkastelu	11
2.5.1 Lain soveltamisala.....	11
2.5.2 Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellinen asema.....	11
2.5.3 Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset ja Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus ..	12
2.5.4 Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät.....	16
2.5.5 Materiaalinen varautuminen.....	17
2.5.6 Viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyö.....	22
2.5.7 Työntekijöiden vastuut.....	23
2.5.8 Oikeus saada tietoja.....	24
2.5.9 Huoltovarmuusrikkomus.....	25
2.5.10 Asetuksenantovaltuus.....	25
2.5.11 Huoltovarmuuskeskuksen omaisuuden siirtyminen.....	25
2.5.12 Huoltovarmuuden rahoittaminen	26
2.5.13 Huoltovarmuusrahoituksen nykytilan haasteet	30
2.5.14 Rahoituksen ja tuen myöntämisen edellytykset	32
2.6 Esityksen suhde EU:n valtioneuvoston ja kilpailusääntelyyn.....	34
2.7 Esityksen suhde valmiuslakiin	37
3 Tavoitteet	39
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	40
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	40
4.1.1 Viraston perustaminen	40
4.1.2 Huoltovarmuuskeskuksen ohjausmalli.....	41
4.1.3 Huoltovarmuuden rahoituksen kehittäminen	41
4.1.4 Huoltovarmuusrahaston hallinto, valvonta ja ohjaus	44
4.1.5 Materiaalinen varautuminen.....	44
4.1.6 Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus.....	45
4.1.7 Virka-apu	45
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	46
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	46
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	48
4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	49
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	50
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	50
5.1.1 Oikeudellinen asema ja hallintomallit.....	50

5.1.2 Toimielimet.....	51
5.1.3 Ohjausmalli	51
5.1.4 Rahoitus	52
5.1.5 Valmiuslain mukaisiin toimivaltuuksiin liittyvät säännökset	53
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	54
5.2.1 Ruotsi	54
5.2.2 Norja.....	55
5.2.3 Tanska	55
5.2.4 Pohjoismainen ulottuvuus	55
5.2.5 Euroopan unioni.....	56
5.2.6 Sveitsi.....	56
6 Lausuntopalaute.....	57
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	57
7.1 Laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta.....	57
7.2 Turvavarastolaki.....	98
8 Lakia alemman asteinen sääntely	101
9 Voimaantulo	102
10 Toimeenpano ja seuranta	102
11 Suhde muihin esityksiin.....	102
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	102
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	103
12 Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys	104
12.2 Julkiset hallintotehtävät ja merkittävän julkisen vallan käyttö -viraston perustaminen	104
12.3 Valtion talousarvion ulkopuolinen huoltovarmuusrahasto	104
12.4 Tiedonsaantioikeudet	105
12.5 Virka-apu, huoltovarmuusrikkomus	107
12.6 Oikeusturva	109
LAKIEHDOTUKSET	111
1. Laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta.....	111
2. Turvavarastolaki	123
LIITE	126
RINNAKKAISTEKSTI.....	126
2. Turvavarastolaki	126

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 valmistelemaan 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 olleen lain mukainen yhteistoimintaelinmalli (huoltovarmuusneuvosto ja julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä tekevät sektorit ja poolit) 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. Työ- ja elinkeinoministeriö perusti lakityöryhmän asettamisen yhteydessä rahoituksen alatyöryhmän, jonka tehtävänä oli muun muassa huoltovarmuusmaksun määrätymisperusteiden uudelleenarviointi, sekä niihin liittyvät säännösmuutostarpeet. Alatyöryhmä tarkasteli myös rahaston hallinnointiin ja ohjaukseen sekä pääoman tuottoon ja sijoituksiin liittyviä toimintaperiaatteita huoltovarmuusrahaston kantokyvyn turvaamiseksi, ja vertaili valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen hallinnointimalleja, sekä teki johtopäätökset niiden kehittämiseksi. Työryhmä tarkasteli myös huoltovarmuusrahaston, sekä huoltovarmuusrahastosta maksettavien rahoitusten yleisten kriteerien avoimuutta.

Rahoituksen alatyöryhmän lisäksi työryhmä nimesi materiaalisen varautumisen alatyöryhmän, jossa käytiin läpi materiaaliseen varautumiseen liittyvät säännösmuutostarpeet sekä eri hallinnonalojen materiaalisen varautumisen uudistamiseen liittyvät hankkeet ja niiden rajapinnat huoltovarmuuslainsäädäntöön. Materiaalisen varautumisen alatyöryhmä laati säännösmuutostarpeista erillisen arviomuistion.

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.

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

Tämä hallituksen esitys on valmisteltu edellä mainitussa työryhmässä Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://tem.fi/hanke> tunnuksesta 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. Huoltovarmuuden resurssit ovat alimitoitettuja suhteessa huoltovarmuustyöhön kohdistuviin tarpeisiin ja odotuksiin, eikä voimassa oleva huoltovarmuuslainsäädäntö tunnista tai mahdollista sellaisia toimenpiteitä, joita huoltovarmuuden turvaaminen ja edistäminen nyky-yhteiskunnassa edellyttävät. Esimerkiksi kyberturvallisuus ja kyberuhat, hybridi-vaikuttaminen, kriittisen infrastruktuurin suojaaminen, kansainvälisen yhteistyön korostuminen ja materiaalisen varautumisen keinovalikoiman laajeneminen ovat sellaisia toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia, joita ei ole huomioitu voimassa olevassa huoltovarmuuslainsäädännössä.

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

2.2 Huoltovarmuuteen liittyvät selvitykset, päätökset ja strategiat

Huoltovarmuudesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta on tehty vuosina 2020–2024 useampia arvioiteja ja selvityksiä. Huoltovarmuudesta tehdyt 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 säännöstasolla 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

säännöstasolla myös kansainvälisessä kontekstissa – Nato-jäsenyys, Euroopan unionista tulevat velvoitteet, Pohjoismainen ja kahdenvälinen 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 *tavoitepäätos*). Valtioneuvosto antoi 24.10.2024 viimeisimmän tavoitepäätoksen (568/2024). Tavoitepäätos 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.

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.

Valtioneuvoston päätös materiaaliselle huoltovarmuudelle asetettavista yleistavoitteista annettiin ensimmäisen kerran 14.7.1988. Sittemmin vastaava päätös on annettu vuosina 1995, 2002, 2008, 2013 ja 2018. Tavoitepäätoksen ydinsisältönä on huoltovarmuuden painopistealojen, materiaalisien huoltovarmuuden tavoitteiden ja näiden keskeisten turvaamiskeinojen määrittäminen. Tavoitepäätos 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. Tavoitepäätoseen sisältyy linjauksia muun muassa varmuusvarastoinnin toteuttamisesta. Tavoitepäätos on luonteeltaan lakisääteinen valtakunnallinen suunnitelma (VNOS 3 § 13 kohta), mikä julkaistaan säädöskokoelmassa. Tavoitepäätos ei ole juridisesti sitova kuten lainsäädäntö. Huoltovarmuusselonteko asettaa puolestaan parlamentarisesti keskeiset linjaukset huoltovarmuuden kehittämiseksi pidemmälle aikavälille. Selonteon säännöllinen päivittäminen mahdollistaa myös eduskunnan osallistumisen huoltovarmuuden tavoitteiden strategiseen päivittämiseen.

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 välttämättöimpien hyödykkeiden osalta. Selonteossa on huomioitu myös koronapandemian vaikutukset kokonaisturvallisuudelle, ja sen myötä solmittuihin uusiin kahden- ja monenvälisen varautumisyhteistyön ja kokonaisturvallisuuden toimien yhteistyöaloitteisiin. Pohjoismainen 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 materiaalien 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 uudenlaisia 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.

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 kehittämisehdotuksia. 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:ssä kuvataan kokonaisturvallisuuden toimintamalli, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana, ja annetaan strategiset tehtävät kokonaisturvallisuuden vahvistamiseksi kaikille hallinnonaloille. YTS:ssä todetun mukaisesti huoltovarmuus on osa kokonaisturvallisuuden perustaa ja painottaa elinkeinoelämän varautumista. Strategian kirjoittamistyössä on tukeuduttu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon ja puolustusselontekoon. YTS:ssä 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 kriisinkestävyyttä 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, kriisinkestävyyttä ja huoltovarmuutta. Hallitusohjelman mukaisena tavoitteena on, että valtioneuvoston johtamiskykyä ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä vahvistetaan.

Suomen ensimmäinen kansallisen turvallisuuden strategia (jäljempänä *KTS-strategia*) laaditaan hallitusohjelman mukaisesti ja sen on määrä valmistua kesäkuuhun 2025 mennessä. KTS-strategian 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-strategia 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-strategia nojaa muun muassa ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon, puolustuspoliittiseen selontekoon ja YTS:aan ja priorisoi näissä asiakirjoissa esiin nostettuja näkökulmia kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. KTS-strategia keskittyy vakavimpiin kansallisen turvallisuuden uhkiin painottaen valtiollisia uhkatoimijoita ja niiden toimintamuotoja. KTS-strategiassa kuvataan keskeisimmät jo käynnissä olevat ja tulossa olevat toimet, joilla kansallista turvallisuutta suojataan ja tuotetaan joka päivä. KTS-strategiaa täydentää yksityiskohtaisempi toimeenpanosuunnitelma, joka on tarkoitus laatia syksyllä 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 valtionaloutta koskevien säännösten 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 säädetyt kokonaisjärjestelyn 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).

Perustuslakisäätely 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 sisältynyt perustuslain 124 §:n mukaista nimenomaista säännöstä hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, eikä perustuslain 87 §:n mukaista säätelyä valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista. Voimassa olevassa perustuslaissa on niin ikään sellaista säätelyä 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 riippuu siitä, onko huoltovarmuuteen liittyvä sektori Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan säädetty kuuluvaksi maakunnan vai valtakunnan toimivaltaan. Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallasta säädetään itsehallintolain 18 §:ssä. 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. Maakunnalle erityisen tärkeästä valtakunnan laista on itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaan hankittava maakunnan lausunto ennen sen säätämistä.

Huoltovarmuudesta ei ole nimenomaisia säännöksiä Ahvenanmaan itsehallintolaissa, mutta huoltovarmuutta on itsehallintolain toimivallanjakosääntelyä (18, 23, 27, 29 ja 30 §) tulkittaessa vakiintuneesti käsitelty siten, että huoltovarmuus katsotaan Ahvenanmaalla valtakunnan toimivaltaan kuuluvaksi. Siten huoltovarmuuteen kuuluva kansallinen lainsäädäntö on voimassa myös Ahvenanmaalla.

Itsehallintolain 30 §:ssä säädetään toimivallasta ja menettelystä valtakunnan ja maakunnan viranomaisten välillä. Pääsääntönä on, että hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset.

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. 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 päivivityön 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 Huoltovarmuuskeskuksen 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.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) sovelletaan lain 4 § 1 momentin 7 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnan viranomaisiin vain siltä osin kuin ne huolehtivat valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa. Ahvenanmaan maakunnassa on voimassa maakuntalaki yleisten asiakirjojen julkisuudesta (Offentlighetslag (2021:79) för Åland. Laki koskee Ahvenanmaan maakunnan ja kunnan viranomaisia sekä muita viranomaisia niiden käsitellessä maakuntahallinnon tai kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvia asioita. Lain sisältö vastaa pitkälti valtakunnan lakia yleisten asiakirjojen julkisuudesta. Lähtökohtana laissa on, että jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta. Tiedon antamisesta maakuntahallituksessa valmisteltavana olevasta asiakirjasta säädetään erikseen. Maakuntalain mukaan jokaisessa viranomaisessa tulee olla virkamies, jonka tehtäviin kuuluu tiedon antaminen viranomaisen asiakirjasta.

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 selvittämään huoltovarmuuslain soveltamisala suhteessa muuhun sisäistä ja ulkoista turvallisuutta koskevaan lainsäädäntöön. Soveltamisala rajautui taloudellisiin toimintoihin ja niihin liittyviin teknisiin järjestelmiin, ja lain painopiste oli ennakoivissa 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 vakavat 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 tyyppillisellä talousarviomenettelyyn 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. Kukin ministeriö kehittää huoltovarmuutta omalla toimi- ja hallinnonalallaan. Suomen niin sanottu hajautettu huoltovarmuusmalli on lähtökohtaisesti osoittautunut toimivaksi edellyttäen, että ohjaustoiminnot on resursoitu riittävästi ja hallinnonalojen väliselle yhteistyölle on selkeä yhteistyö- ja koordinointirakenne. Työ- ja elinkeinoministeriö on toteuttanut laissa mainittua kehittämis- ja yhteensovittamisen tehtävänsä muun muassa perustamalla poikkihallinnollisen huoltovarmuuden yhteistyöryhmän, valmistelemalla laajassa yhteistyössä ensimmäisen

parlamentaarisen huoltovarmuusselonteon, sekä vastaamalla tavoitepäätöksen 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 tulosohjausta. 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 tulosohjaustavoitteiden 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. Huoltovarmuudesta toimi- ja hallinnonaloillaan vastaavilla ministeriöillä

ei ole tällä hetkellä ohjaussuhdetta Huoltovarmuuskeskukseen, vaikka sektoriministeriöt vastaavat huoltovarmuuden kehittämisestä toimi- ja hallinnonalallaan usein yhteistyössä Huoltovarmuuskeskuksen kanssa. Huoltovarmuuskeskus on horisontaalinen toimija, jolloin myös sektoriministeriöillä tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa Huoltovarmuuskeskukselle asetettavien tavoitteiden asettamiseen. Keskeisillä hallinnonalakohtaisilla tavoitteilla ja Huoltovarmuuskeskuksen toimenpiteillä ei myöskään saisi ole ristiriitaisuuksia tai päällekkäisyyttä. Läpinäkyvyyttä, ja ohjattavuutta on kehitettävä, jotta toiminta olisi myös mahdollisimman resurssitehokasta.

2.5.4 Huoltovarmuuskeskuksen hallintomalli ja toimielimet

Huoltovarmuuskeskuksen toimieliimiä 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. Huoltovarmuusorganisaation työjärjestyksen mukaan 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 yleistoimivalta 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 osasto/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 yhteistyö yksityisen sektorin kanssa 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.

2.5.4 Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät

Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä on säädetty huoltovarmuuslaissa ja -asetuksessa. Voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa säädetyt 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 materiaalliseen 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 säädettyyn 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.

Huoltovarmuuskeskuksen tosiasiallisesti toteuttamat tehtävät ovat tällä hetkellä laajemmat kuin mitä voimassa olevaan huoltovarmuuslakiin ja valtioneuvoston asetukseen Huoltovarmuuskeskuksesta on kirjattu. Tällaisia tehtäviä ovat mm. huoltovarmuuden tilannekuvan ylläpitäminen ja osallistuminen EU:n yhteisvarastointiin osana RescEU-hanketta. Vaikka kyseisistä tehtävistä ei ole suoraan säädetty huoltovarmuuslaissa tai -asetuksessa, ne ilmenevät kuitenkin epäsuorasti Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteistä tehtävistä. Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviä tulee täsmentää ja tarkentaa. Lakiin on lisättävä myös tehtäviä, joita ei ole tällä hetkellä lain tai asetuksen tasolla mainittu.

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

2.5.5 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 materiaalisen varautumisen mahdollisimman joustavan suunnittelun ja toteuttamisen. Esimerkkinä valmiusvarastoinnista voidaan mainita puolustusvoimien operatiivista valmiutta tukeva kalusto-, räjähdde- 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 materiaalisen varautumisen kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on varmistaa kriittisten raaka-aineiden ja tuotteiden saatavuus tuotantotavoitteiden mukaisen tuotannon, yhteiskunnan kriittisten toimintojen tai väestön

hyvinvoinnin turvaamiseksi. Osaltaan materiaallinen 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 viranomaisen 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 koskevia päätöksiä.

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, rehuvalkuaista, 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 määrääjassa 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 tarkoitett

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 177 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 tavavarastoa, 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 lainaehtoisten 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 tavarantoiminnan varastoinnista tehtävä turvavarastointisopimus. Lainan hyväksyy turvavarastointilainaksi Huoltovarmuuskeskus. Laina voidaan hyväksyä käytettäväksi vain varastoitavan tavarantoiminnan 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 turvavarastojen tuotanto keskeytyisi tai olennaisesti vähentyisi ilman turvavarastossa olevien tavaroiden käyttöä, turvavarastojen saa käyttää turvavarastossa olevia tavaroita tuotantoonsa työ- ja elinkeinoministeriön luvalla. Turvavarastojen tulee täydentää turvavarastointisopimuksen mukaiseen määrään ministeriön määräämässä ajassa. Työ- ja elinkeinoministeriö voi poikkeuksellisen hinnannousun, toimituksen viivästymisen tai muun niihin rinnastettavan erityisen syyn nojalla myöntää turvavarastojalle 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 turvavarastojalle 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 turvavarastojen on velvollinen antamaan Huoltovarmuuskeskukselle tämän lainan 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 oleviin ja varaston turvallisuustekijöihin.

Mikäli turvavarastojen käyttää varastoaan lainan 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 lainan 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. Turvavarastojen käyttöönottoa koskeva päätöksentekomalli on kankea, koska se edellyttää kaikissa tilanteissa valtioneuvostotason päätöstä.

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 lääketehaalle, lääkevalmisteen maahantuojalle tai sille, jonka lukuun maahantuojan velvoitevarastoa pidetään. Polttoaineiden velvoitevarastoinnista ei makseta korvausta.

2.5.6 Viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyö

Suomalaisen huoltovarmuusjärjestelmän yksi keskeisistä vahvuuksista on julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin 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. 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.

Sektoriministeriön edustus sektorissa tai poolissa ei ole voimassa olevan huoltovarmuuslain mukaan lakisääteinen vaan perustuu vapaaehtoisuuteen. Sektoriministeriöt ovat lähtökohtaisesti edustettuina sektoritoimikunnissa, mutta eivät välttämättä kaikissa pooleissa. Sektoriministeriöillä ei välttämättä ole riittävästi tietoa sektorien tai poolien toiminnasta. Sektoriministeriön osallisuutta ja vaikutusmahdollisuutta on syytä vahvistaa.

2.5.7 Työntekijöiden vastuut

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 olevat 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 enenevässä määrin viranomaisyhteistyötä sisältäviä.

2.5.8 Oikeus saada tietoja

Huoltovarmuuskeskuksen, sektoreiden ja poolien tiedonsaantioikeus on säädetty huoltovarmuuslakiin vuonna 2008 tehdyllä lakimuutoksella samassa yhteydessä, kun huoltovarmuusasetus säädettiin ja puolustustaloudellinen suunnittelukunta lakkautettiin. Vastaavantyyppinen 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 sopimukseen, 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 elinkeinoelämästä 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 huoltovarmuus kriittisiin 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.

2.5.9 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 sääntelyperiaatteita, huomioiden tiedonsaantioikeuden laajentuminen aiemmasta.

2.5.10 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 sopuosinnussa 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.

2.5.11 Huoltovarmuuskeskuksen omaisuuden siirtyminen

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.

2.5.12 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 radiorahasto, Valtion ydinjätehuoltorahasto, Valtiontakuurahasto, Palosuojelurahasto, Rahoitusvakauserahasto sekä Ympäristövahinkorahasto.

Rahastojen toiminnat 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 radiorahasto 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 688/2005 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.

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 erisuuruuksista 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 kokonaisverotason 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 -selvityksessä¹ käsitellään myös lainanottovaltuutta. Selvityksessä todetaan, että huoltovarmuusrahaston lainanottovaltuuden enimmäismäärä on pysynyt samana vuodesta 1994 lähtien. Reaaliselvitykseltä arvottaan 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 lainanottovaltuuden 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.

¹ Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteissa. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita, 2019:18.

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.

2.5.13 Huoltovarmuusrahoituksen nykytilan haasteet

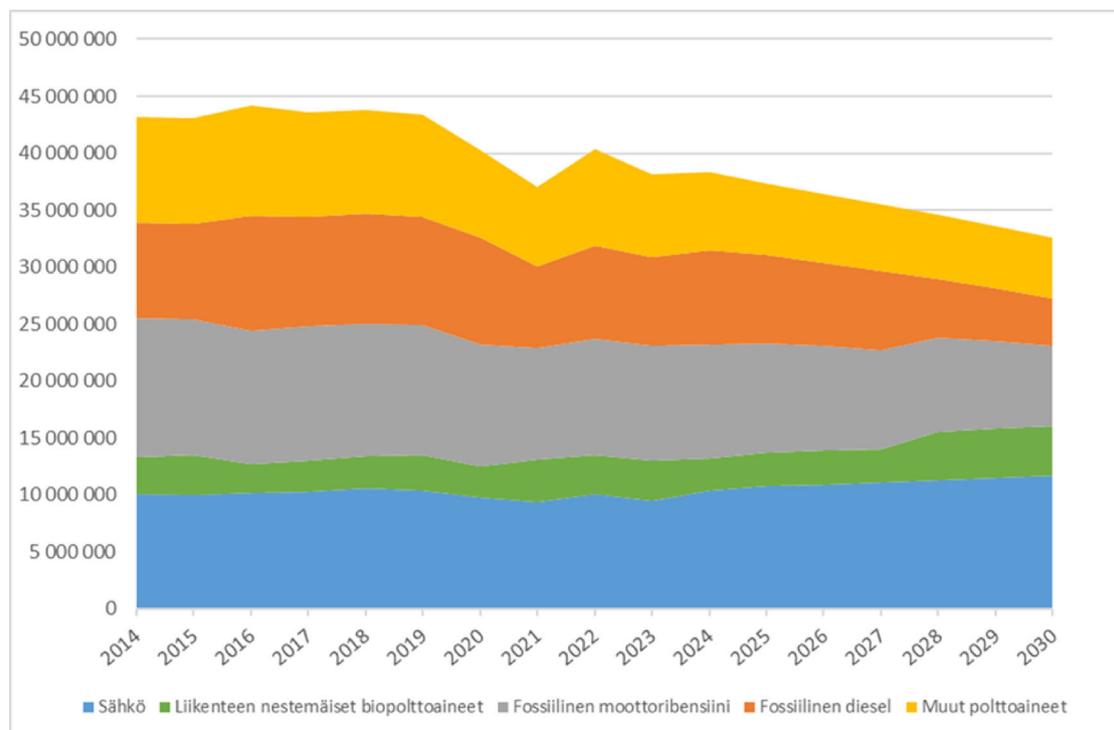
Huoltovarmuusmaksun laskeva tuotto

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 pienemään, 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 määräämisen perusteista, sen määräytyessä eri perustein kuin Suomen energiavero.

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. Lailla on säädetty joistakin muistakin poikkeuksista. Ympäristövahinkorahastoon tuloutetaan toimialalta kerättävä ympäristövahinkomaksu. Valtion ydinjätehuoltorahastoon tuloutetaan samoin toimialalta kerättävä ydinjätehuoltomaksu.

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 pienemään, 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.

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.

2.5.14 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

Tuen myöntäminen on perustunut huoltovarmuuslakiin ja tukea muille kuin valtionhallinnoin organisaatioille myönnettäessä menettelytapasäädöksenä on käytetty valtionavustuslakia (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 valtioneuvoston päätöksen kanssa ja taloudelliseen toimintaan myönnettävässä tuessa noudatetaan EU:n valtioneuvoston päätöksen vaatimia

prosessisääntöjä. Rahoitus ei saa vääristää kansallisesti kilpailua eikä aiheuttaa kilpailuhäiriötä. Tuen myöntämisen ehtoista 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 valtioneuvoston päätöksen 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 säädettyt menot

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

Huoltovarmuuslain ulkopuolella huoltovarmuusrahastosta maksettavista varautumistoimenpiteistä aiheutuvien kustannusten korvauksista säädetään yhteensä 22 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 luottolaitostoinnasta 610/2014
- Sijoitusrahastolaki 213/2019
- Vakuutusyhtiölaki 521/2008
- Vakuutusyhdistyslaki 1250/1987
- Laki ulkomaisista vakuutusyhtiöistä 398/1995
- Eläkesäätiölaki 1774/1995
- Vakuutuskassalaki 1164/1992
- 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 on tarkasteltava, mitkä erityislainsäädännössä määritellyt vastuut liittyvät kriisitilanteisiin ja mitkä ovat normaaliajan pitkäkestoisia toimintoja, jotka voidaan lähtökohtaisesti rahoittaa valtion talousarviosta vastuuministeriön pääluokasta.

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 myönnettyt 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 tuensaajalle, 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 valikoituille yrityksille, yrityslajeille tai toimialoille.

Kilpailu- ja kauppavaikutus syntyy, jos toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa. 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 tuensaajayritys 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 tuensaajalle 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 turvallisuussetujensa 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 Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan kilpailuneutraaliteettia suhteessa kilpailuoikeudelliseen sääntelyyn.

Huoltovarmuusorganisaation toiminnassa on kiinnitetty huomiota kilpailuoikeudellisesti sensitiivisten tietojen suojaamiseen, kokouskäytäntöihin, kilpailusääntöjen riittävän tuntemuksen varmistamiseen sekä Huoltovarmuuskeskuksen 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 turvallisuussetujensa vastaiseksi; b) jokainen jäsenvaltio voi toteuttaa toimenpiteet, jotka se katsoo tarpeellisiksi keskeisten turvallisuussetujensa 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 kauppaan 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 Huoltovarmuuskeskuksen 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. Kilpailuneutraliteettisäännökset 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.

Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteiset varautumiseen liittyvät tehtävät eivät ole yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa kilpailevaa toimintaa. Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisiin materiaalisen 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.

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 välttämättömpien 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 välttämättä soveltaa.

Yhteiskunnan perustoimintojen turvaamiseksi on varauduttava muun ohella erilaisiin taloudellisiin kriiseihin tai vakaviin markkinahäiriöihin, jotka voivat saada alkunsa kriittisten raaka-aineiden tai tuotantotekijöiden 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 riittävää 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 säädetyt 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 niitä tilanteita, joissa kyse ei ole valmiuslaissa tai puolustustilalaissa tarkoitetuista poikkeusoloista eikä niiden mukaisia lisätoimivaltuuksia ole välttämättä soveltaa. Siten laki koskee poikkeusolojen lisäksi myös vakavia häiriötilanteita. Huoltovarmuussäätely 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.

3 Tavoitteet

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallitus toteuttaa huoltovarmuuslainsäädännön kokonaistarkastelun sääntelyn ajantasaisuuden varmistamiseksi. 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 tavoitepäätöksen 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-viranomais tehtävien 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 kansallisenä 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 tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetussa laissa (1070/1994) ja turvavarastolaissa (970/1982).

Virastomuoto selkeyttäisi työntekijöiden virkavastuuta (ml. virkahenkilön voi määrätä töihin myös poikkeusoloissa). Muutos selkeyttäisi myös Huoltovarmuuskeskuksen toimintojen ohjaamista ja varojen käyttöä. Virastomuotoinen Huoltovarmuuskeskus olisi linjassa valtiovarainministeriön virastotoiminnan kehittämislinjausten (Virsu 2015) kanssa.

Huoltovarmuuskeskus voi virastomuodossa tehdä samoja tehtäviä kuin tällä hetkellä. Erotuksena olisi, että se olisi tulosohjattu virasto, jonka johdossa olisi pääjohtaja, joka toimisi virkavastuulla. Pääjohtajan virka olisi viiden vuoden pituinen määräaikainen virka. Nykyinen Huoltovarmuuskeskuksen hallitus lakkautettaisiin ja Huoltovarmuusneuvoston roolia vahvistettaisiin sekä perustettaisiin uusi Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä. Yhteistyö sektorien ja poolien kanssa jatkuisi niiden toimintoja kehittäen.

4.1.2 Huoltovarmuuskeskuksen ohjausmalli

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi edelleen Huoltovarmuuskeskuksen yleishallinnollisesta ohjauksesta ja valvonnasta.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi toimialaohjausmalli, jossa liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, ja ympäristöministeriö ohjaisivat Huoltovarmuuskeskusta yhteistoiminnassa työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Toimialaohjaus vastaisi tarpeisiin vahvistaa eri ministeriöiden sektorikohtaista ohjausroolia, tehostaa sektorikohtaisia varautumistoimenpiteitä ja yhteensovittaa eri sektoreiden varautumistoimenpiteitä.

Toimialaohjauksen yhteensovittamiseksi ehdotetaan perustettavaksi työ- ja elinkeinoministeriön vetämä valtioneuvostotason Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä varmistamaan huoltovarmuudesta toimialoillaan vastaavien ministeriöiden ohjausmahdollisuus Huoltovarmuuskeskukseen. Ohjausryhmä olisi osastopäällikkötasoinen ja siinä olisivat jäseninä edellä mainitut ministeriöt ja Huoltovarmuuskeskus. Ohjausryhmässä käsiteltäisiin muun muassa käytettävissä olevan rahoituksen priorisointia ja painopisteitä. Ohjausryhmän toiminta sovitettaisiin yhteen talousarvio-, kehys- ja tulossopimusmenettelyprosessin kanssa. Ohjausryhmän avulla parannettaisiin huoltovarmuustoimien koordinoitua ja priorisointia. Koska keskeiset ministeriöt olisivat edustettuina ohjausryhmässä, malli parantaisi sekä Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan läpinäkyvyyttä ministeriöihin että sen ohjattavuutta ja valvottavuutta.

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.

Huoltovarmuuskeskuksen virastotoiminnan kulut eli muun muassa henkilöstö-, kiinteistö- ja ICT-kulut sekä sektori- ja poolitoiminnan kulut (julkisen, yksityisen ja järjestötoiminnan yhteistyö) rahoitettaisiin vuosittain valtion talousarviosta Huoltovarmuuskeskuksen toimintamäärärahamomentilta. Virastolle valtion talousarvion kautta kohdistettava euromäärä määriteltäisiin vuosittain valtion talousarviovalmistelun yhteydessä. Virastolle valtion talousarviosta kohdistettavan tarpeen arvioidaan olevan vuosittain noin 30–35 miljoonaa euroa. Esimerkiksi vuonna 2024 Huoltovarmuuskeskuksen edellä todetut toimintamenot olivat 28 347 854 miljoonaa euroa ja sektori- ja poolitoiminnan kulut 5 512 594 miljoonaa euroa eli yhteensä 33 860 448 miljoonaa euroa. Viraston rahoitus olisi kuitenkin lähtökohtaisesti kustannusneutraali, koska Huoltovarmuuskeskuksen Fingrid Oyj osakkeet siirrettäisiin valtiolle. Fingrid Oyj:n osinkotulot olivat vuonna 2023 noin 28,3 miljoonaa euroa ja vuonna 2024 noin 29,2 miljoonaa euroa. Valtion talousarvioon saadut Fingrid Oyj:n vuosittaiset osinkotulot käytettäisiin valtion talousarvion kautta Huoltovarmuuskeskus-viraston toimintaan. Valtion talousarviosta virastolle kohdistettavasta määrästä päätettäisiin kuitenkin aina erikseen vuosittain osana valtion talousarvion laadintaprosessia.

Huoltovarmuusrahastosta katettaisiin jatkossa materiaallisen varautumisen ja sen edellyttämien investointien, erityislainsäädännön nojalla maksettavien korvausten, Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoiminnan kulujen ja muiden kuin materiaallisen varautumiseen liittyvien investointien sekä ennakoimattomiin kriisitoimien kuluja. Huoltovarmuusmaksu tuloutettaisiin nykyiseen tapaan huoltovarmuusrahastoon. Huoltovarmuusmaksun tuotto on 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 suuruista toimenpiteitä (esimerkiksi varustamotuki). Esimerkiksi koronapandemian aikana vuonna 2020 rahaston varoja käytettiin turvamaan erityisesti huoltovarmuuden kannalta tärkeät meriteitse kulkevat tavaravirrat Suomesta Ruotsiin sekä Balttiaan 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 pysyvistä 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. Sekä huoltovarmuusselonteon että tavoitepäätöksen valmistelun lähtökohdina on ollut, että huoltovarmuusrahastoa rahoitettaisiin jatkossakin myös huoltovarmuusmaksulla.

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 budjettilakina valtiovarainministeriön hallinonalan sääntelyyn, (nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin (1472/1994). 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 huoltovarmuusrahaston hallinnoinnista. Huoltovarmuusrahaston käyttöä koskevaan päätöksentekoon sovellettaisiin lakiehdotuksen 5 §:ssä (pääjohtaja ja johtoryhmä) ja 8 §:ssä (Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä) säädettyä.

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. Huoltovarmuuskeskuksen tulisi pyytää rahaston talouden ja toiminnan kannalta merkittäviin ja laajakantoisiin asioihin Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmän kanta ennen päätöksentekoa lakiehdotuksen 8 §:n mukaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi oikeus antaa rahaston hallinnon järjestämistä ja rahaston talouden hoitoa koskevia yleisiä määräyksiä/asetuksenantovaltuus. Huoltovarmuusrahaston hallinnosta voidaan antaa tarkempia säännöksiä työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella. 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.

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. Huoltovarmuuskeskukselle säädettäisiin toimivaltaa päättää varastojen perustamisesta ja käytöstä tilanteissa, joissa päätöksentekoa ei ole tarve nostaa valtioneuvostotasolle. Varmuusvarastoitujen lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden ja henkilönsuojainten osalta päätöksenteko on tarkoitus säilyttää edelleen sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöllä. 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 ovat 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, elinkeinoelämän toiminnalle, maanpuolustukselle ja turvallisuudelle välttämättömien raaka-aineiden ja tuotteiden varastointi sekä tuotannon ylläpitämiselle välttämättömien raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden varastointi siltä osin kuin se ei kuulu näiden toimijoiden omaan varautumisvelvollisuuteen tai

sopimusperusteiseen varautumiseen, jolla kyseinen toimija on velvollinen huolehtimaan oman toimintansa jatkuvuudesta kaikissa tilanteissa.

Turvavarastointiin liittyen tarkoituksena on tehdä välttämättömimmät päivitykset turvavarastointia koskevaan vanhentuneeseen lainsäädäntöön. Lakiin tehtäisiin teknisiä korjauksia ja päivityksiä, joilla lainsäädäntöä päivitetäisiin 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 turvaaminen 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 hallintointiin 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. 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 miljoonaa euroa ja sektori- ja poolitoiminnan kulut 5 512 594 miljoonaa euroa eli yhteensä 33 860 448 miljoonaa euroa. Viraston rahoitus olisi kuitenkin lähtökohtaisesti kustannusneutraali, koska Huoltovarmuuskeskuksen Fingrid Oyj osakkeet siirrettäisiin valtiolle. Fingrid Oyj:n osinkotulot olivat vuonna 2023 noin 28,3 miljoonaa euroa ja vuonna 2024 noin 29,2 miljoonaa euroa. Valtion talousarvioon saadut Fingrid Oyj:n vuosittaiset osinkotulot käytettäisiin valtion talousarvion kautta Huoltovarmuuskeskus-viraston toimintaan. Valtion talousarviosta virastolle kohdistettavasta määrästä päätettäisiin kuitenkin 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 vastaa Huoltovarmuusrahaston kuluja vuodelta 2023. Muutokset tehtäisiin valtiovarainministeriön hallinonalan sääntelyyn. Jos Huoltovarmuusrahaston likvidit kassavarat ylittäisivät 150 miljoonaa euroa, ylimenevä osa olisi jatkossa tuloutettava valtion talousarvioon.

Viraston perustaminen vaatii muutoksia myös Huoltovarmuuskeskuksen tietojärjestelmiin ja kirjanpitoon. Tietojärjestelmien osalta Huoltovarmuuskeskus käyttää jo tällä hetkellä useita samoja tietojärjestelmiä kuin muu valtionhallinto, joten jatkuvan palvelun kustannusten osalta

kustannustasossa ei odoteta tapahtuvan merkittäviä muutoksia. Huoltovarmuuskeskuksella on kuitenkin myös voimassa olevia sopimuksia ja erikseen on tarkasteltava, milloin tietty tietojärjestelmä on kustannustehokasta ja tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön kustannusten säästämiseksi. Muutuskustannukset, kuten palvelujen käyttöönotto- ja siirtokustannukset, täsmentyvät valmistelun edetessä.

Jos ehdotettava laki tulee voimaan kesken tilikauden, Huoltovarmuuskeskuksessa on tehtävä ylimääräinen tilinpäätös kesken tilikauden, joka lisää jonkin verran hallinnollista työtä.

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 miljoonaan 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 korostaa elinkeinoelämän omaa vastuuta suojata omistamansa kriittinen infrastruktuuri. Kriittisen infrastruktuurin turvaamista koskeva lakiesityksen tehtäväsäännös myös velvoittaa Huoltovarmuuskeskuksen sekä muut viranomaiset ja elinkeinoelämän yhteistyöhön kriittisen infrastruktuurin toimivuuden edistämiseksi ja turvaamisessa. Esityksellä täten mahdollistetaan aiempaa paremmin kriittisen infrastruktuurin omistavien tahojen jatkuvuudenhallinnan ja infrastruktuurin varajärjestelyjen edistäminen viranomaistoimenpitein.

Sektorin-, poolin- 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 kotiorganisaatioiden rahoitusrakenteeseen sekä Huoltovarmuuskeskuksen, poolien ja toimikuntien suunnittelu- ja raportointiaikatauluihin.

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

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.

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. 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 poikkihallinnollisen yt-velvoitteen, 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 töihin myös poikkeusoloissa.

Virkasuhteisilla työtaisteluoikeus on rajatumpi kuin työntekijöillä. Valtion virkamiesten lakko-oikeudesta säädetään valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 3 luvussa. Virkasuhteisilla on rajoitetumpi työtaisteluoikeus kuin työsuhhteisilla. 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 ((307/2025)).

Viraston johdossa olisi pääjohtaja, joka toimisi virkavastuulla. Pääjohtajan virka olisi määräaikainen, kerrallaan viiden vuoden pituinen. 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 tulohajautuu edelleen virastona toimivaa Huoltovarmuuskeskusta. Huoltovarmuuskeskus on horisontaalinen toimija, jonka hankkeet ulottuvat usealle hallinnonalalle. Ministeriöiden mahdollisuuksia osallistua Huoltovarmuuskeskuksen ohjaukseen tehostettaisiin perustamalla lakisääteinen Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä. Monikanavaohjaus tekisi Huoltovarmuuskeskuksen toiminnasta avoimempaa, ja vaikutuksena on myös hallinnonalojen vaikutusmahdollisuuksien lisääntyminen oman hallinnonalaansa 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 ohjausverkoston 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 säännösten tasolla. Myös julkista valtaa tai merkittävää julkista valtaa käyttävien työntekijöiden vastuita olisi pitänyt selkeyttää. Työryhmä katsoi, että olemassa olevia haasteita Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisaseman tunnistamisessa ei olisi voinut ratkoa pelkästään pitämällä Huoltovarmuuskeskus valtion laitoksena.

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 tulosohjannut 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 neuvoo-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 saamaansa tietoa hyväkseen muussa tarkoituksessa kuin pykälässä säädetyn tehtävän hoitamiseen. Pällekkäisyyksien 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 tulosohejaus merkitsisi sitä, että ohjaavia ministeriöitä voi olla useampia, mutta työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi kokonaisvastuu prosessista. Poikkihallinnollisessa tulosohejauksessa myös tulossopimuksia voi olla useita. Hallinnonalojen välisen ohjauksen yhtenäisyyteen on monikanavaohjauksessa kiinnitettävä erityistä huomiota. Tämän vuoksi päädyttiin siihen, että ei otettaisi käyttöön varsinaista monikanavaohjausta. Esitettävässä ratkaisussa olisi vain yksi yhteinen tulossopimus, mutta ohjaus toteutettaisiin poikkihallinnollisesti perustamalla valtioneuvostotason ohjausryhmä. Tämä tukisi tarkastelluista vaihtoehdoista parhaiten sekä eri sektoriministeriöiden osallistumisen vahvistamista että työ- ja elinkeinoministeriön roolin vahvistamista Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksessa ja siten sitä, että Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksessa onnistuttaisiin entistä paremmin sekä sektorikohtaisten tavoitteiden huomioimisessa että toimien priorisoinnissa.

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 edellyttämisen 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 materiaallisen varautumisen ja siihen liittyvien investointien kustannukset sekä erityislainsäädännön perusteella maksettavat korvaukset. Huoltovarmuusrahastoa ei lainkaan käytettäisi ennakoimattomien kriisitilanteiden (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.

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, rahoitus olisi nykyistä alttiimpi suhdanteille ja olisi mahdollista, että huoltovarmuuden rahoitustaso laskisi pysyvästi alle riittävän tason, jos kaikki rahoitus tulisi suoraan valtion talousarviosta ilman kiinteää rahoituselementtiä. 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 ennakoimattomiin kriisitilanteisiin 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 riittävydestä.

Huoltovarmuuskeskus esitetään muutettavaksi virastoksi, joten sen toimintamenojen on jatkossa tultava valtion talousarviosta eikä huoltovarmuusrahastosta. Huoltovarmuusrahaston säilyttämisestä on linjattu muun muassa parlamentaarisesti hyväksytyssä huoltovarmuusselonteossa. Rahoitus jakautuukin kahteen osaan, mikä hankaloittaisi 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. Indeksoinnilla 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 ongelmia on käsitelty nykytilan kuvauksen yhteydessä jaksossa 2.5.12.

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

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 1200 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 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.

Ruotsi on parhaillaan rakentamassa uudelleen huoltovarmuusjärjestelmäänsä. Ruotsin hallituksen tilaama selvitys "En modell för svensk försörjningsberedskap" (SOU 2023:50) julkaistiin elokuussa 2023. Selvityksen tavoitteena oli analysoida ja ehdottaa kansallisen huoltovarmuuden koordinoitumallia sekä tutkia yhteiskunnan huoltovarmuuden rahoitusperiaatteita ja -muotoja kuten varmuusvarastointia. Uuden toimintamallin toimeenpanossa on tarkoitus korostaa yhteistyötä eri viranomaisten, yritysten ja järjestöjen välillä. Tällä varmistettaisiin, että kaikki osapuolet ovat tietoisia rooleistaan ja vastuistaan huoltovarmuuden turvaamisessa. Selvityksen toimeenpano on vielä kesken.

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 tarkoitus uudistaa, koska se ei vastaa enää muuttuneen toiminta- ja turvallisuusympäristön vaatimuksia.

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. 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 (siviilisuojelun viranomainen). 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 naeringsberedskap" 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 alaista.

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 haavoittuvuukien analysoinnissa. Se tekee analyysyjä 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 materiaallinen 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”.

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.

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 kokonaisvarautumisessa. Sveitsin malli näkyy tänäkin päivänä siinä, että Suomessa ylläpidetään huoltovarmuudellisessa varautumisessa julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden yhteistyöverkoston.

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 eristyksiin. 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 arvonmuutoksia. 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, terapeutisiin tuotteisiin, liikenteeseen ja ICT-sektoriin.

6 Lausuntopalautte

Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisi xx.6.2025 kaikille avoimen lausuntopyyntönsä lausuntopalvelussa, ja pyysi lausuntoja lisäksi kaikilta ministeriöiltä, useilta järjestöiltä, elinkeinoelämän edustajilta, Ahvenanmaan valtionvirastolta, sekä virastoilta, toimielimiltä ja yhdistyksiltä, joihin lain uudistamisen on arvioitu vaikuttavan.

Työ- ja elinkeinoministeriö järjesti 9.4.2025 sidosryhmätilaisuuden. Osallistujilla oli tilaisuuden jälkeen mahdollisuus antaa tilaisuuden jälkeen kirjallisia kommentteja tilaisuudessa esitetystä materiaalista. Kommentit olivat pääasiassa positiivisia, etenkin elinkeinoelämän edustajat kommentoivat elinkeinoelämän osallistumismahdollisuuksien ja vahvan viestinnän puolesta tulevassa muutoksessa.

Hallituksen esitysluonnos on ollut lainsäädännön arviointineuvoston arvioitavana. Neuvoston keskeiset huomiot koskivat *(täydentyy)*

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta

1 luku Yleiset säännökset

1 §. *Lain soveltamisala ja tavoitteet.* Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta ja tavoitteista. Säännöksessä määriteltäisiin huoltovarmuuden käsite. Pykälä sisältäisi myös normaaliolojen vakavat häiriötilanteet-käsitteen poikkeusolojen lisäksi. Normaaliolojen vakava häiriötilanne on kokonaisturvallisuuden sanaston (Sanastokeskus TSK 50, 2017) mukaan uhka tai tapahtuma, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. Häiriötilanteita voi esiintyä niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissakin. Esimerkkejä häiriötilanteista ovat myrskytuhot, mellakka tai terrorismi.

Kokonaisturvallisuuden sanaston mukaan vakava häiriötilanne on vakavampi kuin muu häiriötilanne mutta lievempi kuin poikkeusolot. Koska poikkeusolojen toteamisen kynnystä voidaan pitää verrattain korkeana olisi perusteltua huolehtia siitä, että soveltamisala kattaa myös normaaliolojen vakavat häiriötilanteet.

Kaikki häiriötilanteet eivät ole huoltovarmuuden kannalta kriittisiä. Huoltovarmuuden käsitettä on laajennettu usein myös 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.

Voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa huoltovarmuuden käsite on kytketty poikkeusoloihin sekä niihin verrattavissa oleviin vakaviin häiriöihin. Poikkeusoloilla tarkoitetaan voimassa olevan valmiuslain 3 §:n mukaisia poikkeusoloja. Ensimmäisessä huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain hallituksen esityksen (HE 105/1992) perusteluissa on todettu, että pykälän muotoilu vastaa valmiuslain 1 §:ää sillä rajauksella, että huoltovarmuuslaki koskisi ainoastaan taloudellisia toimintoja, kun taas valmiuslaki on luonteeltaan yleinen. Rajaamalla lain soveltamisalan taloudellisiin toimintoihin pyrittiin vuoden 2005 lakiuudistuksessa selventämään lain soveltamisala suhteessa muuhun sisäistä ja ulkoista turvallisuutta koskevaan lainsäädäntöön, jolloin esimerkiksi operatiivinen sotilaallinen toiminta rajautuu lain ulkopuolelle (HE 44/2005). Huoltovarmuuslaki ei sisällä samanlaisia erityistoimivaltuuksia viranomaisille kuten valmiuslaki, mutta lain soveltamisala ja tavoitteet sitovat eri hallinnonaloja.

Vuoden 2005 huoltovarmuuslain uudistuksen myötä myös poikkeusoloihin verrattavissa olevat vakavat normaaliolojen häiriötilanteet ovat kuuluneet huoltovarmuuden toimialaan. Lainmuutoksella huoltovarmuuden käsite ja lain soveltamisala laajennettiin sisältämään poikkeusoloihin varautumisen ohella myös 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.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että väestön toimeentulon ja suojaamisen, maan talouselämän, maanpuolustuksen sekä turvallisuuden kannalta turvattaisiin välttämättömät taloudelliset toiminnot, välttämättömien tavaroiden ja palvelujen tuotanto ja saatavuus sekä kriittinen infrastruktuuri. Muutos vastaa nykyisen sääntelyn soveltamiskäytäntöä, koska jo nykyisin erilaiset väestön suojaamisen ja maan turvallisuuden kannalta välttämättömät toiminnot kuuluvat väestön toimeentulon turvaamiseen.

Maanpuolustuksen kannalta kriittisten toimintojen lisäksi voitaisiin tarvittaessa turvata myös sisäisen turvallisuuden toimijoiden, kuten poliisin, rajavartiolaitoksen, pelastustoimen sekä maahanmuuttoviranomaisten kriittisiä toimintoja. Säännöksellä ei muutettaisi ministeriöiden omaa vastuuta vastata varautumisesta ja sen rahoituksesta omalla toimi- ja hallinnonalallaan.

Julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut myös normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Sosiaali- ja terveyspalvelujen jatkuvuus on väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen edellytys. Käytännössä jo nyt voimassa olevan lain on tulkittu koskevan myös sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Tällä perusteella toimittiin muun muassa Covid-19 –pandemian aikana.

Pykälän 1 §:n 1 momentissa mainittaisiin myös välttämättömien tavaroiden ja palveluiden tuotannon ja saatavuuden turvaaminen. Nykypäivänä palvelut ovat merkittäviä ja ne liittyvät lisäksi usein kiinteästi niin teolliseen tuotantoon kuin muihinkin tuotantoaloihin.

Voimassa olevan huoltovarmuuslain 2 §:n 1 momentin mukaan huoltovarmuuden turvaamiseksi kaikissa oloissa on luotava ja ylläpidettävä riittävä valmius tavaroiden ja palveluiden tuottamiseksi sekä tuotannon, jakelun, kulutuksen ja ulkomaankaupan ohjaamiseksi. Säännös ei kuitenkaan enää vastaa voimassa olevan lain 1 §:n soveltamisalan rajausta, jossa taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät turvataan poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta, ei kaikissa oloissa.

Voimassa olevan huoltovarmuuslain 2 §:n 1 momentin mukaan on myös luotava ja ylläpidettävä riittävä valmius tuotannon, jakelun, kulutuksen ja ulkomaankaupan ohjaamiseksi. Edellä mainitut velvoitteet eivät 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, kauppaan 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.

Pykälän 1 momentissa viitattaisiin kriittiseen infrastruktuuriin eikä voimassa olevan huoltovarmuuslain mukaisesti teknisiin järjestelmiin, koska kriittinen infrastruktuuri kattaa voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa mainitut tekniset järjestelmät. Kokonaisturvallisuuden sanaston (Sanastokeskus TSK 50, 2017) mukaan kriittinen infrastruktuuri kattaa perusrakenteet, palvelut ja niihin liittyvät toiminnot, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi. Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluu sekä fyysisiä laitoksia ja rakenteita että sähköisiä toimintoja ja palveluja. Muun muassa energian tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmät, liikenne ja logistiikka, tieto- ja viestintäjärjestelmät sekä vesi- ja jätehuolto ovat osa kriittistä infrastruktuuria.

Huoltovarmuuslain vuoden 2005 uudistuksen perusteluissa 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 enakkoon tehtävin yritysten ja viranomaisten tekemin huoltovarmuutta turvaavin toimin. Lakkotilanteita ei ehdoteta lisättäväksi lain soveltamisalaan.

Pykälän 2 momentissa asetettaisiin huoltovarmuuden tavoitteiden konkretisoiminen valtioneuvoston tehtäväksi. Valtioneuvosto asettaisi huoltovarmuudelle edelleen tavoitteet, joissa määriteltäisiin varautumisen taso 1 momentissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Nykyiset tavoitteet on vahvistettu 24. lokakuuta 2024 (VNp 586/2024). Viimeisin tavoitepäätös 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, talouselämän, maanpuolustuksen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sisäisen turvallisuuden kannalta välttämätön tuotanto, palvelut ja infrastruktuuri voidaan turvata myös normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Huoltovarmuuden tavoitepäätöstä on uudistettu 5–7 vuoden välein, koska varautumisen tarve voi vaihdella kansainvälisen poliittisen ja taloudellisen tilanteen tai muuttuvien ympäristöolojen mukaan. Huoltovarmuuden tavoitteiden on seurattava näitä muutoksia. Tavoitepäätöksessä määritellään kansallisen huoltovarmuustyön lähtökohdat, periaatteet ja kansalliset tavoitteet huomioiden ajankohtainen toiminta- ja turvallisuusympäristö. Tavoitepäätöstä on pidetty lähtökohtaisesti toimivana tapana antaa ohjausta ja suuntaviivoja valtion keskus- ja aluehallinnon sekä kuntien viranomaisille, hyvinvointialueille ja muille sellaisille toimijoille, jotka vastaavat oman hallinnonalansa huoltovarmuudesta, sen johtamisesta ja kehittämisestä. Tavoitepäätös antaa myös strategista ohjausta horisontaalisesti toimivan Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan ja toiminnan suunnitteluun.

2 §. *Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että jokainen ministeriö vastaa huoltovarmuudesta omalla toimi- ja hallinnonalallaan. Vastuu huoltovarmuudesta sisältää myös tarvittavat kehittämistoimenpiteet. Huoltovarmuus on osa kokonaisturvallisuutta. Valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettussa 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 toimi- ja hallinnonalan sektorikohtainen lainsäädäntö sisältää myös usein velvoittavia huoltovarmuuteen tai materiaaliseen varautumiseen liittyviä vastuita.

Ministeriöiden tulee järjestää asianmukaisesti toimi- ja hallinnonalansa huoltovarmuuden ohjauksen resursointi ja kyky poikkihallinnolliseen yhteistyöhön. Jokaisen toimi- ja hallinnonalan on jatkuvasti myös arvioitava huoltovarmuutta vaarantavia riskejä. Ministeriöiden roolia korostettaisiin erottamalla säännös omaksi momentiksi.

Ministeriön toimiala koostuu niistä politiikkalohkoista ja vastuualueista, joista ministeriö valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan vastaa. Ministeriön toimiala tarkoittaa tehtävä- tai vastuukokonaisuutta, joka valtioneuvoston ohjesäännön mukaan määritelty käsiteltäväksi asianomaisessa ministeriössä. Toimialan käsite on laajempi kuin ministeriön hallinnonala. Ministeriön toimialaan kuuluu monia kansainvälisiä tehtäviä ja myös ministeriön hallinnonalan ulkopuolisten organisaatioiden ohjausta ja sääntelyä (esimerkiksi kunnat tai yritykset). Ministeriö voi myös tulosohjata virastoja toisilta hallinnonaloilta, jotka hoitavat ministeriön toimialaan kuuluvia tehtäviä. Ministeriön hallinnonala sen sijaan on organisatorinen käsite, joka tarkoittaa, että hallinnonalan muodostaa yksittäinen ministeriö yhdessä alaiensa virastojen ja laitosten kanssa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön vastuusta kehittää huoltovarmuutta ja varautumistoimia yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Vastuu huoltovarmuuden kehittämisestä on kuulunut työ- ja elinkeinoministeriölle, koska huoltovarmuus on vahvasti sidoksissa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin. Työ- ja elinkeinoministeriö toteuttaa säännöksen kehittämistehtävää esimerkiksi vastaamalla tavoitepäätöksen säännöllisestä uudistamisesta poikkihallinnollisessa yhteistyössä, perustamalla jäljempänä 9 §:ssä tarkoitetun valtioneuvoston huoltovarmuuden yhteistyöryhmän ja koordinoimalla yhteistyöryhmän toimintaa sekä asettamalla jäljempänä 8 §:ssä säädettävän Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmän ja toimimalla sen puheenjohtajana. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa myös Huoltovarmuuskeskuksen yleishallinnollisesta ohjauksesta ja valvonnasta jäljempänä 7 §:ssä esitetyn mukaisesti.

Huoltovarmuuteen liittyvä kehittämisvastuu sopii luontevasti työ- ja elinkeinoministeriön muihin lakisääteisiin tehtäviin. Valtioneuvoston ohjesäännön 21 §:n nojalla työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat mm. työllisyys, työttömyys ja julkinen työvoimapolvelu (kohta 1), elinkeinopolitiikka (kohta 4), energiapolitiikka (kohta 5), innovaatio- ja teknologiapolitiikka, yritysten kansainvälistyminen ja tekninen turvallisuus (kohta 6) sekä markkinoiden toimivuus, kilpailun edistäminen ja kuluttajapolitiikka (kohta 7). Kukin näistä politiikka-aloista ovat kiinteässä yhteydessä taloudelliseen huoltovarmuuteen. Valmiuslaissa säädetään työ- ja elinkeinoministeriön poikkeusolojen toimivaltuuksista, jotka liittyvät huoltovarmuuden turvaamiseen poikkeusoloissa. Näitä ovat keskeisesti mm. kaupan säännöstely (32 ja 33 §), teollisuustuotannon säännöstely (34 §) ja energiahuollon varmistaminen (36–42 §). Materiaalisen varautumisen järjestelyistä varmuusvarastointi, tuontipolttoaineiden velvoitevarastointi, polttoturpeen turvavarastointi ja turvavarastointi kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön alaan.

Voimassa olevan valmiuslain 12 §:ssä säädetään viranomaisten varautumisvelvollisuudesta ja tehtäviensä mahdollisimman hyvästä hoitamisesta myös 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. Valmiuslain varautumista koskevat säännökset liittyvät viranomaisten oman toimintakyvyn turvaamiseen poikkeusoloissa. Valmiuslaissa säädetty varautumisvelvollisuus kohdistuu varautumiseen poikkeusolojen aiheuttamiin muutoksiin viranomaisten organisaatiossa tai sen tehtävien muuttuessa tai lisääntyessä. Esimerkkinä valmiuslain tarkoittamasta varautumistoiminnasta voidaan mainita valmiussuunnitelmat, poikkeusoloja varten tehdyt tekniset ja rakenteelliset etukäteisvalmistelut, koulutus ja harjoitukset sekä tilojen ja kriittisten resurssien varaukset. Myös poikkeusolojen viestinnän ja tietojen käsittelyn suunnittelu on osa varautumista. Säännöksen mukainen varautumisvelvoite koskee vain julkisen hallinnon tehtävien hoitamista.

Tässä laissa säädetty huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien koordinointi koskee sekä normaaliolojen erilaisia häiriötilanteita (ml. markkinahäiriöt) että poikkeusoloja. Varautumistoimet eivät kohdistu viranomaisten oman toimintakyvyn säilyttämiseen, vaan taloudellisen huoltovarmuuden eli 1 §:ssä säädettyjen toimintojen (huoltovarmuus) turvaamiseen. Tämän varautumistoiminnan ydinalueella ovat yhteistyöjärjestelyt elinkeinoelämän kanssa huoltovarmuuden turvaamiseksi ja materiaaliseen varautumiseen liittyvät ratkaisut.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen 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. Huoltovarmuuskeskuksen toimiala ja asiantuntijuus ovat poikkihallinnollisia ja kattavat koko huoltovarmuuden kentän.

2 luku **Huoltovarmuuskeskusta koskevat yleiset säännökset**

3 §. *Huoltovarmuuskeskuksen asema ja toimiala.* Pykälässä säädettäisiin, että Huoltovarmuuskeskus on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluva valtion virasto. Säännöksessä todettaisiin Huoltovarmuuskeskuksen toimivan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla, ja että Huoltovarmuuskeskus on 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.

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 budjetista budjettiprosessin mukaisesti, johtamismalliin (virastopäällikkö apunaan johtoryhmä), henkilöstön palvelussuhteen lajiin (pääsääntöisesti virkasuhde), yhdistettynä hyvän hallinnon, oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden vaatimuksiin, ministeriö-virasto-ohjaussuhteeseen ja ohjausjärjestelmään (erityisesti tulosohtaus). Viraston sisäinen organisaatorakenne perustuu säädöksiin ja erityisesti työjärjestykseen.

Viraston perustaminen selkeyttäisi Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisasemaa lainsäädännössä. Huoltovarmuuskeskuksen organisointitapa on herättänyt epäselvyyksiä ja väärinymmärryksiä. Huoltovarmuuskeskuksessa on julkisia hallintotehtäviä, julkisen vallan käyttöä sekä myös merkittävää julkisen vallan käyttöä. Virastomuoto selkeyttäisi työntekijöiden virkavastuuta. Virkahenkilön voi muun muassa määrätä töihin myös poikkeusoloissa. Virastomallinen Huoltovarmuuskeskus olisi linjassa valtiovarainministeriön virastotoiminnan kehittämislinjausten (Virsu 2015) kanssa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen toimialasta ja pääasiallisista tehtävistä. Momentin mukaan Huoltovarmuuskeskus suunnittelee ja toteuttaa huoltovarmuutta turvaavia varautumistoimenpiteitä normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalle. Näitä tehtäviä Huoltovarmuuskeskus hoitaisi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Myös elinkeinoelämällä ja järjestöillä on tärkeä rooli yhteiskunnan varautumisessa huoltovarmuuden turvaamisessa. Momentissa kuvattaisiin Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa ja toimialaa yleisellä tasolla, sillä Huoltovarmuuskeskuksen yksityiskohtaisemmista tehtävistä säädettäisiin 4 §:ssä.

4 §. 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 säädetyt 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. 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 toteuttaa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoimintaa muun muassa sektori- ja poolitoiminnan kautta. Sektoreissa, pooleissa ja toimikunnissa ovat edustettuina viranomaiset, elinkeinoelämä ja kolmas sektori eli 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 koordinoiva 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, toimiala- ja ammattiliitot, joilla on olennainen rooli huoltovarmuusyhteistyössä.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä olisi edistää viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen varautumista ja 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 varautumiseen ja 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 varautumisen ja valmiuden edistäminen koostuisi muun muassa Huoltovarmuuskeskuksen ja muiden viranomaisten yhteistyöstä ja Huoltovarmuuskeskuksen osallistumisesta viranomaisten valmiutta ja varautumista käsitteleviin työryhmiin.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin viranomaisten varautumisen ja valmiuden edistämisen lisäksi elinkeinoelämän ja järjestöjen varautumisen ja valmiuden edistämisestä. Voimassa olevassa huoltovarmuusasetuksessa olevaa viittausta toimiala- ja toimipaikkakohtaiseen valmiussuunnitteluun ja varautumiseen ei katsota tarkoituksenmukaiseksi, vaan yleinen viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen varautumisen sekä normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa toimimisen valmiutta edistävä tehtävä 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 3 kohdan mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä olisi ylläpitää säännöllistä tilannekuvaa huoltovarmuuden kannalta kriittisistä sektoreista ja toimialoista. Kyseinen tehtäväsäännös olisi uusi. Huoltovarmuuskeskus on vuodesta 2020 alkaen ylläpitänyt tilannekuvaa, jossa kuvataan huoltovarmuuden kannalta kriittisten sektoreiden ja toimialojen tilanne sekä mahdolliset uhat, haasteet ja vaikutukset huoltovarmuuteen. Tilannekuva tuottaa myös ennakoivaa tietoa varautumistoimien tueksi. Tilannekuvaa jaetaan muun muassa valtioneuvoston kanslialle, liikenne- ja viestintäministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, puolustusministeriölle, sisäministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, ulkoministeriölle sekä puolustusvoimille. Tietetyt ministeriöt ovat käyttäneet Huoltovarmuuskeskuksen tilannekuvaa omassa tilannekuvanmuodostuksessa. Lisäksi tilannekuva on jaettu sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnassa mukana oleville viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen edustajille. Vastaaventyypinen jakelu on tarkoitus säilyttää lakiuudistuksen jälkeen ja tarvittaessa viranomaisjakelua voidaan laajentaa. Huoltovarmuuden tilannekuva muodostetaan sektoreilta, pooleilta ja toimikunnilta sekä niihin kuuluvilta huoltovarmuuskriittisiltä yrityksiltä saatavista tiedoista. Huoltovarmuuden tilannekuva muodostuu useista tilannekuvatuohteista. Yleistilannekuva on luonteeltaan yleinen

siten, ettei siinä mainita yksittäisen yrityksen tai toimijoiden nimiä, vaan tilannekuva kuvaa tiettyjen sektorien ja toimialojen tilannetta. Häiriötilanteissa tuotetaan yleistilannekuvan lisäksi erillisselvityksiä, jotka sisältävät yksityiskohtaisempia tietoja yritysten tilanteesta, ja siten täydentävät tilanneymmärrystä. Tilannekuvaa on pidetty tärkeänä varautumisen ja valmiuden seurannassa. Myös huoltovarmuuskriittiset yritykset pitävät tilannekuvaa oleellisena huoltovarmuuskeskuksen tuottamana palveluna.

Myös muut viranomaiset ylläpitävät tilannekuvia lähinnä omien hallinnonalojensa toimintojen tukemiseksi. Esimerkiksi valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain (300/2017) nojalla valtioneuvoston tilannekeskus kerää tietoja ja ylläpitää tilannekuvaa turvallisuustilanteesta ja sellaisista häiriöistä ja niiden uhkista, jotka vaarantavat yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) nojalla sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskukset muodostavat ja ylläpitävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän valmiutta kuvaavaa tilannekuvaa. Muissa viranomaisten ylläpitämissä tilannekuviissa tietoja ei kerätä samassa määrin suoraan elinkeinoelämän toimijoilta, eivätkä muut tilannekuvat ole keskittyneitä nimenomaan huoltovarmuuden kannalta kriittisten sektoreiden ja toimialojen tilannekuvan muodostukseen, mikä tekee Huoltovarmuuskeskuksen tilannekuvasta erityisen ja tarpeellisen. Tämän vuoksi katsotaan perustelluksi säätää kyseisestä tehtävästä jatkossa lain tasolla. Tilannekuvatyö tukee ministeriöiden ja muiden virastojen huoltovarmuus- ja varautumistehtäviä, sekä huoltovarmuuskriittisten yritysten ja järjestöjen huoltovarmuustehtäviä. Tilannekuvan jakamisesta viranomaisille sekä sektori- pooli- ja toimikuntatoimintaan osallistuville elinkeinoelämän yrityksille ja järjestöille säädettäisiin erikseen lain 25 §:ssä.

Pykälän 1 momentin 4 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 suurin 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 sisältää myös tekniset järjestelmät, joten teknisiä järjestelmiä ei ole tarpeen mainita erikseen. Huoltovarmuuden kannalta välttämättömänä kriittisenä infrastruktuurina voidaan pitää muun muassa energiahuoltoon, vesi- ja jätehuoltoon, elintarvikehuoltoon, tietoliikenteeseen ja logistiikkaan liittyviä palveluita, infrastruktuuria sekä tuotanto- ja toimitusketjuja. Kriittisellä infrastruktuurilla ei tarkoiteta pelkästään yhteiskunnan välttämättömiä toimintoja tuottavia fyysisiä rakennuksia tai rakennelmia, vaan kokonaisuutta, johon voi kuulua palveluita, fyysistä infrastruktuuria sekä tuotanto- ja toimitusketjuja. 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 5 kohdan mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä olisi huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tavaroiden 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 rajoituksia, 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 6 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 lain 6 §:n 1 momentin 5 kohtaa sekä Huoltovarmuuskeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 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 tarpeellisenä ja välttämättömänä varautumisen keinona. Tiettyjä huoltovarmuuden kannalta välttämättömiä tuotteita katsotaan perustelluksi varastoida jatkuvaluonteisesti ja normaaliaikana, jotta niillä voitaisiin turvata huoltovarmuutta ja materiaalien saantia yhteiskunnan häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varmuusvarastoinnin tarkoituksena ei kuitenkaan ole turvata hyödykkeiden 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 varastoista, turva- tai velvoitevarastoissa kyseisiä varastoituja tuotteita ole saatavissa. Varmuusvarastoitavia materiaaleja ei erikseen määritellä 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. Julkiseksi tullessaan vihamielinen taho pystyisi vahingoittamaan varastoja, joita ylläpidetään materiaalien saannin viimesijaiseksi turvaksi yhteiskunnan 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. Valtion varmuusvarastoinnista säädetään tarkemmin 12, 13 ja 14 §:issä.

Pykälän 1 momentin 7 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 8 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 9 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 jäsenvaltioissaan 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 10 kohdassa säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi hoitaa tehtäviä, jotka liittyvät Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2024/1252 puitteiden vahvistamisesta kriittisten raaka-aineiden turvattuun ja kestävästi 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 toimitusketjuna riskinarviointi, johon sisällytetään artiklan 2 kohdan a-c) alakohdissa 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. Huoltovarmuuskeskuksen tulisi ilmoittaa yrityksille, jotka se on nimennyt asetuksen (EU)1452/2024 24 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun mukaisesti.

Pykälän 1 momentin 11 kohdassa säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi toteuttaa Euroopan unionin varautumistoimintaan liittyvät Huoltovarmuuskeskukselle annetut tehtävät. Tehtäväsäännös olisi uusi ja sillä olisi tarkoitus säätää lain tasolla Euroopan unionin varautumistoimintaan liittyvistä tehtävistä, joita Huoltovarmuuskeskus on jo tosiasiallisesti hoitanut. Nämä tehtävät liittyvät muun muassa Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismiin alaiseen määräaikaiseen rescEU-valmiusvarastointiin, jota Huoltovarmuuskeskus on hoitanut osana sisäministeriön perustamaa konsortiota. Säännöksen nojalla Huoltovarmuuskeskus voisi erikseen sovitusti toteuttaa myös muita sille annettavia Euroopan unionin varautumistoimintaan liittyviä tehtäviä. Huoltovarmuuskeskukselle annettaisiin aina toimivaltaisten viranomaisten kanssa yhteistyössä sovittu erillinen toimeksianto säännöksessä mainittujen tehtävien hoitamiseksi. Toimeksianto käsiteltäisiin myös Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmässä.

Pykälän 1 momentin 12 kohdassa säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi tukea pelastuslain (379/2011) 38 §:ssä säädettyjen tehtävien edellyttämässä materiaaliavun hankinnassa, kuljetuksessa ja varastoinnissa. Vastaavanlaista työtä tehdään jo Huoltovarmuuskeskuksessa, 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 Huoltovarmuuskeskus 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 Huoltovarmuuskeskuksen tuella on

järjestetty valtaosa avustuskuljetuksista. Lisäksi Huoltovarmuuskeskus on toteuttanut materiaalin hankintaan ja logistiikkaan liittyviä tehtäviä osana sisäministeriön johtamaa rescEU-konsortiota. Lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden ja muun terveydenhuollon materiaalin osalta tulisi huomioida kansainvälisen avun antamisessa tai pyytämässä tehtävä yhteistyö sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Pykälän 1 momentin 13 kohdan mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä olisi huolehtia huoltovarmuuden ennakointi- ja analyysityöstä sekä toteuttaa kansainvälisten sopimusten edellyttämät tehtävät Huoltovarmuuskeskuksen toimialalla. Säännökseen sisällytetyistä tehtävistä on säädetty myös voimassa olevassa huoltovarmuusasetuksessa. Jatkossa tehtävistä säädettäisiin lain tasolla. Huoltovarmuuskeskuksessa tehdään laajasti huoltovarmuuteen liittyvää ennakointityötä sekä analysoidaan muun muassa erilaisia huoltovarmuuteen vaikuttavia uhkia ja skenaarioita. 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 14 kohdan mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä olisi hoitaa muualla lainsäädännössä Huoltovarmuuskeskukselle säädetty tehtävät sekä muut mahdolliset ennakoimattomat ja kiireelliset huoltovarmuuden turvaamisen kannalta välttämättömät tehtävät. Tehtävästä hoitaa muualla lainsäädännössä säädetty tehtävät on säädetty tällä hetkellä huoltovarmuusasetuksessa.

Muiden ennakoimattomien ja kiireellisten huoltovarmuuden turvaamisen kannalta välttämättömien tehtävien hoitamisesta on katsottu tarpeelliseksi säätää vielä erikseen kriisien yllättävän luonteen takia. Säännöksellä ei kuitenkaan ole tarkoitus perustaa Huoltovarmuuskeskukselle itsenäistä päätösvaltaa välttämättömien tehtävien määrittelyssä. Jäljempänä Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmän 8 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädettäisiin ohjausryhmän tehtäväksi antaa Huoltovarmuuskeskukselle virastoa sitova lausunto myös periaatteellisesti merkittävistä asioista, jollaisia olisivat muun muassa ennakoimattomien ja kiireellisten huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tehtävien toteuttaminen. Huoltovarmuuskeskukselle annettaisiin aina erillinen toimeksianto tällaisen tehtävän suorittamiseksi.

Muualla säädettyjä tehtäviä, joista on säädetty erikseen ehdotetun lain 21 §:ssä, ovat esimerkiksi muissa laeissa olevat säännökset siitä, että huoltovarmuusrahastosta voidaan korvata yksityisten toimijoiden varautumistointenpiteistä aiheutuvia kustannuksia.

Lisäksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetussa laissa (/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. CER-direktiivin toimeenpanoon liittyvässä hallituksen esityksessä todetaan, että Huoltovarmuuskeskukselle annettavat uudet tehtävät liittyen direktiivin viranomaistoimintaan arvioidaan ja linjataan osana huoltovarmuushanketta. Edellä mainittujen laissa säädettyjen tehtävien lisäksi direktiivin toimeenpanon osalta Huoltovarmuuskeskukselle on tarkoitus osoittaa Huoltovarmuuskeskuksen nykyiseen toimintaan liittyviä tehtäviä. Huoltovarmuuskeskuksella on sellaista asiantuntijaosaamista, jota on hyödynnettävä CER-prosesseissa, erityisesti kriittisten toimijoiden määrittämisessä, poikkeamailmoitusten käsittelyssä sekä poikkeamien huoltovarmuusvaikutusten arvioinnissa (HE 205/2024 vp).

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

3 luku **Johtaminen ja päätöksenteko**

5 §. Pääjohtaja ja johtoryhmä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Huoltovarmuuskeskusta johtaisi pääjohtaja, jonka nimittäisi valtioneuvosto. Pääjohtaja vastaisi viraston toiminnan kehittamisestä ja tuloksellisuudesta sekä tavoitteiden saavuttamisesta. Valtioneuvosto nimittäisi pääjohtajan määräaikaiseen viiden vuoden virkasuhteeseen. Pääjohtajan tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä, mikä tulee säätää perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaisesti laissa. Virkaan nimittämisen perusteista voidaan säätää valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Tämän vuoksi ehdotettuun lakiin ei oteta kelpoisuusehtoja koskevia säännöksiä.

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.

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

6 §. 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.

4 luku **Ohjaus**

7 §. Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus. Pykälässä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksesta, joka jaetaan yleishallinnolliseen ohjaukseen ja toimialaohjaukseen. Pykälän 1

momentin mukaan Huoltovarmuuskeskuksen yleishallinnollisesta ohjauksesta ja valvonnasta vastaisi edelleen työ- ja elinkeinoministeriö. Yleishallinnollisella ohjauksella tarkoitettaisiin sitä, että Huoltovarmuuskeskus kuuluisi työ- ja elinkeinoministeriön toimialalle siinä merkityksessä, kuin ministeriöiden välisestä toimialajaosta säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) ja sen perusteella annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Yleishallinnollinen ohjaaja vastaisi Huoltovarmuuskeskuksen organisaatiota ja hallintoa sekä sen toimintaa poikkileikkaavasti koskevien säädösten valmistelusta. Tällaisia olisi esimerkiksi Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa koskevien asetusten antaminen.

Ministeriöt ohjaavat hallinnonalojensa virastoja hallinnollisesti ja taloudellisesti. Keskeinen toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmä normi- ja budjettiohjauksen lisäksi on tulosohjaus. Ministeriön ja viraston välinen ohjaussuhde on oikeudellisesti määritelty valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:ssä. Työ- ja elinkeinoministeriö yleishallinnollisena ohjaajana vastaisi myös Huoltovarmuuskeskuksen hallintoa koskevasta muusta ohjauksesta ja valvonnasta. Yleishallinnollinen ohjaus ja valvonta merkitsevät käytännössä tulosohjausprosessin johtamista.

Huoltovarmuuskeskuksen ohjausmallia kehitettäisiin siten, että sekä ministeriöiden sektorikohtaisen että toimintaa koordinoivan työ- ja elinkeinoministeriön ohjausroolia vahvistettaisiin. Huoltovarmuusselonteko edellyttää, että sektorikohtaisia varautumistoimenpiteitä tehostetaan ja eri sektoreiden varautumistoimenpiteiden yhteensovittamista tiivistetään. Sektoriministeriöiden osallistumismahdollisuutta Huoltovarmuuskeskuksen ohjaukseen vahvistettaisiin. Vahvistamalla toimivaltaisten ministeriöiden ohjausroolia, varmistetaan samalla riittävä ja oikea-aikainen tiedonkulku eri hallinnonaloille.

Tulosohjauksen koordinaatio kuuluisi edelleen työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle siten, että samalla varmistettaisiin myös muiden toimialaohjauksesta vastaavien ministeriöiden vaikutusmahdollisuus tulosohjauksen sisältöön.

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 ohjaisivat Huoltovarmuuskeskusta yhteistoiminnassa työ- ja elinkeinoministeriön kanssa kukin omalla toimialallaan. Edellä mainittujen ministeriöiden toimialaohjaus tapahtuu yhteistoiminnassa työ- ja elinkeinoministeriön kanssa 8 §:ssä kuvatun valtioneuvostotason Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmän kautta. Toimialaohjauksella toteutettaisiin perustuslain 68 §:n 1 momentissa kullekin ministeriölle toimialallaan kuuluvaa vastuuta hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Yleishallinnollisen ohjauksen ja toimialaohjauksen välillä olisi yhteys toisiinsa ja niitä koskevia toimia valmisteltaisiin ja niitä koskevat päätökset tehtäisiin yhteistyössä 8 §:ssä kuvatussa ohjausryhmässä. Toimialaohjauksessa kysymys olisi Huoltovarmuuskeskuksen sektorikohtaista toimintaa koskevasta ohjauksesta ja hallinnonalan toiminnan valvonnasta, johon osallistuisivat myös toimialoittain asianomaiset ministeriöt.

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

8 §. *Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtioneuvostotason ohjausryhmästä, jonka työ- ja elinkeinoministeriö asettaisi suunnittelun ja

ohjauksen yhteensovittamiseksi enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi ohjauksen koordinoinnista ja yhteensovittamisesta, sekä toimisi ohjausryhmän puheenjohtajana. Ohjausryhmässä olisivat edustettuina toimialaohjaavat ministeriöt. Huoltovarmuuskeskus olisi edustettuna ohjausryhmässä asiantuntijajäsenenä. Ohjausryhmä voisi tarvittaessa kuulla asiantuntijoita kuten esimerkiksi elinkeinoelämän asiantuntijoita käsiteltävän asian luonteen mukaisesti. Huoltovarmuusneuvosto voisi myös ehdottaa ohjausryhmään elinkeinoelämän asiantuntijaa. Ohjausryhmä korvaisi voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa säädetyn Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen (*Täsmennetään ohjausryhmän virkavastuukysymykset*)

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi ohjausryhmän sihteeristöstä. Huoltovarmuuskeskus toimisi myös sihteeristössä ja ohjausryhmässä esittelijänä. Sihteeristö valmistelisi käsiteltävät asiat yhteistyössä asian kannalta keskeisen ministeriön tai ministeriöiden kanssa. Ohjausryhmä voisi myös itse tarvittaessa pyytää jotakin asiakokonaisuutta ohjausryhmän käsiteltäväksi. Ohjausryhmän kannanotot, lausunnot ja päätökset sitoisivat Huoltovarmuuskeskusta ohjausryhmässä käsiteltyjen asioiden osalta. Ohjausryhmän vuosikello määräytyisi muun muassa valtion talousarvioesityksen vuosikellon mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ohjausryhmän tehtävistä. Pykälän 2 momentin 1 kohdassa säädettäisiin ohjausryhmän tehtäväksi käsitellä ja hyväksyä Huoltovarmuuskeskuksen tulossopimus-, kehys- ja talousarvio-, ja tilinpäätöskannanottoasiat sekä merkittävät Huoltovarmuuskeskuksen strategiset linjaukset. Ohjausryhmä valmistelisi ja linjaisi toimialaohjaavien ministeriöiden yhteisiä kantoja näissä asioissa. Strategisilla linjauksilla tarkoitettaisiin esimerkiksi Huoltovarmuuskeskuksen strategiaa ja Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoimintaa.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan ohjausryhmä antaisi Huoltovarmuuskeskusta sitovan lausunnon Huoltovarmuuskeskuksen huomattavasta taloudellisesta sitoumuksesta, sektorin, poolin, toimikunnan ja varmuusvarastojen perustamisesta tai lakkauttamisesta, tuotantovarausten ja suorituskykyvarausten hankinnasta, tai muuten periaatteellisesti merkittävästä asiasta. Esimerkiksi talousarvioasetuksessa (1243/1992) 72 §:ssä todetaan, että taloudellisen sitoumuksen arvo on huomattava, jos sen käypä arvo tai, jos sitä ei ole luotettavasti selvitettävissä, kirjanpidon mukainen arvo ylittää 1 000 000 euroa.

Periaatteellisesti merkittävänä asioina, joista ohjausryhmä antaisi lausunnon, voitaisiin pitää muun muassa kansainvälisestä yhteistyöstä päättämistä, ohjelmatoiminnan perustamista, lakkauttamista tai painopisteiden muuttamista, sekä merkittävistä materiaaliseen varautumiseen liittyvistä tehtävistä päättäminen, isoista hankinnoista varastoihin tai merkittävistä varastojen purkamisista. Lisäksi ohjausryhmä voisi antaa lausunnon siitä, millainen toimeksianto Huoltovarmuuskeskukselle ehdotetun 4 §:n 1 momentin 14 kohdassa säädettyjen ennakoimattomien ja kiireellisten huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tehtävien toteuttamisesta pitäisi antaa.

Pykälän 2 momentin 3 kohdassa säädettäisiin ohjausryhmän asetettavaksi vuosittaiset poolien, sektorien ja toimikuntien toiminnan painopisteet muun muassa Huoltovarmuusneuvoston valmisteleman ehdotuksen perusteella.

Ohjausryhmä voisi käsitellä myös ministeriöiden ja Huoltovarmuuskeskusten yhteistyömuistioiden 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 niiden painopisteitä.

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 kehittamisestä omalla hallinnonalallaan, ja toimialaohjauksesta vastaava ministeriö vastaisi valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti oman toimialansa säästöjen valmistelusta. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä säädettäisiin jatkossa mahdollisimman keskitetysti huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta annettavassa laissa eikä erityislainsäädännössä, jotta Huoltovarmuuskeskusta koskeva sääntely ei pirstaloituisi. Mahdolliset muutostarpeet Huoltovarmuuskeskukselle osoitettuihin tehtäviin käsiteltäisiin siis myös ohjausryhmässä, ohjattavuuden ja valvottavuuden varmistamiseksi.

Pykälän 3 momentin mukaan, jos ohjausryhmän päätöstä vaativissa asioissa ilmenisi ministeriöiden välillä eriäviä näkemyksiä, asian ratkaisisi työ- ja elinkeinoministeriö. Päätöstä valmisteltaessa asia voidaan tarvittaessa käsitellä esimerkiksi ministeriöiden kansliapäällikkökokouksessa tai ministerivaliokunnassa kuten esimerkiksi talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

Pykälän 4 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö voisi asettaa myös muita ryhmiä valmistelemaan ja linjaamaan toimialaohjaavien ministeriöiden yhteisiä kantoja ohjaukseen kuuluvissa asioissa. Säännös mahdollistaisi ryhmien asettamisen tarveharkintaisesti ja joustavasti esimerkiksi tiettyä asiaa tai asiakokonaisuutta varten. Momentissa tarkoitettujen erikseen perustettavien ryhmien toimikaudet olisivat vapaasti harkittavissa.

Pykälän 5 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmästä, sen tehtävistä ja menettelytavoista. Ohjausryhmän käytännön organisoimien ja prosessien on tuettava nopeaa päätöksentekoa.

5 luku **Yhteistyö huoltovarmuusasioissa**

9 §. Huoltovarmuuden yhteistyöryhmä. Pykälässä säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön asettamasta poikkihallinnollisesta huoltovarmuuden yhteistyöryhmästä. Huoltovarmuuden yhteistyöryhmä on toiminut vuodesta 2021. Yhteistyöryhmän työskentelystä on saatu myönteisiä kokemuksia ja se on osoittautunut huoltovarmuusasioiden osalta tärkeäksi poikkihallinnolliseksi yhteistyö- ja tiedonvaihtoforumiksi. Yhteistyöryhmästä säädettäisiin jatkossa lain tasolla.

Työ- ja elinkeinoministeriö kehittää huoltovarmuutta ja varautumistoimia yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriö edistää tehtäväänsä muun muassa asettamalla poikkihallinnollisen huoltovarmuuden yhteistyöryhmän enintään kolmen vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Yhteistyöryhmä on yhteistoimintaelin, jonka tehtävänä on edistää huoltovarmuusasioiden yhteensovittamista ja koordinoimista valtioneuvostotasolla. Kyseessä on valtionhallinnon viranomaisten asiantuntijaelin, joka ei tekisi päätöksiä.

Yhteistyöryhmä edistäisi edelleen valtioneuvostotason tiedonkulkua huoltovarmuusasioissa, huoltovarmuuskysymysten koordinoimista, tavoitepäätöksen toimeenpanoa, sekä seuraisi poolien, sektoreiden ja toimikuntien painopisteiden toteutumista. Yhteistyöryhmä voisi seurata myös ministeriöiden ja Huoltovarmuuskeskuksen välisten yhteistyömuistioiden toimeenpanoa,

sekä antaa ehdotuksia valtioneuvoston Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmässä käsiteltävistä aiheista.

Yhteistyöryhmän puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana toimisivat työ- ja elinkeinoministeriön edustajat. Kaikilla ministeriöillä olisi jäsen ja varajäsen yhteistyöryhmässä. Yhteistyöryhmään nimitettäisiin myös pysyvät asiantuntijajäsenet keskeisistä viranomaisista.

10 §. Huoltovarmuusneuvosto. Pykälässä säädettäisiin Huoltovarmuusneuvostosta, joka toimisi viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyöelimenä huoltovarmuusasioissa. Huoltovarmuusneuvostosta on säännös jo voimassa olevassa huoltovarmuuslaissa sekä huoltovarmuusasetuksessa. Huoltovarmuusneuvoston roolia sekä tehtäviä täsmennettäisiin. Huoltovarmuusneuvostosta säädettiin alun perin vuonna 2008 voimaan tulleella huoltovarmuuslain muutoksella. Tätä ennen vastaavantyyppinen rooli oli puolustustaloudellisella suunnittelukunnalla. Huoltovarmuusneuvosto ja sen toiminta huoltovarmuusasioissa viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen välillä on koettu tehokkaaksi, tarkoituksenmukaiseksi ja hyödylliseksi, sillä huoltovarmuustyö ja sen kehittäminen perustuvat pitkälti julkisen ja yksityisen sektorin väliseen yhteistyöhön.

Huoltovarmuusneuvoston roolia vahvistettaisiin etenkin huoltovarmuuden sektori-, pooli- ja toimikuntatyössä eli verkostotoiminnassa. Huoltovarmuusneuvosto käsitelisi muun muassa sellaisia sektoreihin, pooleihin ja toimikuntin liittyviä kokonaisuuksia, jotka on huoltovarmuuslaissa säädetty nykyisin Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen tehtäviksi. Huoltovarmuusneuvostolla ei olisi kuitenkaan Huoltovarmuuskeskuksen toimielin tai päätöksentekuelin, eikä se tekisi päätöksiä Huoltovarmuuskeskuksen nimissä. Huoltovarmuusneuvoston päätökset eivät olisi hallintolain (434/2003) tarkoittamia 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 huoltovarmuuden kannalta olennaisten viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen edustajat, jotka käsittelevät ja tuovat esiin ajankohtaisia huoltovarmuuden kehittämiseen, varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan liittyviä kysymyksiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Huoltovarmuusneuvoston nimittämisestä 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 huoltovarmuuden kannalta olennaisista viranomaisista, elinkeinoelämän toimijoista sekä järjestöistä. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että enemmistö jäsenistä tulisi viranomaisista (lähinnä ministeriöt ja niiden hallinnonalan virastot) ja huoltovarmuuden kannalta kriittisistä elinkeinoelämän yrityksistä, mutta Huoltovarmuusneuvostossa olisi aina myös järjestöjä. Järjestötoimijoita voisivat olla esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät, Keskuskauppakamari ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK. 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 asiantuntijana. Pääjohtaja valmistelisi neuvoston kokoukset ja toimisi esittelijänä.

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 tehdä aloitteita ja antaa lausuntoja huoltovarmuuden kehittämiseksi. Neuvosto seuraisi aktiivisesti toiminta- ja turvallisuusympäristön muutoksia sekä havainnoisi mahdollisia huoltovarmuuden uhkia. Huoltovarmuusneuvosto tekisi aloitteita huoltovarmuuden kehittämiseksi sekä voisi 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 tavoitepäätöksen päivittämiseksi sekä julkaista katsauksia huoltovarmuuden tilasta.

Pykälän 3 momentin 4 kohdan mukaan Huoltovarmuusneuvoston tehtävänä olisi antaa Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmän pyynnöstä lausuntoja viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyöhön liittyvistä asioista. Huoltovarmuuden ohjausryhmä voisi myös pyytää huoltovarmuuden verkostoyhteistyöhön liittyvissä asioissa lausuntoa Huoltovarmuusneuvostolta. Ohjausryhmä voisi huoltovarmuusneuvoston lausunnon avulla saada muun muassa laajemmin elinkeinoelämän ja järjestöjen näkemyksiä tiettyihin huoltovarmuuskysymyksiin. Tämä on perusteltua etenkin sen vuoksi, koska Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmän jäsenet ovat ministeriöiden edustajia, mutta huoltovarmuuskysymykset liittyvät ja niillä on vaikutusta myös yksityisiin toimijoihin.

Pykälän 3 momentin kohtien 5 ja 6 tehtävät liittyisivät sektori-, pooli-, ja toimikuntatoimintaan ja näiden toiminnan kehittämiseen. Momentin 5 kohdan mukaan Huoltovarmuusneuvoston tehtävänä olisi arvioida sektori-, pooli- ja toimikuntakentän 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. Momentin 6 kohdan mukaan Huoltovarmuusneuvosto tekisi Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmälle ehdotuksen sektoreiden, poolien ja toimikuntien toiminnan vuosittaisista painopisteistä 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 asetuksenantovaltuudesta. Momentin mukaan Huoltovarmuusneuvostosta ja sen tehtävistä voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

11 §. Sektorit, poolit ja toimikunnat. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin eli 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 julkisen ja yksityisen sektorin välisen yhteistyön toteuttajana pidetään tärkeänä

ja kustannustehokkaana tapana edistää ja vaikuttaa huoltovarmuustyöhön, yritysten jatkuvuudenhallintaan sekä varautumiseen.

Sektorit olisivat jatkossakin viranomaisten, alan järjestöjen ja merkittävimpien toimijoiden muodostamia laajoja, alakohtaisia yhteistoimintaorganisaatioita. Tällä hetkellä sektoreita on kuusi; elintarvikehuolto-, energiahuolto-, finanssiala-, logistiikka-, teollisuus- ja terveydenhuoltosektori. Sektoreissa toimii yhteensä hieman alle 30 poolia sekä toimikuntaa. Sektorit ja poolit voivat järjestäytyä toimikuntiin ja muodostaa ryhmiä ja jaoksia. Toimikunnat ovat pooleihin verrattavia huoltovarmuutta ja varautumista edistäviä toimielimiä, jotka eivät kuitenkaan ole järjestäytyneet poolien tavoin ja joita ei ole perustettu Huoltovarmuuskeskuksen ja elinkeinoelämän järjestön tai toimialaliiton välisellä sopimuksella. Toimikuntia ovat muun muassa elinkeinoelämän varautumista edistävät ELVAR-toimikunnat ja kotitalouksien varautumista edistävä KOVA-toimikunta. Lisäksi Huoltovarmuuskeskus voi ylläpitää ja tukea muita verkostoja liittyen huoltovarmuuden turvaamiseen. Tällainen on muun muassa Kuntaliiton yhteyteen Huoltovarmuuskeskuksen tuella perustettu Kestävä ja kriisinkestävä kuntaverkosto. Huoltovarmuuskeskus voisi perustaa lisäksi poikkisektoraalisia verkostoja käsittelemään muun muassa ilmasto- ja avaruus- sekä henkisen kriisinkestävyyden huoltovarmuusteemoja ja näin tukea sektorien, poolien ja toimikuntien työtä. 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.

Momentin mukaan pooleja ja toimikuntia perustettaisiin Huoltovarmuuskeskuksen ja elinkeinoelämän yritysten, järjestöjen tai viranomaisten välisillä sopimuksilla. Voimassa olevan huoltovarmuuslain mukaan poolien perustamisesta päättää Huoltovarmuuskeskuksen hallitus hyväksymällä Huoltovarmuuskeskuksen ja yhteistyösapuolien kanssa tehtävät poolisopimukset. Toimikuntien perustamisesta ei voimassa olevassa laissa ole säädetty erikseen, joten poolien ja toimikuntien perustamisesta esitetään otettavan säännös säädettävään lakiin. Valtaosa poolisopimuksista on tehty Huoltovarmuuskeskuksen ja toimialaliittojen välillä, mutta sopijapuolena voi olla myös toimialalla toimiva yritys. Lisäksi muun muassa ELVAR-toimikuntia koskevat sopimukset on tehty Huoltovarmuuskeskuksen ja ELY-keskusten välillä, joten tämän vuoksi lakiin esitetään säädettäväksi, että sopimuksia voidaan tehdä myös viranomaisten kanssa. Pääsääntönä kuitenkin on, että poolit ja toimikunnat perustetaan Huoltovarmuuskeskuksen sekä järjestöjen eli toimialaliittojen tai joissain tapauksissa myös yritysten kanssa. Lain 8 §:ään esitetään säädettäväksi, että Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä antaa Huoltovarmuuskeskusta sitovan lausunnon uusien sektorien, poolien ja toimikuntien perustamisesta ja lakkauttamisesta.

Pykälän 2 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskus nimittää sektoreiden, poolien ja toimikuntien toimielinten jäseniksi viranomaisten, huoltovarmuuden kannalta kriittisten elinkeinoelämän yritysten sekä järjestöjen edustajia. Huoltovarmuuskriittisellä organisaatiolla tarkoitetaan toimijaa, jonka (liike)toiminta liittyy huoltovarmuuden kannalta kriittiseen toimintoon jollain huoltovarmuuden sektorilla. Huoltovarmuuskriittisellä toimijalla tunnistetaan olevan rooli osana Suomen huoltovarmuuden ylläpitoa ja turvaamista. Momentissa säädettäisiin myös, että sektoreissa, pooleissa ja toimikunnissa tulee olla vähintään yksi edustaja ministeriöstä tai sen hallinnonalalta, jonka toimialaan kyseisen sektorin, poolin tai toimikunnan toiminta liittyy. Sektoriministeriöiden vaikutusmahdollisuuksia vahvistetaan antamalla toimialasta vastaavalle ministeriölle nykyistä vahvempi rooli poolissa, sektorissa tai toimikunnassa. Muilla viranomaisilla voi olla huoltovarmuuden edistämiseen tähtäviä viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen kumppanuuteen ja vapaaehtoisuuteen perustuvia järjestelyitä, joten sektoriministeriön osallistaminen lakisääteisesti vähentäisi mahdollisia päällekkäisyyksiä varautumis- ja huoltovarmuustyössä.

Pykälän 3 momentin mukaan sektorien, poolien ja toimikuntien tehtävänä on valtioneuvoston asettamien huoltovarmuuden tavoitteiden sekä Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmän vuosittain asettamien painopisteiden mukaisesti edistää viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen välistä yhteistyötä huoltovarmuusasioissa sekä ylläpitää ja kehittää huoltovarmuutta, varautumista ja jatkuvuudenhallintaa oman toimialansa yritysten ja organisaatioiden verkostossa. Huoltovarmuuskeskus koordinoi, kehittää ja rahoittaa sektori-, pooli- ja toimikuntatoimintaa sekä vastaa niiden tulosohjauksesta. Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä asettaisi vuosittain painopisteet sektorien, poolien ja toimikuntien toiminnalle, joiden perusteella nämä suunnittelevat seuraavan kalenterivuoden toimintaa ja budjettia. Huoltovarmuuskeskus käy vuosittain tulosneuvottelut poolien ja toimikuntien kanssa.

6 luku **Materiaalinen varautuminen**

12 §. Valtion varmuusvarastointi. Pykälässä säädettäisiin valtion varmuusvarastoinnista. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, mitä tarkoitusta varten varmuusvarastoja voidaan perustaa. Pykälän 1 momentin mukaan valtion varmuusvarastoja pidetään väestön toimeentulolle ja suojaamiselle, elinkeinoelämän toiminnalle, maanpuolustusta ja turvallisuutta tukevalle tuotannolle sekä huoltovarmuutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta välttämättömistä raaka-aineista ja tuotteista. Lakiin ei sisältyisi listausta varmuusvarastoitavista tuotteista ja raaka-aineista, 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, kriittisen teollisuuden toimintavarmuutta sekä maanpuolustusta tukevat varmuusvarastot. Lisäksi varmuusvarastoja ylläpidetään muun muassa lääkkeitä ja hoitotarvikkeista.

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

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin varmuusvarastojen sijoittamisesta ja pääsystä varmuusvarastoihin. Momentin mukaan raakaöljyn ja öljytuotteiden varmuusvarastot olisi sijoitettava siten, että ne voidaan laskea liikkeelle ja tosiasiallisesti toimittaa loppukäyttäjille ja markkinoille määräajassa ja olosuhteissa, jotka lieventävät mahdollisesti esiintyviä toimitusongelmia. Lisäksi Huoltovarmuuskeskuksen olisi varmistettava, että varmuusvarastot ovat käytettävissä ja että niihin on fyysinen pääsy siten, että huoltovarmuus on turvattu. 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. Varmuusvarastoja, myös muita kuin raakaöljyn ja öljytuotteiden, voitaisiin sijoittaa EU/ETA-alueelle. Varmuusvarastojen sijoittamiselle muualle kuin Suomeen tulisi olla erityiset perusteet, esimerkiksi yhteisvarastointi toisen EU/ETA-valtion kanssa taikka tietyn tuotteen varastointiin varastointitilojen puuttuminen Suomessa. Varmuusvaraston sijoittaminen EU/ETA-alueelle ei saisi kuitenkaan heikentää Suomen huoltovarmuutta eikä varmuusvarastoitavien tuotteiden tai raaka-aineiden käyttöönottoa normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

13 §. Valtion varmuusvarastoja koskeva päätöksenteko. Pykälässä säädettäisiin siitä, miten varmuusvarastojen perustamisesta ja käyttöönotosta päätettäisiin.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että varmuusvarastojen käyttöönotosta normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa päättää valtioneuvosto. Päätösvalta varmuusvarastojen käyttämisestä kuuluu luontevasti valtioneuvostolle, joka vastaa valmiussuunnittelusta ja hallinnon toiminnasta poikkeusoloissa. Lisäksi momentissa säädettäisiin, että valtioneuvosto voisi valtuuttaa Huoltovarmuuskeskuksen päättämään varmuusvarastojen käyttöönotosta normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa.

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

Valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa on käyttöönottopäätöksissä huomioitava valmiuslain säännöstelytoimivaltuudet ja yhteensovittamismekanismit. Teollisuustuotannon säännöstelystä säädetään valmiuslain 34 §:ssä. Maatilatalouden alkutuotannon ohjaamisesta ja säännöstelystä säädetään valmiuslain 31 §:ssä. Polttonesteen säännöstelystä säädetään valmiuslain 30 §:ssä ja 10 luvussa. Varastoja koskevasta luovutusvelvollisuuden rajoituksesta säädetään valmiuslain 127 §:ssä. 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. Siten esimerkiksi valmiuslain mukaisia eri viranomaisille säädeltyjä otto-oikeuksia ei voi kohdentaa varmuusvarastoihin.

Kun päätös varmuusvarastojen käyttöönotosta on tehty, Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on, mahdollisesti yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa, saattaa tuotteet tai raaka-aineet markkinoille. Varmuusvarastoitujen tuotteiden markkinoille saattaminen ei tapahdu vastikkeetta, vaan markkinaehtoisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan muilta osin päätöksentekoon varmuusvarastojen perustamisesta, käyttöönotosta, lakkauttamisesta, varmuusvarastosta käytetyn materiaalin korvaamisesta uudella materiaalilla ja varmuusvarastoitavan raaka-aineiden ja tuotteiden hankintaan tai luovutukseen sovelletaan 5 §:ssä, 8 §:n 2 momentissa ja 13 §:ssä säädeltyä. Huoltovarmuuskeskuksella olisi yleistoimivalta varmuusvarastointia koskevissa asioissa, pois lukien päätökset, jotka ovat taloudelliselta merkitykseltään huomattavia tai periaatteellisesti tärkeitä. Tältä osin päätöksenteko kuuluisi Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmälle. Säännös olisi uusi ja sen olisi tarkoitus selkeyttää valtioneuvostotasolla tehtävää strategista materiaaliseen varautumiseen liittyvää päätöksentekoa ja toisaalta virastotasolla tehtävää operatiivista päätöksentekoa.

Varmuusvarastoinnin strategiset päälinjat määritettäisiin valtioneuvoston päätöksellä huoltovarmuuden tavoitteista. Varastoitavat tuotteet ja raaka-aineet sekä kulutukseen sidottu varastointitaso määritellään tavoitepäätöksessä. 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 se, 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 tulee aina tehdä päätös, joka on perusteltava. Päätöksessä tulee kuvata se tarve tai uhka, mitä varten varmuusvarasto on tarkoitettu, sekä varaston käyttöönottokynnys ja käyttöönoton pääperiaatteet sekä varaston hoitoon, ylläpitoon ja valvontaan liittyvät vastuut.

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 toteutamisesta. 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.

Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvosto päättää erikseen perusteista, joiden mukaan huoltovarmuusrahastolle korvataan varmuusvarastoista käytettyjen materiaalien arvo. Varmuusvarastointi on toimintaa, jolla varaudutaan erilaisiin vakaviin häiriötilanteisiin tai poikkeusoloihin. Varmuusvarastointi jatkuu myös poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa. Varmuusvarastoinnin tavoitteena on ylläpitää päätetyt varastointitasot, minkä vuoksi varastojen käyttöönoton lisäksi on tärkeää päättää siitä, miten käytetty materiaali täydennetään varastoon ja miten varastojen käytön myötä kulutettua huoltovarmuusrahaston pääomaa täydennetään kulutusta vastaavasti. Huoltovarmuuskeskus päättää korvaavan materiaalin hankinnoista ja hankinnan toteuttamisen ajankohdasta, kun taas valtioneuvosto päättää erikseen perusteista, joiden mukaan huoltovarmuusrahastoon korvataan varmuusvarastoista käytettyjen materiaalien arvo. Toiminnan tarkoituksena on ylläpitää varmuusvarastojen muodostamaa materiaali-reserviä esimerkiksi poikkeusolojen tai häiriötilanteen jatkuessa tai muuttaessa luonnettaan.

14 §. *Varmuusvarastoituja lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita, henkilösuojaimia ja muita terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita koskeva päätöksenteko.* Pykälässä säädetäisiin varmuusvarastoituja lääkkeitä lääkinnällisiä laitteita, henkilösuojaimia ja muita sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita koskevasta päätöksenteosta. Pykälässä tarkoitettujen valmisteiden käyttöönottoa koskeva valtioneuvoston asetus varmuusvarastoitujen lääkkeiden, lääkintämateriaalin ja suojavälineiden käyttöönoton perusteista (279/2006) ehdotetaan kumottavan. Sääntely siirrettäisiin muutetussa muodossaan osaksi lakia.

Pykälän 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö päättäisi 13 §:stä poiketen valtion varmuusvarastoitavien lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden, henkilösuojainten ja muiden sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävien tavaroiden hankinnoista, käyttöönotosta ja jakelusta.

Pykälä merkitsisi poikkeusta edellä 13 §:ssä ehdotettuun päätöksentekoa koskevaan toimivaltaan. Pykälän tarkoituksena olisi varmistaa se, että varmuusvarastoitavien lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden, henkilösuojainten ja muiden sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävien tavaroiden hankintoja, käyttöönottoa ja jakelua koskevissa päätöksissä olisi huomioitu riittävästi näiden tuotteiden hankintaan, varastointiin ja jakeluun tarvittava erityisasiantuntemus ja niitä koskevasta sektorilainsäädännöstä tulevat erityiset vaatimukset ja toimitukset.

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista häiriötilanteisiin johtaa, valvoo ja yhteensovittaa sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 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. Näin sosiaali- ja terveysministeriöllä on parhaat edellytykset arvioida pykälässä tarkoitettujen valmisteiden varmuusvarastojen hankintaa, käyttöönottoa ja jakelua.

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 täytyisi.

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 tai sairauksien ehkäisyn toteuttamiseksi, eikä maassa olisi riittäviä kaupallisia varastoja eikä velvoite- tai turvavarastoja käyttöön otettavasta valmisteesta tai materiaalista. 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.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan varmuusvarastoissa olevia lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita, henkilösuojaimia ja muita sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita voitaisiin ottaa käyttöön silloin kun niiden käyttöönnotolle 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 käyttöönnotosta ja jakelusta. Jos valtion kustannuksella varmuusvarastoon hankittu lääke tai laite tai suojain jaetaan apteekkien kautta, sosiaali- ja terveysministeriö voi päättää niiden käytöstä ja ostajalta perittävästä hinnasta. 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.

Pykälän 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voisi tehdä edellä 1 momentissa tarkoitetun päätöksen, jollei valtion talousarviosta annetusta laista (423/1988) muuta johdu. Varmuusvarastojen käyttöönotossa ja jakelussa olisi kyse valtion omaisuuden luovuttamisesta. Tällöin olisi noudatettava valtion talousarviosta annetun lain 24 §:n säännöksiä, joiden nojalla virasto ja laitos saa luovuttaa, jollei laissa toisin säädetä tai talousarviossa muuta päätetä, hallinnassaan olevaa valtion irtainta omaisuutta, jos luovutusta on pidettävä taloudellisesti perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena. Viraston tai laitoksen on saatava luovutukseen valtioneuvoston suostumus, jos luovutettavan omaisuuden arvo on huomattava tai luovutusta on muutoin pidettävä merkittävänä sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Omaisuutta ei saa luovuttaa käypää arvoa alemmasta hinnasta eikä vastikkeetta, ellei luovutukseen liittyvistä valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetävistä erityisistä syistä muuta johdu.

Valtion talousarviosta annetun lain 24 §:n 1 momentin nojalla valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 72 §:n nojalla valtion irtaimen omaisuuden arvo on huomattava, jos luovutettavan omaisuuden käypä arvo tai, jos sitä ei ole luotettavasti selvitettävissä, kirjanpidon mukainen arvo ylittää 1 000 000 euroa. Valtion irtaimen omaisuuden luovutusta on pidettävä merkittävänä, jos luovutettavaan irtaimeen omaisuuteen tai luovutukseen liittyy tärkeä periaatteellinen kysymys taloudellisten, kulttuuristen tai muiden niihin verrattavissa olevien syiden takia. Mitä edellä säädetään luovutuksesta, ei koske virastojen ja laitosten välisiä irtaimen omaisuuden hallinnan luovutuksia. Tämänlaiset toimet käsitellään myös Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmässä, huomioiden kuitenkin päätösten kiireellisyys toimenpiteiden luonteen vuoksi.

Pykälän 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriön olisi huomioitava 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa asioissa mahdolliset kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) ja pelastuslain (379/2011) 38 §:n nojalla tehtyt 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 koskevasta päätöksenteosta annetun lain 1 ja 2 §:n nojalla pykälissä yksilöidyissä tilanteissa tai sisäministeriön toimesta pelastuslain 38 §:n nojalla. Ehdotetussa pykälän 2 momentissa tarkoitettaisiin sitä, että varmuusvarastojen käyttöönottoa koskeva päätös tulisi näissä tilanteissa perustaa kansainvälistä avunantoa koskevaan päätökseen.

Pykälän 3 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 tarvikkeiden jakelusta, käyttökohteista, määristä, hinnoista ja muista jakeluun liittyvistä seikoista. 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.

15 §. *Tuotantovarausten ja suorituskykyvarausten hankinta.* Tuotantovarauksia ja suorituskykyvarausten hankintaa koskeva säännös olisi uusi. Pykälän 1 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskus voi tehdä tuotantovaraussopimuksia tai suorituskykyvarausten hankintaa koskevia sopimuksia väestön toimeentulon ja suojaamisen, elinkeinoelämän toiminnan sekä maanpuolustusta ja turvallisuutta tukevan tuotannon turvaamiseksi. Tuotantovarauksia ja suorituskykyvarausta koskevat järjestelyt on tarkoitettu otettavaksi käyttöön normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Säännöksen tarkoitus on selkeyttää huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvien sopimusjärjestelyjen roolia materiaalisen varautumisen muotona. Kyse on erilaisista sopimuksista, jotka voivat 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 tarkoittaa järjestelyä, jossa palveluntuottajana toimiva yritys tuottaa Huoltovarmuuskeskukselle sovittua palvelua tai valmistaa tuotetta sopimuksen käyttöönottokynnyksen aktivoituessa.

Erilaisia tuotantovarauksia ovat muun muassa palvelutuotantovaraukset, tuotantovaraus palveluntuottajan normaaliin tuotantoon ja tuotantovaraus palveluntuottajan muunneltuun tuotantoon.

Palvelutuotantovarauksella tarkoitetaan sopimusta, jonka nojalla palveluntuottaja tuottaa käyttöönottokynnyksen aktivoituttua sopimuksella määriteltyä palvelua. Palveluntuottajan normaalia tuotantoa koskevassa tuotantovarauksessa on kyse siitä, että palveluntuottaja tuottaa käyttöönottokynnyksen aktivoituttua sopimuksella määriteltyä normaalin tuotantonsa mukaista tuotetta tai tuotteita. Tuotantovaraus palveluntuottajan muunneltuun tuotantoon (konvertointi) tarkoittaa sopimusjärjestelyä, jonka nojalla palveluntuottaja muuttaa käyttöönottokynnyksen aktivoituttua tuotantolaitteistoaan ja rupeaa tuottamaan sopimuksella määriteltyä tuotetta/tuotteita, joita yritys ei normaalisti tuota.

Tuotantovarauskokonaisuudet voivat sisältää myös Huoltovarmuuskeskuksen investointeja koneeseen tai laitteeseen palveluntuottajan valmistuskapasiteetin kasvattamiseksi. Tällöin palveluntuottaja maksaisi Huoltovarmuuskeskukselle markkinaehtoisista käyttökorvausta koneen tai laitteen käytöstä. Tarkoituksena on huoltovarmuuden kannalta kriittisten tuotteiden tuotannon maksimointi.

Tuotantovarauksesta tehdään sopimus Huoltovarmuuskeskuksen ja palvelua tai tuotteita tuottavan tahon kanssa. Tällä sopimuksella määritellään 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 mahdollistaa 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 pitkäkestoissa kriiseissä saavuteta riittävää materiaalisen varautumisen tasoa. Eri tuotantovaraussopimusten väliset suhteet ja näiden seuranta tulee olla selkeitä.

Käytännön esimerkkeinä tuotantovarauksista voidaan käyttää huoltovarmuusintressinä pidettävää tarvetta terveydenhuollon työntekijöiden henkilösuojaukseen esimerkiksi pandemioiden varalta. Kyseistä huoltovarmuusintressiä suojataan tuotantovaraussopimuksella, jonka käyttöönottokynnyksen aktivoituessa palveluntuottaja rupeaa tuottamaan esimerkiksi hengityssuojaimia. Hengityssuojaimilla on viimeinen käyttöpäivä, joten niiden suurten määrien varmuusvarastointi aiheuttaa hävikkiä. Varastoitavien suojaimen varastointimäärä on

volyymitään niin suuri, että sitä ei saada kierrätettyä normaaliajan kulutuksessa. Tuotantovarauksissa ei ole vastaavaa ongelmaa, koska tuotanto aktivoidaan vasta kun sille on huoltovarmuuskulmasta tarve.

Suorituskykyvarauksissa Huoltovarmuuskeskus hankkii tiettyjen nimettyjen tuotteiden sijasta suorituskykyä varautumisintressinä tunnistamaansa kohdetta ajatellen. Käytännössä kyse olisi tietyiltä osin turvavarastoinnin kaltaisesta menettelystä, jossa varastoiva yritys kuitenkin itse määrittää materiaalin laadun ja määrän, jolla haluttu vaikutus saadaan käyttöönottoaiheessa aikaan ja jossa Huoltovarmuuskeskus tai valtioneuvosto päättää varastoidun materiaalin käyttökohteesta.

Huoltovarmuuskeskus määrittelee sopimukselle huoltovarmuusintressinä pidettävän kohteen ja siihen kohdistetun varautumistason (laajuus ja kokoluokka). Sopimuksessa ei määritellä erikseen tarkkaa tuotelistausta vaan palveluntuottaja voi 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 on vapaasti toteutettavissa, kunhan hankittu suorituskyky säilyy sopimuksen mukaisena. Varastoa muodostettaessa ja sopimuskauden aikana yritys raportoi sopimuksessa kuvatulla tavalla varastossa olevat tuotteet, jonka perusteella Huoltovarmuuskeskus valvoo, 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 sovitaan palveluntuottajan kanssa sopimuksella. Tällä sopimuksella määritellään yksityiskohtaisesti muun muassa huoltovarmuusintressi, sekä suorituskyky, jolla palveluntuottaja turvaa kyseisen huoltovarmuusintressin. Tämän lisäksi muita sopimuksella määriteltäviä asioita ovat muun muassa suorituskyvyn (materiaalisen varaston) ylläpidosta maksettava korvaus, sopimuksen voimassaoloaika, kyvykkyyksiin liittyvä valvonta ja tarkastukset. Suorituskyvyn ylläpidosta maksettavaan korvaukseen käytetään mahdollisesti ohjaavaa laskumallia, joka kuitenkin sisältää maltillista neuvotteluvaraa. Palveluntuottaja vastaisi suorituskyvyn mahdollistavan varaston kierrosta osana omaa kaupallista varastoaan.

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

Sopimuksista on todennäköisesti joissain tapauksissa tehtävä määräaikaista, jotta sopimukselle pystytään 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 liittyvät vain osiin suorituskykyvaraussopimuksia.

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

Huoltovarmuusintressin tunnistamisen perusteella tehdään markkinakartoitusta potentiaalisista palveluntuottajista suorituskykyvarausten tuottoon. Markkinakartoituksen perusteella voidaan palveluntuottajat kilpailuttaa kyseiseen hankintaan sopivalla menettelytavalla. Potentiaalisten palveluntuottajien kanssa käydään tarvittaessa myös markkinavuoropuheluita.

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

Käytännön esimerkkeinä suorituskykyvarauksista voidaan edellä kuvatun kasvinsuojelukyvykkyyden lisäksi mainita esimerkiksi huoltovarmuusintressinä pidettävä sotilaallisen maanpuolustuksen ja viranomaisten kuten poliisin, pelastustoimen, sairaanhoidon sekä muiden kriittisten maantiekuljetusten tarvitseman merkkikohtaisen raskaan kuljetuskaluston toimivuus merkittävässä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tämä huoltovarmuusintressi voidaan turvata suorituskykyvarauksella, jossa sovitaan materiaallisen kyvykkyyden ylläpidosta, varaosavaraston muodossa. Tarkemmin kuvattuna kyse on 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 suorituskykyvarauksien hankintaa koskevien sopimusten valmistelun yhteydessä on 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.

Pykälän 2 momentin mukaan tuotantovarausten ja suorituskykyvarauksien hankintaan ja käyttöönottoon sovellettaisiin lisäksi 5 §:ssä ja 8 § 2 momentissa säädettyä.

7 luku **Huoltovarmuuden rahoittaminen**

16 §. *Huoltovarmuusrahasto ja huoltovarmuusmaksu.* Pykälässä säädettäisiin huoltovarmuusrahastosta, rahastosta katettavista kustannuksista, huoltovarmuusrahaston pääomasta sekä valtion talousarviosta katettavista kustannuksista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa olisi 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.

Huoltovarmuusmaksun suuruus oli vuonna 2023 37,7 miljoonaa euroa ja vuonna 2024 38,3 miljoonaa euroa. Huoltovarmuusrahaston kantokyvyn turvaamiseksi huoltovarmuusmaksua korotettaisiin. Muutokset tehtäisiin budjettilakina valtiovarainministeriön hallinonalan sääntelyyn, (nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin (1472/1994). 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 lain 17 §:n mukaisesti jatkossa tuloutettava valtion talousarvioon.

Pykälän 2 momentin mukaan Huoltovarmuusrahastosta voitaisiin kattaa materiaaliseen varautumiseen kuten varmuus-, velvoite ja turvavarastoinnista aiheutuvat kustannukset ja investoinnit sekä muissa laeissa huoltovarmuusrahastosta katettavaksi säädetty korvaukset, joista säädettäisiin tarkemmin lain 21 pykälässä. Huoltovarmuusrahastosta voitaisiin lisäksi korvata Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoimintaan liittyviä huoltovarmuustoimenpiteitä, muita kuin materiaaliseen varautumiseen 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 rahoitettaisiin vain rahaston kustannuksia. Virastona toimivan Huoltovarmuusrahaston 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 säädettäisi erikseen. Virastolle valtion talousarviosta kohdistettavan tarpeen arvioidaan olevan vuosittain noin 30–35 miljoonaa euroa. Esimerkiksi vuonna 2024 Huoltovarmuuskeskuksen edellä todetut toimintamenot olivat 28 347 854 miljoonaa euroa ja sektori- ja poolitoiminnan kulut 5 512 594 miljoonaa euroa eli yhteensä 33 860 448 miljoonaa euroa. Valtion talousarviosta virastolle kohdistettavasta määrästä päätettäisiin kuitenkin aina erikseen vuosittain osana valtion talousarvion laadintaprosessia.

Pykälän 3 momentti koskisi huoltovarmuusrahaston pääomataloutta ja siinä selkeyden vuoksi todettaisiin, mistä rahaston pääoma muodostuisi. Huoltovarmuusrahaston pääoman muodostaisivat materiaalisen varautumisen edellyttämä 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.

17 §. Huoltovarmuusrahaston hallinto. Pykälän 1 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskus vastaisi edelleen huoltovarmuusrahaston hallinnosta. Huoltovarmuusrahaston käyttöä koskevaan päätöksen tekoon sovellettaisiin lain 5 §:ssä ja 8:ssä säädettyä. Huoltovarmuusrahaston omistuksessa olevan kiinteän omaisuuden luovuttaminen tapahtuisi sen mukaan kuin valtion maaomaisuuden luovuttamisesta erikseen säädetään. (Täydentyy). Kiinteistöjen tuotto ja niiden luovutuksista saatavat vastikkeet tuloutettaisiin huoltovarmuusrahastoon.

Pykälän 2 momentin mukaan, jos valtion varmuusvarastoja lakkautettaisiin tai supistettaisiin huoltovarmuusrahaston pääoma tai supistusta vastaava osa siitä olisi tuloutettava valtion talousarvioon. Jos huoltovarmuusrahaston likvidit varat eli kassan varat ylittäisivät 150 miljoonaa euroa, ylimenevä osa olisi myös tuloutettava valtion talousarvioon.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta. Huoltovarmuusrahaston hallinnosta voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

18 §. Kirjanpito, tilintarkastus ja tilinpäätös. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Huoltovarmuusrahaston kirjanpitoon sovelletaan kirjanpitolakia (1336/1997) ja tilintarkastukseen tilintarkastuslakia (1141/2025).

Pykälän 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö asettaisi kolmeksi vuodeksi kerrallaan Huoltovarmuusrahaston hallintoa, taloutta ja tilejä tarkastamaan kaksi tilintarkastajaa, joista vähintään toisen olisi oltava Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja ja vähintään toisen julkishallinnon ja -talouden tilintarkastaja. Tilintarkastajaksi voitaisiin nimittää myös tilintarkastusyhteisö, jolla olisi edellä säädetty pätevyudet. Rahaston osalta virasto kilpailuttaisi tilintarkastuksen toteutuksen, kuten Huoltovarmuuskeskus on aiemminkin tehnyt. Valtion tarkastusvirastolla olisi myös mahdollisuus tarkastaa rahastoa, mutta se on tarkastusviraston harkinnassa.

Pykälän 2 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 valtionalouden tarkastusvirasto (676/2000) vastaa. Lisäksi valtionalouden tarkastusvirasto toteuttaa erilaisia toiminnantarkastuksia. Virastot ovat kirjanpitoyksiköitä, joihin sovelletaan lakia valtion talousarviosta (423/1988) ja asetusta valtion talousarviosta (1243/1992). Kunkin rahaston ja kirjanpitoyksikkönä toimivan viraston välillä olisi rahaston yhdyntili, 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.

19 §. Lainanottovaltuus. Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta ottaa huoltovarmuusrahastolle lainaa valtioneuvoston luvalla ja sen määräämillä ehdoilla enintään

600 miljoonaa euroa. Lainojen korot ja takaisinmaksu suoritettaisiin nykyiseen tapaan huoltovarmuusrahaston varoista.

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.

8. Luku Huoltovarmuuskeskuksen myöntämät tuet

20 §. *Tuen myöntämisen yleiset edellytykset.* Pykälässä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen myöntämien tukien yleisistä edellytyksistä, jotka vastaisivat pitkälti hyvän tuen edellytyksiä, joista säädetään taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016). Tuet huoltovarmuustoimenpiteisiin rahoitettaisiin Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa olevasta 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 valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden turvaamisesta annettujen tavoitteiden toteutumiseksi. Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista uusitaan noin viiden vuoden välein. Voimassa oleva valtioneuvoston päätös (568/2024) hyväksyttiin lokakuussa 2024.

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 lueteltaisiin tuen myöntämisen yleiset edellytykset. Momentin 1 kohdan mukaan tuen edellytyksenä on, ettei toimenpiteen tukeminen ei ole lakisääteisesti jonkun toisen viranomaisen vastuulla eikä rahoitus liity viranomaisen vastuulle kuuluvaan pitkäkestoiseen normaaliajan toimintoon. Tavoitteena on estää päällekkäisten tukien myöntäminen ja se, ettei Huoltovarmuuskeskus rahoittaisi toisen viranomaisen vastuulle kuuluvia pitkäkestoisia normaaliajan toimintoja. Momentin 2 kohdan mukaan tuen on kohdistuttava markkinapuutteeseen ja sillä on 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 tuensaaja on toimittanut kirjallisen tukihakemuksen huoltovarmuuskeskukselle. 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 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

- aiheutuneet rahoitettavasta projektista sen kestoajana (kustannuksia voidaan hyväksyä takautuvasti projektin kestoajalta ja erityisestä syystä myös toteutusta edeltäneestä suunnitteluvaiheesta);
- todennettavasti rahoituksen saajan kirjanpidossa; ja

- arvonlisäverollisten kustannusten arvonlisäveron osuus, jos ko. maksettava arvonlisävero jää rahoituksen saajan lopulliseksi kustannukseksi, eli 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 valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tuen myöntämisen edellytyksistä ja tuen määrästä sekä tuen määräytymisen perusteista.

21 §. *Muissa laeissa säädetty tuet ja korvaukset.* Pykälän mukaan sen lisäksi mitä 20 §: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 näihin muihin lakeihin, joita on yhteensä voimassa tällä hetkellä 21 kappaletta. Tällä hetkellä on voimassa 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
- Eläkesäätiölaki 1774/1995
- Vakuutuskassalaki 1164/1992
- 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

9 luku **Erinäiset säännökset**

22 §. *Omaisuuuden siirtyminen.* (Säännös ja omaisuuden siirron erittely täsmentyy jatkovalmistelussa) Pykälässä säädetäisiin, että Huoltovarmuuskeskuksen/huoltovarmuusrahaston omistuksessa oleva omaisuus siirtyisi lain voimaantullessa virastomuotoiseen Huoltovarmuuskeskukseen/huoltovarmuusrahastoon.

Valtiolla ei ole varainsiirtoverovelvollisuutta. Virastomuotoinen Huoltovarmuuskeskus/huoltovarmuusrahasto voi omistaa osakkeita ja kiinteistöjä sekä tehdä erilaisia sopimuksia, jos niiden omistaminen liittyy Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisiin tehtäviin.

Huoltovarmuuskeskuksen kiinteistöomistukset liittyvät valtion varmuusvarastointiin, joka on säädettävässä laissa myös Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteinen tehtävä. Lisäksi varastojen välittömässä läheisyydessä on Huoltovarmuuskeskuksen omistuksessa maa-alueita, jotka tukevat varastojen logistiikkaa sekä varmistavat suunnitelman tai tarpeen mukaisen kehittämisen.

23 §. *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 tarkoitettulta viranomaiselta luovuttavan viranomaisen välttämättömiksi arvioimat tiedot tämän lain 4 §:n 1 momentin 3–5 ja 8 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 4 §:n tehtäväsäännösten muotoilut, joissa useassa Huoltovarmuuskeskus toteuttaa tehtäviään yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Lisäksi tiedonsaantioikeuden osalta on huomioitava, että jokainen hallinnonala vastaa 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 viran omaisten välillä, mikä voisi vaikeuttaa tai estää olennaisten ja kriittisten tietojen oikea-aikaisen vastaanottamisen ja luovuttamisen.

Tiedonsaantioikeuden tarkkarajaisuusvaatimus on huomioitu säännöksessä viittaamalla niihin Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisiin tehtäviin, joiden suorittamiseksi tiedonsaantioikeudesta säädetään. Näitä tehtäviä ovat 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen tilannekuvan ylläpitäminen, 4 kohdan mukainen huoltovarmuuden kannalta välttämättömän kriittisen infrastruktuurin toimivuuden varmistamisen edistäminen, 5 kohdan mukainen huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tavaroiden ja palveluiden saatavuuden turvaamisen edistäminen normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon turvaamisen edistäminen, 6 kohdan mukainen valtion varmuusvarastojen ylläpito sekä varmuusvarastointiin liittyvä suunnittelu, varastojen hallinnointi, kauppatoimet, hallinto ja valvonta, sekä 8 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 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 tilannekuvan ylläpitämistä varten Huoltovarmuuskeskus tarvitsee muilta viranomaisilta tietoja esimerkiksi eri sektoreihin ja toimialoihin vaikuttavista uhkista ja niiden vaikutuksista, tavaroiden ja palveluiden saatavuus- ja toimitushaasteista, kehityksestä ja ennusteesta. Vaikka Huoltovarmuuskeskus kerää tietoja tilannekuvaa varten suurimmaksi osaksi elinkeinoelämältä, on tiettyjen toimialojen osalta myös viranomaisilta saatavat tiedot olennaisia. Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tiedontarve muilta viranomaisilta kasvaa. Tilannekuvan ja etenkin valtion varmuusvarastojen ylläpidon osalta Huoltovarmuuskeskus tarvitsee viranomaisilta (esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden, maa- ja metsätalousministeriön sekä sisäministeriön hallinnonalan viranomaiset) tietoja materiaalsen varautumisen suunnittelua ja siihen liittyvää päätöksentekoa varten. Huoltovarmuuden kannalta välttämättömän kriittisen infrastruktuurin toimivuuden varmistamisen edistämisen osalta Huoltovarmuuskeskus tekee yhteistyötä muiden viranomaisten, kuten puolustusministeriön, Puolustusvoimien, liikenne- ja viestintäministeriön sekä Traficom, Väyläviraston ja Rajavartiolaitoksen kanssa. Kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamista koskevat tiedot voivat liittyä esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin kohteiden sijaintiin, suunnitteluun, suojaamiseen ja turvajärjestelyihin. 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. 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 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 sektoria tai 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 tarkoituksena 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 säädettäessä säännöksiltä riittävää täsmällisyyttä. Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeutta koskevassa säännöksessä ei ole tehtävien laajuuden 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 tarkoitettu tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt

sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömydestä” jonkin tarkoituksen kannalta. Säännöksessä tiedonsaantioikeus sidottaisiin tietoja luovuttavan viranomaisen harkintaan siten, että luovuttava viranomainen olisi velvollinen luovuttamaan Huoltovarmuuskeskukselle vain välttämättömäksi katsomansa 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.

Henkilötiedot eivät pääsääntöisesti kuuluisi tällaisiin välttämättömiin tietoihin. Jos Huoltovarmuuskeskukselle toimitetaan tiedonsaantioikeuden nojalla myös henkilötietoja, jotka eivät ole tarpeellisia 23 §:ssä 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 määrittellä, 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.

24 §. Tietojenantovelvollisuus. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin elinkeinonharjoittajan ja elinkeinoelämän järjestön velvollisuudesta Huoltovarmuuskeskuksen pyynnöstä antaa salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä sille 4 §:n 1 momentin 3–6 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. 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 koordinoi ja 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- ja poolitoiminta perustuvat vapaaehtoisuuteen ja sopimuksiin, 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 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen tilannekuvan ylläpitäminen, 4 kohdan mukainen huoltovarmuuden kannalta välttämättömän kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamisen edistäminen, 5 kohdan mukainen huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tavaroiden ja palveluiden saatavuuden turvaamisen edistäminen normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon turvaamisen edistäminen ja 6 kohdan mukainen tehtävä 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.

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. 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 poikkeamista, tapahtumista tai ilmiöistä, jotka häiritsevät tai voivat häiritä huoltovarmuuden kannalta välttämätöntä kriittistä infrastruktuuria, saadaan esimerkiksi elinkeinonharjoittajilta.

Huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tavaroiden 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. Valtion varmuusvarastojen ylläpito edellyttää Huoltovarmuuskeskuksen ja yksityisten tahojen välistä yhteistyötä, sillä varmuusvarastojen ylläpito ja logistiikka perustuu sopimukseen Huoltovarmuuskeskuksen ja yksityisten toimijoiden välillä. Varmuusvarastojen suunnittelu, hallinnointi, kauppatoimet ja valvonta edellyttävät, että Huoltovarmuuskeskus saa tietoja varastoja ylläpitäviltä yksityisiltä elinkeinonharjoittajilta. Lisäksi materiaalsen varautumisen tason arvioinnin sekä siihen liittyvien kehittämistoimenpiteiden toteuttamisessa kuin myös valtion varmuusvarastojen yhteensovittamisessa toimialojen sekä toimijoiden omien varautumisjärjestelyiden kanssa tarvitaan tietoa yksityisiltä toimijoilta.

Pykälän 2 momentin mukaan tiedot on toimitettava maksutta, ilman aiheetonta viivytystä ja vaadittaessa annettava kirjallisina. Tiedot voidaan toimittaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti.

25 §. Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen. Pykälässä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen oikeudesta luovuttaa tämän lain 4 §:n 1 momentin 3 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 sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään. Pykälässä tarkoitettujen salassa pidettävien tietojen luovuttaminen koskisi pääsääntöisesti tilanteita, joissa Huoltovarmuuskeskuksen viranomaiselta, elinkeinoelämän yrityksiltä ja järjestöiltä saamaa tietoa hyödynnettäisiin osana Huoltovarmuuskeskuksen kokoamaa tilannekuvaa.

Pykälän 2 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskus ei saisi luovuttaa toiselta viranomaiselta saatuja tietoja edelleen vastoin tietoja luovutettaessa asetettuja ehtoja. 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 turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa (1101/2019) säädetään turvallisuusluokitellun asiakirjan antamisen edellytyksistä.

26 §. Virka-apu. Pykälässä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen oikeudesta saada poliisilta virka-apua lain 4 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisen valtion varmuusvarastoinnin valvonnan toteuttamiseen sekä 13 ja 14 §: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 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 hallinnoimiseksi, käyttöönotettavaksi tai viranomaisvalvonnan suorittamiseksi.

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. Turvavarastoinnissa yksityinen elinkeinonharjoittaja omistaa ja varastoi turvavarastoitavat tuotteet/materiaalit.

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. Etenkin jälkimmäinen tilanne saattaa potentiaalisesti aiheuttaa vahinkoa tilanteessa, jossa varmuusvarastoitu materiaali tulee pikaisesti saattaa markkinoille esim. tuotannon

jatkuvuuden varmistamiseksi. Samantyyppisiä tilanteita saattaa syntyä Huoltovarmuuskeskuksen turvavarastoihin tekemissä varastotarkastuksissa. Näitä tilanteita varten Huoltovarmuuskeskuksella tulisi olla mahdollisuus saada virka-apua omaisuuteensa kohdistuvien toimenpiteiden ja lakisääteisten tehtäviensä suorittamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan virka-avun pyytämisestä päättäisi pääjohtaja.

27 §. Uhkasakko. Pykälässä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen mahdollisuudesta asettaa uhkasakko 24:ssä säädetyn tiedonantovelvollisuuden noudattamisen tehostamiseksi. Uhkasakon asettamisesta ja tuomitsemisesta maksettavaksi säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990). Säännöksen nojalla tuomittaisiin sakkoon se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää määrääjässä 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 24 §:ssä säädettyä tiedonantovelvollisuutta uhkasakolla.

Uhkasakon asettamista maksettavaksi tuomitsemista koskevat säännökset sisältyvät uhkasakkolakiin.

28 §. Huoltovarmuusrikkomus. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta tuomita 24 §:n nojalla pyydetyn tiedon joko tahallaan tai huolimattomuudesta toimittamatta jättämisestä tai virheellisen tiedon antamisesta huoltovarmuusrikkomuksesta sakkoon. Ehdotettu säännös hallinnollisista seuraamuksista vastaa luonteeltaan voimassa olevaan lainsäädäntöön jo sisältyviä säännöksiä.

Pykälän 2 momentin mukaan suuryritykset, jotka tahallisesti tai huolimattomuudesta eivät suorita kriittisten raaka-aineiden asetuksen (EU) 2024/1252) artiklan 24(2) mukaista riskienarviointia, olisi tuomittava huoltovarmuusrikkomuksesta sakkoon. Asetuksen 47 artiklassa säädetään seuraamuksista. Kriittisten raaka-aineiden asetuksen 47 artiklassa säädetään 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 oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava nämä säännökset ja toimenpiteet komissiolle viipymättä, ja jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaikki niitä koskevat myöhemmät muutokset viipymättä. Asetuksen johtolauseessa 71 täsmennetään esimerkinomaisesti asetuksen velvoitteita, joiden kohdalla seuraamuksista yrityksille voi olla perusteltua säätää. Johtolauseen mukaan asetuksessa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi jäsenvaltioiden olisi säädettävä seuraamuksista yrityksille, jotka eivät noudata velvoitteitaan, jotka koskevat muun muassa riskeihin varautumista.

10 luku **Voimaantulo ja siirtymäsäännökset**

29 §. Voimaantulo. Pykälän 1 momentti sisältää lain voimaantulosäännöksen.

30 §. 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), varmuusvarastoitujen lääkkeiden, lääkintämateriaalin ja suojavälineiden käyttöä koskevat

perusteista annettu valtioneuvoston asetus (279/2006). Sosiaali- ja terveysministeriön päätösvallasta ehdotetaan säädettävän jatkossa lain tasolla.

31 §. *Henkilöstöä koskeva siirtymäsäännös.* Henkilöstöön sovelletaan siirtymisen jälkeen valtion virkaehtosopimuslakia (664/1970). 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.

32 §. *Sopimuksia, sitoumuksia ja vireillä olevia asioita koskeva siirtymäsäännös.* Pykälä sisältäisi Huoltovarmuuskeskukselle säädettyihin tehtäviin liittyvien arkistojen, rekisterien ja tietoaineistojen, 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.

33 §. *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.

34 §. *Yhteisten palvelujen käytön velvollisuutta koskeva siirtymäsäännös.* Pykälä sisältäisi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen käyttöönottoa koskevan siirtymäsäännöksen. Pykälässä todetaan, että Huoltovarmuuskeskuksen on otettava valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013, jäljempänä Tori-laki) 2 §:n 4 momentin nojalla säädetyssä asetuksessa tarkoitettut yhteiset perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalvelut käyttöön siinä laajuudessa kuin saman lain 3 §:n 2 momentin nojalla annetussa asetuksessa säädetään.

Yhteiset perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalvelut, jotka on otettava käyttöön, on lueteltu valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (132/2014, jäljempänä Tori-asetus). Asetuksen 1 §:ssä luetellaan valtion yhteiset perustietotekniikkapalvelut; 1) päätelaite- ja käyttäjätukipalvelut; 2) tieto- ja viestintätekniiset työympäristöpalvelut; 3) tietoliikenne- ja integraatiopalvelut; 4) käyttö- ja kapasiteettipalvelut; 5) tietoturva- ja valvontapalvelut. Asetuksen 2 §:ssä todetaan, että valtion yhteisiä tietojärjestelmäpalveluja ovat: 1) henkilöstöhallinnon tietojärjestelmäpalvelut; 2)

taloushallinnon tietojärjestelmäpalvelut; 3) asianhallintajärjestelmäpalvelut, 4) viestinnän järjestelmäpalvelut; 5) toimitila- ja materiaalinhallinnan tietojärjestelmäpalvelut; 6) asiakkuuden hallinnan tietojärjestelmäpalvelut; 7) hankintojen hallinnan tietojärjestelmäpalvelut; 8) raportointipalvelut; 9) tiedon säilytyspalvelut. Palvelukeskus (yleiskielellä Valtori) tekee päätöksen valtion yhteisten perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalvelujen viemisestä tuotantoon ja huolehtii tehtävästä siten kuin palvelusopimuksissa on sovittu.

Tori-lain 2 §:n 3 momentin mukaiset laatuksiteerit edellyttävät yhteisten palvelujen olevan kustannustehokkaita, käyttötarkoitukseensa yleisesti sovellettavia, suorituskykyisiä, toimintavarmoja, käyttäjäystävällisiä, esteettömiä ja saatavilla tasapuolisesti koko Suomen alueella. Yhteisten palvelujen on noudatettava valtion tietohallinnon kokonaisarkkitehtuuria ja yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä ja niiden on täytettävä tarpeen mukaiset tietoturvallisuutta ja varautumista koskevat vaatimukset.

Tori-lain 3 § 1 momentissa säädetään yhteisten palvelujen käytön vähimmäislaajuudesta. Valtion virastojen ja laitosten on käytettävä yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja, jollei valtion kokonaisarkkitehtuurin, tietohallintoon liittyvien yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisten toimenpiteiden tai tieto- ja viestintätekniisten palvelujen yhteentoimivuuden taikka 2 §:n 3 momentissa tarkoitettujen seikkojen vuoksi organisaation ole välttämättömänä käyttäjä toiminnassaan tai sen osassa muuta palvelua. Valtiovarainministeriö päättää kuultuaan asianomaista ministeriötä ja 11 §:ssä tarkoitettua asiakasneuvottelukuntaa asiakkaan oikeudesta käyttää muita kuin yhteisiä palveluja. Jos valtiovarainministeriö ja asianomainen ministeriö ovat eri mieltä asiasta, päätöksen asiassa tekee valtioneuvosto.

Tori-lain 5 § 1 momentin mukaan valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottaa ja kehittää valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva palvelukeskus. Palvelukeskus on yleisemmin tunnettu nimellä Valtori. Palvelukeskus huolehtii tehtävistään siten kuin palvelusopimuksissa on sovittu. Palvelukeskuksella voi olla myös muita tehtäviä siten kuin siitä tässä laissa tai muussa lainsäädännössä säädetään tai muun lainsäädännön nojalla määrätään.

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 varastoimiseksi 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 turvaamiseksi 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 viranomaisten, kuten poliisin tai pelastusviranomaisten, 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 viranomaisten 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 979/2008 10 §:ssä ja tuontipolttoaineen 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 säädettyt rajoitukset myös turvavarastoija ja toisaalta voidaan turvavarastointia pitää sellaisenaan tai tietyin rajauksin velvoitevarastoinnista säädettyinä 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 varastointikustannusten 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 §. Voimassa olevassa pykälässä säädetään turvavarastojen käytöstä. Pykälän nojalla työ- ja elinkeinoministeriö myöntää luvat turvavaraston käyttämiseen laissa säädettyissä tilanteissa sekä turvavaraston tilapäisestä käyttämisestä. Pykälätekstiin tehtäisiin teknisiä korjauksia, joissa kauppa- ja teollisuusministeriö korvattaisiin työ- ja elinkeinoministeriöllä. Pykälän 3 momenttia täsmennettäisiin. Turvavaraston käyttämisestä koskevan luvan yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriö voi antaa määräyksiä velvoitteen alaisen hyödykkeen käyttökohteista ja -määristä. Huoltovarmuuskeskuksen toimivallasta myöntää lupa turvavaraston tilapäiseen

alittamiseen säädettäisiin lain 8b §:ssä, minkä johdosta 8 § 2 momentti kumottaisiin tarpeettomana. Pykälässä tarkoitettua päätöksentekomenettelyä sovellettaisiin kaikissa turvavarastojen käyttöä tai alittamista koskevissa asioissa, joissa ei ole kyse 8 b §:ssä tarkoitettusta tilapäisestä alittamisesta.

8 a §. Pykälätekstiin tehtäisiin tekninen korjaus, jossa kauppa- ja teollisuusministeriö korvattaisiin työ- ja elinkeinoministeriöllä.

8 b §. Lakiin esitetään lisättäväksi uusi säännös turvavaraston tilapäisestä alittamisesta. Pykälän 1 momentin nojalla Huoltovarmuuskeskus voi hakemuksesta myöntää turvavarastoijalle luvan alittaa sopimuksen mukaisen määrän, jos turvavarastossa oleva tai muu velvoitteen alainen hyödyke on vaarassa tulla varastoaikanaan käyttötarkoitukseensa soveltumattomaksi. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Huoltovarmuuskeskus voi myöntää alitusluvan myös, jos varastointivelvollisen tuotanto ja toiminta on velvoitteen alaisen hyödykkeen tilapäisen saantihäiriön vuoksi vaarassa keskeytyä tai olennaisesti vähentyä ilman turvavaraston käyttöönottoa ja jos alitusluvan myöntäminen ei olennaisesti vaaranna huoltovarmuutta.

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 huoltovarmuuden tilaan. 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.

Pykälän 3 momentissa annettaisiin tarkentavia määräyksiä alitusluvan sisällöstä. Alitusluvan myöntäessään Huoltovarmuuskeskuksen on määrättävä sallitun alituksen suuruus sekä se, missä ajassa varastoijan on täydennettävä varastonsa turvavarastosopimuksen mukaiselle tasolle.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin merkittävimpiin alituspäätöksiin liittyvästä menettelystä. Huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta annetun lain 8 §:ssä tarkoitettu Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä antaa Huoltovarmuuskeskukselle virastoa ohjaavan lausunnon sellaisesta turvavaraston tilapäisestä alittamisesta, jossa on kyse yli (miljoonan euron) suuruisesta alituksesta tai muuten periaatteellisesti merkittävästä asiasta. Asia olisi periaatteellisesti merkittävä, jos esimerkiksi varaston alittaminen olisi kestoltaan yli 4 kuukautta.

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.

11 §. 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 turvavarastoja 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.

14 §. Voimassa olevassa pykälässä säädetään lain voimaantulosta. Pykälän 2 momentissa säädetään lain soveltamisesta myös sellaisiin ennen tämän lain voimaantuloa perustettuihin varastoihin, joita varten on myönnetty korkohyvitystä luottolaitosten varoista myönnettävistä eräistä korkotukilainoista annetun lain nojalla, mikäli kauppa- ja teollisuusministeriö ja varastoja niin sopivat. Tällaisia ennen 1.1.1983 perustettuja varastoja ei enää ole olemassa, minkä vuoksi 14 § 2 momentti esitetään kumottavaksi tarpeettomana.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Huoltovarmuuden turvaamista ja Huoltovarmuuskeskusta koskevan lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Säännös mahdollistaa säätää Huoltovarmuuskeskukselle osoitettujen tehtävien sisällöistä tarkemmin.

Lakiehdotuksen 7 §: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 10 §:n 4 momentin mukaan Huoltovarmuusneuvostosta ja sen tehtävistä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säännös mahdollistaa Huoltovarmuusneuvoston tehtävien sisällön tarkentamisesta säätämisen.

Lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentin mukaan Huoltovarmuusrahaston hallinnosta voidaan antaa tarkempia säännöksiä työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

Lakiehdotuksen 20 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tuen myöntämisen edellytyksistä ja tuen määrästä sekä tuen määrääntymisen perusteista. Säännös mahdollistaa tuen myöntämisen edellytyksistä, tuen määrästä ja tuen määrääntymisen perusteista tarkemmin säätämisen.

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 lähiaikoina tehty valtioneuvoston päätös valtioneuvoston asetuksen sijaan, jonka vuoksi varmuusvarastojen tilapäiseen käyttöönottoon liittyvät asetukset voidaan kumota.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan mahdollisimman pian vuonna 2026.

Huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta koskevaan lakiehdotukseen sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaan, jollei muualla laissa toisin säädetä, Huoltovarmuuskeskukselle kuuluvien tämän lain 4 §: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 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 Huoltovarmuuden yhteistyöryhmässä. Kun eduskunnalle annettavaa parlamentaarisesti valmisteltua huoltovarmuusselontekoa tullaan uudistamaan, samassa yhteydessä on mahdollisuus arvioida myös lain toimivuutta.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Huoltovarmuusrahaston kantokyvyn turvaamiseksi huoltovarmuusmaksua korotettaisiin. Muutokset tehtäisiin budjettilakina valtiovarainministeriön hallinonalan sääntelyyn, nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin (1472/1994) ja sähkön ja eräiden

polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin (1260/1996). (*Valmistelu ja aikataulus täsmentyvät*).

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).

Huoltovarmuuslain uudistamisen yhteydessä on pyritty huomioimaan tarvittavin osin valmiuslain terminologia ja sitä koskevat uudistustarpeet.

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 poikkeus tilanteiden 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.

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 xxxx 2025.(täsmenny)

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 säätämisyjärjestys

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 10 §:n yksityiselämän suojaa koskeva perusoikeussäännös tiedonsaantioikeuksien osalta; perustuslain 21 § oikeudesta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä, perustuslain 80 § asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä, perustuslain 118 § vastuusta virkatoimista, perustuslain 119 § valtionhallinnosta, ja perustuslain 124 § hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

12.2 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 ja myös merkittävää julkisen vallan käyttöä. Esityksessä ehdotetaan valtion laitoksen muuttamista virastoksi. Valitulla organisaationimikkeellä ei itsessään ole katsottu olevan oikeudellista merkitystä (VN/11537/2021). Huoltovarmuuskeskus tekisi jatkossa samoja tehtäviä kuin aikaisemmin, mutta tehtävät määriteltäisiin jatkossa tarkemmin lain tasolla, jolloin sekä 119 § §:n 2 momentin että 2 §:n 3 momentin edellytykset täyttyisivät paremmin. Toimintaympäristön muuttumisen ja Huoltovarmuuskeskuksen tehtävien kehittymisen ja työntekijöiden vastuiden selkeyttämisen vuoksi tehtäviä on jatkossa selkeämpi tehdä virastomuodossa. Yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista tulee perustuslain 80 §:n mukaan säätää lailla ja tämä koskee myös virkamiesten oikeusaseman perusteita (HE 136/2018 vp).

Viraston perustamisesta säädettäisiin lailla. Ehdotetulla organisaatiolalla säädettäisiin muun muassa viraston nimestä, sen tehtävistä ja toimivaltuuksista. Esityksen mukaan virasto kuuluisi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaisesti toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

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 perusteluiden 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

materiaaliseen varautumiseen liittyvien kustannusten ja investointien, erityislainsäädännön perusteella maksettavien korvausten sekä ennakoimattomien kriisimenojen kattamiseksi.

Perustuslain perusteluiden 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 perusteluissa 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 tarpeellisena 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 pidättyvästi (PeVM 10/1998 vp). 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. Lakiehdotuksessa on huomioitu 87 §:n taustalla oleva eduskunnan budjettivallan suojaamistarkoitus seuraavalla tavalla...

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 radorahasto 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. Esityksessä ei ehdoteta rahaston käyttötarkoitusta laajennettavaksi vaan supistettavaksi, kun tähän asti huoltovarmuusrahastosta katetut Huoltovarmuuskeskuksen viraston toimintamenot ehdotetaan siirrettäväksi rahoitettavaksi suoraan valtion talousarviosta. Täten lakiehdotuksen hyväksyminen ei edellytä mainittua määränemmistöä.

12.4 Tiedonsaantioikeudet

Lakiehdotuksen 22 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskuksella olisi sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä on säädetty, oikeus saada maksutta viranomaiselta luovuttavan viranomaisen välttämättömiksi arvioimat tiedot lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin 3–5 ja 8 kohdissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Lakiehdotuksen 23 §:n mukaan elinkeinonharjoittaja ja elinkeinoelämän järjestö olisivat velvollisia Huoltovarmuuskeskuksen kehotuksesta antamaan

salassapitosäännösten estämättä sille kaikki 4 §:n 1 momentin 3–5 kohdissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Lakiehdotuksen 25 § mukaan Huoltovarmuuskeskuksella on sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus luovuttaa 4 §:n 1 momentin 3 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 käsittelyyn sovelletaan lisäksi tietosuojaa-asetusta ((EU) 2016/679) ja tietosuojalakia (1050/2018). Tietosuojaa-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella. Henkilötietojen käsittelyä ei tapahdu Huoltovarmuuskeskukselle osoitetuissa tehtäväkokonaisuuksissa. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat perustuslakivaliokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitettujen tietosisällöt on lueteltu laissa tyhjentävästi. Tiedonsaanti- ja tiedonantovelvollisuussäännöksissä on mahdotonta yksilöidä Huoltovarmuuskeskuksen 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 viitatu lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä 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 käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus seuraa suoraan tietosuojan yleislainsäädännöstä. Esitys vastaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

Lakiehdotuksen 24 §:n mukainen elinkeinonharjoittajan ja elinkeinoelämän järjestön tiedonantovelvollisuus huoltovarmuuskeskukselle voi merkitä henkilötietojen käsittelyä, kun henkilötietoja luovutetaan keskukselle sen tehtävien suorittamiseksi. Tietosuoja-asetuksen 6 artikla 1 kohdan mukaan käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Asetus ei ole este henkilötietojen luovuttamiselle edellyttäen, että luovutus perustuu esimerkiksi kansalliseen lakiin, kuten lakiehdotuksessa on esitetty. On myös 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 omaisuuden suojaa ainakin välillisesti luonnollisten henkilöiden kautta (HE 309/1993 vp). Oikeushenkilön omaisuuden suojan 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 omaisuuden suoja ei vaarantuisi, koska viranomaisilla olisi velvollisuus pitää mahdolliset liikesalaisuudet edelleen salassa.)

12.5 Virka-apu, huoltovarmuusrikkomus

Lakiesityksen 25 § sisältää esityksen 23 §:ssä säädettyä tietojensaantioikeutta tehostavan uhkasakkosanktion 23 §:ssä lueteltujen 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. Lakiesityksen 26 §:ssä säädetään huoltovarmuusrikkomuksesta, mikäli elinkeinonharjoittaja ja elinkeinoelämän järjestö jättää määräajassa toimittamatta 23 §:n nojalla pyydetyn tiedon tai antaa virheellisen tiedon. Säädetty sanktiointi kohdistuu elinkeinonharjoittajiin ja elinkeinoelämän järjestöihin.

Lakiesityksen 4 §:n 1 momentin 10 kohdassa säädetään Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi puitteiden vahvistamisesta kriittisten raaka-aineiden turvattuun ja kestäväan tarjonnan varmistamiseksi annettujen asetusten kohdassa mainitun mukaiset tehtävät. Huoltovarmuuskeskuksen tulee ilmoittaa yrityksille, jotka se on nimennyt asetuksen (EU)1452/2024 24 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun mukaisesti, jotta yritykset ovat tietoisia niitä koskevista velvoitteista. Suuryritykset, jotka ilmoittamisesta huolimatta tahallisesti tai huolimattomuudesta eivät suorita kriittisten raaka-aineiden asetuksen artiklan 24(2) mukaista riskienarviointia, olisi tuomittava huoltovarmuusrikkomuksesta sakkoon. Esitetty huoltovarmuusrikkomussäännöksen 2 momentti perustuu (EU)1452/2024 asetuksen johtolauseen 71 mukaan asetuksessa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi jäsenvaltioiden olisi säädettävä seuraamuksista yrityksille, jotka eivät noudata velvoitteitaan, jotka koskevat asetuksen velvoitteisiin muun muassa riskeihin varautumisesta. Jäsenmaille on jätetty harkintavalta sen suhteen, miten seuraamukset kansallisesti järjestetään. On luontevaa, että seuraamus liitetään huoltovarmuuslain uudistamiseen.

Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä ilmaiseman käsityksen mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Oikeusturvavaatimus on siten yksi perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä (PeVL 36/2018 vp). Nykyisin perusoikeussäännökset asettavat useita

rajoja rangaistussäännöksille. Nämä rajat koskevat sitä, mitä tekoja lailla voidaan ylipäätään säätää rangaistaviksi ja millaisia rangaistusseuraamuksia rikoksiin voidaan liittää. Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien rajoitusten muita yleisiä vaatimuksia ovat painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste rangaistavuudelle, rajoitusten tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, 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). Huoltovarmuusrikkomusta edeltää tietojenantovelvollisuuden noudattamisen tehostamiseksi uhkasakkoon liittyvä säännös, joten huoltovarmuusrikkomus olisi viimeinen keino tietojenantovelvollisuuden osalta.

Rangaistusten ja niiden ankaruuden osalta merkityksellinen on ennen kaikkea oikeasuhtaisuutta koskeva vaatimus. Suhteellisuusvaatimus edellyttää sen arvioimista, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla, perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla. Uhkasakko edeltää huoltovarmuusrikkomusta, joten sen osoitettua riittämättömäksi tehosteeksi on hyvä olla jokin keino saavuttaa haluttu lopputulos. Perusoikeuksiin liittyvä rajoitus ei kuitenkaan saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Huoltovarmuusrikkomus on ollut aiemminkin huoltovarmuussäätelyssä viimeisenä mahdollisuutena turvaamassa huoltovarmuuden turvaamisen toteutumista.

Perusteen, jolla perusoikeutta rajoitetaan, tulee lisäksi olla perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä, ja sen rajoittamiselle on oltava painava yhteiskunnallinen tarve. Painava yhteiskunnallinen tarve on tässä tapauksessa lakiesityksen 4 §:n 1 momentin 3–6 kohdissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Nämä tehtävät liittyvät tilannekuvan ylläpitämiseen, kriittisen infrastruktuurin turvaamisen edistämiseen, huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tavaroiden ja palveluiden saatavuuden normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon turvaamiseen, sekä valtion varmuusvarastojen ylläpitämiseen. Esityksessä ehdotetun sääntelyn taustalla oleva huoltovarmuuden turvaaminen on hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen intressi. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, kuten väestön toimeentulon ja suojaamisen, maan talouselämän, maanpuolustuksen sekä turvallisuuden kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot, välttämättömien tavaroiden ja palveluiden tuotanto ja saatavuus sekä kriittinen infrastruktuuri ovat niin tärkeitä suojeluintressejä, että on painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste säätää huoltovarmuusrikkomuksesta.

Poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua säädetään poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:ssä poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Lisäksi 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 tullessa poliisilain 9 luvun 1 §:n 4 momentissa (HE 151/2022 vp, 9.12.2022/989), jonka mukaan virka-avun pyytjä vastaa virka-avusta perittävästä maksusta, jollei laissa toisin säädetä. Esitetyn lain 24 § nojalla tapahtuva poliisin virka-avun pyytäminen rajoittuisi vain niihin tarkastuksiin, jotka liittyvät valtion varmuusvarastojen valvonnan toteuttamiseen, ja valtion varmuusvarastojen käyttöönoton suorittamiseksi. Säännösehdotus olisi siis tarkkarajainen, ja varmuusvarastojen tarkastaminen ja käyttöönotto edustavat hyvin

perustavalla tavalla painavaa yhteiskunnallista tarvetta normaaliolojen vakavissa häiriöissä ja poikkeusolojen varalle tehtävässä huoltovarmuuteen liittyvässä varautumistyössä.

Perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 25/1994 vp) mukaan tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Tähän liittyy myös kieltö delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia aiemmalle säädösten tasolle. Perusoikeuksia rajoitettaessa on lisäksi huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä. Muutoksenhaku hallintopäätökseen on keskeinen päätöksenteon jälkeinen oikeusturvakeino.

12.6 Oikeusturva

Viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate, ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Valtiosääntöoikeudellisesti perustuslaista johtuvat vaatimukset täytetään oikeusturvan osalta, jos viitataan hallinnon yleislakeihin. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019, jäljempänä *hallintoprosessilaki*).

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi 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. Esityksellä on myös merkitystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan kannalta (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin). Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa on turvattu oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen.

Uhkasakon määräämisestä ja tuomitsemisesta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990). Hallintoprosessilain 6 §:ssä säädetään hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta. Hallintotuomioistuin voi antaa sen käsiteltävänä olevassa asiassa asianosaisen oikeuden tai edun toteuttamista turvaavan väliaikaisen määräyksen. Tuomioistuin voi myös asettaa määräyksen tehosteeksi uhkasakon. Täytäntöönpanoon liittyvät itsenäiset hallintopäätökset, kuten uhkasakkoa tai muuta hallinnollista pakkokeinoa koskevat päätökset, ovat valituskelpoisia (HE 29/2018). Prosessilain 8 §:n mukaan viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan kuitenkin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valittamisesta muihin hallintotuomioistuihin säädetään erikseen. Prosessilain 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 sekä teettämis- tai keskeyttämishän asettamista koskevaan päätökseen sovelletaan, mitä muutoksenhausta päävelvoitteen määräämistä koskevaan päätökseen säädetään. Haettaessa muutosta uhkasakon maksettavaksi tuomitsemista

sekä teettämisen- tai keskeyttämisen täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevaan päätökseen toimivaltainen hallintotuomioistuin ja asiantuntijajäsenten osallistuminen asioiden käsittelyyn määräytyvät päävelvoitteen perusteella. Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisenjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain soveltamisala ja tavoitteet

Tämän lain tarkoituksena on normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta turvata väestön toimeentulon ja suojaamisen, maan talouselämän, maanpuolustuksen sekä turvallisuuden kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot, välttämättömien tavaroiden ja palveluiden tuotanto ja saatavuus sekä kriittinen infrastruktuuri (*huoltovarmuus*).

Valtioneuvosto asettaa huoltovarmuudelle tavoitteet, joissa määritellään varautumisen taso 1 momentissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

2 §

Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset

Jokainen ministeriö vastaa huoltovarmuudesta omalla toimi- ja hallinnonalallaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö kehittää huoltovarmuutta ja varautumistoimia yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa.

Huoltovarmuuskeskus tukee huoltovarmuuden ylläpitoa ja kehittämistä tässä laissa säädetyllä tavalla.

2 luku

Huoltovarmuuskeskusta koskevat yleiset säännökset

3 §

Huoltovarmuuskeskuksen asema ja toimiala

Huoltovarmuuskeskus on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluva valtion virasto.

Huoltovarmuuskeskus suunnittelee ja toteuttaa huoltovarmuutta turvaavia varautumistoimenpiteitä normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalle.

4 §

Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät

Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on:

- 1) kehittää ja koordinoida viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistoimintaa huoltovarmuusasioissa;
- 2) edistää viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen varautumista ja valmiutta toimia normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa;
- 3) ylläpitää säännöllistä tilannekuvaa huoltovarmuuden kannalta kriittisistä sektoreista ja toimialoista;
- 4) edistää yhteistyössä muiden viranomaisten ja elinkeinoelämän kanssa huoltovarmuuden kannalta välttämättömän kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamista;
- 5) edistää huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tavaroiden ja palveluiden saatavuuden turvaamista normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä edistää sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon turvaamista;
- 6) 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;
- 7) hoitaa turva- ja velvoitevarastointia koskevassa lainsäädännössä Huoltovarmuuskeskukselle säädetyt tehtävät;
- 8) 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;
- 9) 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;
- 10) 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 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1252) 21 artiklan 2 kohdan a) ja c) alakohdissa ja 3 kohdassa ja 24 artiklan 1 kohdassa;
- 11) toteuttaa Euroopan unionin varautumistoimintaan liittyvät Huoltovarmuuskeskukselle annetut tehtävät;

12) tukea pelastuslain (379/2011) 38 §:ssä säädettyjen tehtävien edellyttämässä materiaaliavun hankinnassa, kuljetuksessa ja varastoinnissa;

13) huolehtia huoltovarmuuden ennakointi- ja analyysityöstä sekä toteuttaa kansainvälisten sopimusten edellyttämät tehtävät Huoltovarmuuskeskuksen toimialalla;

14) hoitaa muualla lainsäädännössä Huoltovarmuuskeskukselle säädetyt tehtävät sekä muut mahdolliset ennakoimattomat ja kiireelliset huoltovarmuuden turvaamisen kannalta välttämättömät tehtävät.

Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

3 luku

Johtaminen ja päätöksenteko

5 §

Pääjohtaja ja johtoryhmä

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.

Pääjohtajan tukena toimii johtoryhmä.

6 §

Työjärjestys

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

4 luku

Ohjaus

7 §

Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa Huoltovarmuuskeskuksen yleishallinnollisesta ohjauksesta ja valvonnasta.

Liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, valtioneuvoston kanslia sekä ympäristöministeriö ohjaavat Huoltovarmuuskeskusta yhteistoiminnassa työ- ja elinkeinoministeriön kanssa kukin omalla toimialallaan.

Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksesta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

8 §

Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä

Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksen yhteensovittamiseksi enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan ohjausryhmän, jossa ovat edustettuina toimialaohjaavat ministeriöt. Huoltovarmuuskeskus toimii ohjausryhmän asiantuntijajäsenenä. Ohjausryhmä voi tarvittaessa kuulla asiantuntijoita.

Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmän tehtävänä on:

- 1) käsitellä ja hyväksyä Huoltovarmuuskeskuksen tulossopimus, kehys- ja talousarviot ja tilinpäätöskannanottoasiat sekä merkittävät Huoltovarmuuskeskuksen strategiset linjaukset;
- 2) antaa Huoltovarmuuskeskukselle virastoa sitova lausunto Huoltovarmuuskeskuksen huomattavasta taloudellisesta sitoumuksesta, sektorin, poolin, toimikunnan ja varmuusvarastojen perustamisesta tai lakkauttamisesta, tuotantovarausten ja suorituskykyvarausten hankinnasta, tai muuten periaatteellisesti merkittävästä asiasta;
- 3) päättää sektorien, poolien ja toimikuntien toiminnan vuosittaisista painopisteistä.

Jos ohjausryhmä on ratkaistavassa asiassa erimielinen, työ- ja elinkeinoministeriö ratkaisee asian.

Työ- ja elinkeinoministeriö voi asettaa myös muita ryhmiä valmistelemaan toimialaohjaavien ministeriöiden yhteisiä kantoja ohjaukseen kuuluvissa asioissa.

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

5 luku

Yhteistyö huoltovarmuusasioissa

9 §

Huoltovarmuuden yhteistyöryhmä

Huoltovarmuuden kehittämistä ja koordinaatiota varten työ- ja elinkeinoministeriö asettaa poikkihallinnollisen valtionhallinnon huoltovarmuuden yhteistyöryhmän enintään kolmen vuoden toimikaudeksi kerrallaan.

10 §

Huoltovarmuusneuvosto

Huoltovarmuusneuvosto toimii viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyöelimenä huoltovarmuusasioissa.

Valtioneuvosto nimittää työ- ja elinkeinoministeriön esityksestä Huoltovarmuusneuvoston enintään kolmen vuoden toimikaudeksi. Huoltovarmuusneuvostossa tulee olla edustus huoltovarmuuden kannalta kriittisistä viranomaisista, elinkeinoelämän 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) tehdä aloitteita huoltovarmuuden kehittämiseksi;
- 4) antaa Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmän pyynnöstä lausuntoja viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyöstä;
- 5) arvioida sektori- pooli- ja toimikuntakentän kattavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä toiminnan tuloksellisuutta;
- 6) valmistella ehdotus sektoreiden, poolien ja toimikuntien vuosittaisista painopisteistä sekä niiden toteutumisen seurannasta.

Huoltovarmuusneuvostosta ja sen tehtävistä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

11 §

Sektorit, poolit ja toimikunnat

Viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen huoltovarmuusyhteistyötä varten on huoltovarmuuden kannalta kriittisiä toimialoja edustavia sektoreita, joihin kuuluu pooleja ja toimikuntia. Pooleja ja toimikuntia perustetaan Huoltovarmuuskeskuksen ja elinkeinoelämän yritysten, järjestöjen tai viranomaisten välisillä sopimuksilla.

Huoltovarmuuskeskus nimittää sektoreiden, poolien ja toimikuntien toimielinten jäseniksi viranomaisten, huoltovarmuuden kannalta kriittisten elinkeinoelämän yritysten sekä järjestöjen edustajia. Sektoreissa, pooleissa ja toimikunnissa tulee olla vähintään yksi edustaja ministeriöstä tai sen hallinnonalalta, jonka hallinnonalaan kyseisen sektorin, poolin tai toimikunnan toiminta liittyy.

Sektorien, poolien ja toimikuntien tehtävänä on valtioneuvoston asettamien huoltovarmuuden tavoitteiden sekä Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmän vuosittain asettamien painopisteiden mukaisesti edistää viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen välistä yhteistyötä huoltovarmuusasioissa sekä ylläpitää ja kehittää huoltovarmuutta, varautumista ja jatkuvuudenhallintaa oman toimialansa yritysten ja organisaatioiden verkostossa.

6 luku

Materiaalinen varautuminen

12 §

Valtion varmuusvarastointi

Valtion varmuusvarastoja pidetään väestön toimeentulolle ja suojaamiselle, elinkeinoelämän toiminnalle, maanpuolustusta ja turvallisuutta tukevalle tuotannolle sekä huoltovarmuutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta välttämättömistä raaka-aineista ja tuotteista.

Raakaöljyn ja öljytuotteiden varmuusvarastot on sijoitettava 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.

13 §

Valtion varmuusvarastoja koskeva päätöksenteko

Varmuusvarastojen käyttöönotosta normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa päättää valtioneuvosto. Valtioneuvosto voi valtuuttaa Huoltovarmuuskeskuksen päättämään varmuusvarastojen käyttöönotosta normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa.

Muilta osin päätöksentekoon varmuusvarastojen perustamisesta, käyttöönotosta, lakkauttamisesta, varmuusvarastosta käyttöönotetun raaka-aineen tai tuotteen korvaamisesta uudella raaka-aineella tai tuotteella ja varmuusvarastoitavan raaka-aineen ja tuotteen hankintaan tai luovutukseen sovelletaan 5 §:ssä, 8 §:n 2 momentissa ja 14 §:ssä säädettyä.

Valtioneuvosto päättää erikseen perusteista, joiden mukaan huoltovarmuusrahastolle korvataan varmuusvarastoista käyttöönotettujen raaka-aineiden ja tuotteidenkäytettyjen materiaalien arvo.

14 §

Varmuusvarastoituja lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita, henkilösuojaimia ja muita terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita koskeva päätöksenteko

Sosiaali- ja terveysministeriö päättää 13 §:stä poiketen valtion varmuusvarastoitavien lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden, henkilösuojainten ja muiden terveydenhuollossa

käytettävien tavaroiden hankinnoista, 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 tai sairauksien ehkäisyn toteuttamiseksi, eikä maassa ole riittäviä kaupallisia varastoja eikä velvoite- tai turvavarastoja käyttöön otettavasta valmisteesta tai materiaalista;

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 terveysministeriö voi tehdä edellä 1 momentissa tarkoitetun päätöksen, jollei valtion talousarviosta (423/1988) annetusta laista muuta johdu. Sosiaali- ja terveysministeriön on huomioitava 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa asioissa mahdolliset kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) ja pelastuslain (379/2011) 38 §:n nojalla tehdyt päätökset.

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

15 §

Tuotantovarausten ja suorituskykyvarausten hankinta

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 on tarkoitettu otettavaksi käyttöön normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

7 luku

Huoltovarmuuden rahoittaminen

16 §

Huoltovarmuusrahasto ja huoltovarmuusmaksu

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

Huoltovarmuusrahastosta katetaan materiaalisen varautumisen kustannukset ja investoinnit sekä muissa laeissa huoltovarmuusrahastosta katettavaksi säädetty korvaukset, joista säädetään lain 21 pykälässä. Huoltovarmuusrahastosta voidaan lisäksi korvata Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoimintaan liittyviä huoltovarmuustoimenpiteitä sekä muita kuin materiaaliseen varautumiseen liittyviä huoltovarmuuden kannalta välttämättömiä investointeja sekä kriisitoimenpiteisiin liittyviä kustannuksia.

Huoltovarmuusrahaston pääoman muodostavat materiaalisen varautumisen edellyttämä kiinteä ja irtain omaisuus, varmuusvarastoissa olevat tavarat sekä sijoittamattomat varat. Varmuusvarastoitujen tavaroiden luovutuksessa syntynyt voitto tai tappio on otettava huomioon huoltovarmuusrahaston pääoman muutoksena.

17 §

Huoltovarmuusrahaston hallinto

Huoltovarmuuskeskus vastaa huoltovarmuusrahaston hallinnosta. Huoltovarmuusrahaston käyttöä koskevaan päätöksentekoon sovelletaan lain 5 §:ssä ja 8:ssä säädettyä. Huoltovarmuusrahaston omistuksessa olevan kiinteän omaisuuden luovuttaminen tapahtuu sen mukaan kuin valtion maaomaisuuden luovuttamisesta erikseen säädetään. Kiinteistöjen tuotto ja niiden luovutuksista saatavat vastikkeet tuloutettaisiin huoltovarmuusrahastoon.

Jos valtion varmuusvarastoja lakkautetaan tai supistetaan huoltovarmuusrahaston pääoma tai supistusta vastaava osa siitä on tuloutettava valtion talousarvioon. Jos huoltovarmuusrahaston likvidit varat ylittävät 150 miljoonaa euroa, ylimenevä osa tuloutetaan talousarvioon.

Huoltovarmuusrahaston hallinnosta voidaan antaa tarkempia säännöksiä työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

18 §

Kirjanpito, tilintarkastus ja tilinpäätös

Huoltovarmuusrahaston kirjanpitoon sovelletaan kirjanpitolakia (1336/1997) ja tilintarkastukseen tilintarkastuslakia (1141/2025).

Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa kolmeksi vuodeksi kerrallaan huoltovarmuusrahaston hallintoa, taloutta ja 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 säädetty pätevyudet.

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

19 §

Lainanottovaltuus

Huoltovarmuusrahastolle voidaan valtioneuvoston luvalla ja sen määräämillä ehdoilla ottaa lainaa enintään 600 miljoonaa euroa.

Lainojen takaisinmaksu ja korot maksetaan huoltovarmuusrahaston varoista.

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

8 Luku

Huoltovarmuuskeskuksen myöntämät tuet

20 §

Tuen myöntämisen yleiset edellytykset

Huoltovarmuuskeskus voi myöntää Huoltovarmuusrahastosta tukea taloudelliseen tai muuhun toimintaan, jos se on tarpeellista tässä laissa säädettyjen tehtävien tai huoltovarmuuden tavoitteista annetussa valtioneuvoston päätöksessä annettujen tavoitteiden toteutumiseksi.

Tuen myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että

- 1) toimenpiteen tukeminen ei ole lakisääteisesti jonkun toisen viranomaisen vastuulla eikä rahoitus liity viranomaisen vastuulle kuuluvaan pitkäkestoiseen normaaliajan toimintoon;
- 2) tuen on kohdistuttava markkinoiden toimintapuutteiden korjaamiseen ja sillä on oltava kannustava vaikutus. Tavoiteltavaa varautumis-, huoltovarmuus- tai turvallisuustasoa ei saavuteta ilman tuen myöntämistä;
- 3) yrityksellä katsotaan olevan edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan;
- 4) tuki ei saa vääristää kilpailua. Myönnettäessä tukea taloudelliseen toimintaan on huomioitava mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään; ja
- 5) tuki on määräaikainen.

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

21 §

Muissa laeissa säädettyt tuet ja korvaukset

Sen lisäksi mitä 20 §:ssä säädetään, huoltovarmuusrahastosta myönnettävistä tuista ja korvauksista sekä niiden myöntämisen edellytyksistä säädetään erikseen muualla lainsäädännössä.

9 luku

Erinäiset säännökset

22 §

Omaisuu den siirtyminen

Huoltovarmuuskeskuksen/huoltovarmuusrahaston omistuksessa oleva omaisuus siirtyy tämän lain voimaantullessa virastomuotoiseen Huoltovarmuuskeskukseen/huoltovarmuusrahastoon.

- *eriteltävä omaisuuden siirrot virastoon ja rahastoon*

23 §

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 luovuttavan viranomaisen välttämättömiksi arvioimat tiedot tämän lain 4 §:n 1 momentin 3–5 ja 8 kohdissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.

24 §

Tietojenantovelvollisuus

Elinkeinonharjoittaja ja elinkeinoelämän järjestö ovat velvollisia Huoltovarmuuskeskuksen pyynnöstä antamaan salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä sille 4 §:n 1 momentin 3–6 kohdissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot.

Tiedot on toimitettava maksutta, ilman aiheetonta viivytystä ja vaadittaessa annettava kirjallisina. Tiedot voidaan toimittaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti.

25 §

Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen

Huoltovarmuuskeskuksella on sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus luovuttaa 4 §:n 1 momentin 3 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 tietojen luovutettaessa asetettuja ehtoja.

26 §

Virka-apu

Huoltovarmuuskeskuksella on oikeus saada poliisilta virka-apua 4 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetyn valtion varmuusvarastojen valvonnan toteuttamiseksi sekä 13 ja 14 §:ssä säädetyn valtion varmuusvarastojen käyttöönoton suorittamiseksi, jos virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta poliisille säädettyjen muiden tehtävien suorittamista.

Virka-avun pyytämisestä päättää pääjohtaja.

27 §

Uhkasakko

Huoltovarmuuskeskus voi asettaa 24 §:ssä säädetyn tietojenantovelvollisuuden noudattamisen tehosteeksi uhkasakon.

28 §

Huoltovarmuusrikkomus

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää määräajassa toimittamatta 24 §:n nojalla pyydetyn tiedon tuotantokapasiteetista, varastotasoista, toimitiloista, henkilöstöresursseista tai 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyn tilannekuvan ylläpitoa varten pyydetyn välttämättömän tiedon tai antaa virheellisen tiedon, on tuomittava *huoltovarmuusrikkomuksesta* sakkoon.

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta ei suorita määräajassa tämän lain 4 §:n 1 momentin 11 kohdan nojalla asetuksen (EU)1452/2024 artiklassa 24(2) tarkoitettua riskienarviointia on tuomittava huoltovarmuusrikkomuksesta sakkoon.

10 luku

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

29 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2026.

30 §

Kumottavat säännökset

Tällä lailla kumotaan huoltovarmuuden turvaamisesta annettu laki (1390/1992).

31 §

Henkilöstöä koskeva siirtymäsäännös

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992) säädettyjä tehtäviä hoitava työsuhteinen henkilöstö siirtyy tällä lailla perustettavan Huoltovarmuuskeskuksen

virkasuhteeseen. Määräaikaisessa työsopimussuhteessa näissä tehtävissä oleva henkilöstö siirtyy palvelussuhteensa keston ajaksi Huoltovarmuuskeskuksen määräaikaiseen virkasuhteeseen. 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.

32 §

Sopimuksia, sitoumuksia ja vireillä olevia asioita koskeva siirtymäsäännös

Jollei muualla laissa toisin säädetä Huoltovarmuuskeskukselle kuuluvien tämän lain 4 §: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 voimaantullessa voimaan Huoltovarmuuskeskuksella, ellei niitä koskevista vastuista ja velvollisuuksista tämän tai muun lain nojalla erikseen säädetä tai muuta sovita, eikä niiden sisällöstä muuta johdu.

33 §

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.

30 §

Yhteisten palvelujen käytön velvollisuutta koskeva siirtymäsäännös

Huoltovarmuuskeskuksen on otettava valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) 2 §:n 4 momentin nojalla säädettyssä asetuksessa tarkoitettut yhteiset perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalvelut käyttöön siinä laajuudessa kuin saman lain 3 §:n 2 momentin nojalla annetussa asetuksessa säädetään siinä vaiheessa, kun Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviin liittyvät yhteiset tieto- ja viestintätekniset palvelut siirtyvät saman lain 5 §:ssä tarkoitettuun Valtori-palvelukeskukseen.

2.

Turvavarastolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan turvavarastolain (970/1982) 8 § 2 momentti, 13 § ja 14 § 2 momentti,
muutetaan turvavarastolain (970/1982) 1 § 1 momentti, 3 § 1 momentti, 7 § 1 momentti,
sellaisena kuin se on laissa (1392/1992), 8 §, 8 a §, sellaisena kuin se on laissa (1685/1991), 9
§ 1 momentti sellaisena kuin se on laissa (307/1995), sekä
lisätään lakiin uusi 8 b § seuraavasti:

1 §

Turvavarastoja voidaan perustaa ja ylläpitää väestön toimeentulon ja turvallisuuden turvaamiseksi ja tuotantotoiminnan ylläpitämiseksi välttämättömien raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden varastoinnaksi ulkomaankaupan häiriöiden varalta sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

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 §

Milloin raaka-aineen, tarvikkeen tai tuotteen riittävä saanti on estynyt ja turvavarastoijan tuotanto keskeytyisi tai olennaisesti vähentyisi ilman turvavarastossa olevien raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden käyttöä, turvavarastoija saa käyttää turvavarastossa olevia raaka-aineita, tarvikkeita ja tuotteita tuotantonsa työ- ja elinkeinoministeriön luvalla. Turvavarastoijan tulee täydentää turvavarasto turvavarastointisopimuksen mukaiseen määrään ministeriön määräämässä ajassa.

Myöntäessään luvan turvavaraston käyttämiseen työ- ja elinkeinoministeriön on määrättävä myös turvavaraston käyttämisen muista ehdoista. Ministeriön päätöksessä voidaan määrätä velvoitteen alaisten raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden käyttökohteista- ja määristä.

8 a §

Työ- ja elinkeinoministeriö voi energiahuollon kriisivalmiutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi myöntää turvavarastoijalle luvan luovuttaa turvavarastossa olevia raaka-aineita, tarvikkeita ja tuotteita. Ministeriön on samalla määrättävä luovutettavat määrät sekä missä ajassa turvavarasto on täydennettävä.

8 b §

Huoltovarmuuskeskus voi hakemuksesta myöntää turvavarastoijalle luvan alittaa sopimuksen mukaisen määrän, jos turvavarastossa oleva tai muu velvoitteen alainen raaka-aine, tarvike tai tuote on vaarassa tulla varastoaikanaan käyttötarkoitukseensa soveltumattomaksi.

Huoltovarmuuskeskus voi myöntää alitusluvan myös, jos varastointivelvollisen tuotanto ja toiminta on velvoitteen alaisen raaka-aineen, tarvikkeen tai tuotteen tilapäisen saantihäiriön vuoksi vaarassa keskeytyä tai olennaisesti vähentyä ilman turvavaraston käyttöönottoa ja jos alitusluvan myöntäminen ei olennaisesti vaaranna huoltovarmuutta.

Alitusluvan myöntäessään Huoltovarmuuskeskuksen on määrättävä sallitun alituksen suuruus sekä se, missä ajassa varastojen on täydennettävä varastonsa turvavarastosopimuksen mukaiselle tasolle.

Huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta annetun lain 8 §:ssä tarkoitettu Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä antaa Huoltovarmuuskeskukselle virastoa ohjaavan lausunnon sellaisesta turvavaraston tilapäisestä alittamisesta, jossa on kyse yli (miljoonan euron) suuruisesta alituksesta tai muuten periaatteellisesti merkittävästä asiasta.

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.

11 §

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 x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

2.

Turvavarastolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan turvavarastolain (970/1982) 13 § ja 14 § 2 momentti,
muutetaan turvavarastolain (970/1982) 1 § 1 momentti, 3 § 1 momentti, 7 § 1 momentti,
sellaisena kuin se on laissa (1392/1992), 8 §, 8 a §, sellaisena kuin se on laissa (1685/1991), 9
§ 1 momentti sellaisena kuin se on laissa (307/1995), sekä
lisätään lakiin uusi 8 b § 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 ja turvallisuuden turvaamiseksi ja tuotantotoiminnan ylläpitämiseksi välttämättömien raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden varastoimiseksi ulkomaankaupan häiriöiden varalta sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

3 §

Valtioneuvosto vahvistaa turvavarastoivat 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 tuotanto keskeytyisi tai olennaisesti vähentyisi ilman turvavarastossa olevien tavaroiden käyttöä, turvavarastoija saa käyttää

8 §

Milloin raaka-aineen, tarvikkeen tai tuotteen riittävä saanti on estynyt ja turvavarastoijan tuotanto keskeytyisi tai olennaisesti vähentyisi ilman turvavarastossa olevien raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden käyttöä, turvavarastoija saa käyttää turvavarastossa

turvavarastossa olevia tavaroita tuotantoonsa kauppa- ja teollisuusministeriön luvalla. Turvavarastojan 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 turvavarastojalle luvan tilapäisesti, kuitenkin enintään neljän kuukauden ajan käyttää turvavarastoa.

Myöntäessään luvan turvavaraston käyttämiseen kauppa- ja teollisuusministeriön on määrättävä myös turvavaraston käyttämisen muista ehdoista.

8 a §

Kauppa- ja teollisuusministeriö voi energiahuollon kriisivalmiutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi myöntää turvavarastojalle luvan luovuttaa turvavarastossa olevia raaka-aineita ja tuotteita. Ministeriön on samalla määrättävä luovutettavat määrät sekä missä ajassa turvavarasto on täydennettävä.

(uusi)

olevia raaka-aineita, tarvikkeita ja tuotteita tuotantoonsa työ- ja elinkeinoministeriön luvalla. Turvavarastojan tulee täydentää turvavarasto turvavarastointisopimuksen mukaiseen määrään ministeriön määräämässä ajassa.

Myöntäessään luvan turvavaraston käyttämiseen työ- ja elinkeinoministeriön on määrättävä myös turvavaraston käyttämisen muista ehdoista. Ministeriön päätöksessä voidaan määrätä veloitteen alaisten raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden käyttökohteista- ja määristä.

8 a §

Työ- ja elinkeinoministeriö voi energiahuollon kriisivalmiutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi myöntää turvavarastojalle luvan luovuttaa turvavarastossa olevia raaka-aineita, tarvikkeita ja tuotteita. Ministeriön on samalla määrättävä luovutettavat määrät sekä missä ajassa turvavarasto on täydennettävä.

8 b §

Huoltovarmuuskeskus voi hakemuksesta myöntää turvavarastojalle luvan alittaa sopimuksen mukaisen määrän, jos turvavarastossa oleva tai muu veloitteen alainen raaka-aine, tarvike tai tuote on vaarassa tulla varastoaikanaan käyttötarkoitukseensa soveltumattomaksi.

Huoltovarmuuskeskus voi myöntää alitusluvan myös, jos varastointivelvollisen tuotanto ja toiminta on veloitteen alaisen raaka-aineen, tarvikkeen tai tuotteen tilapäisen saantihäiriön vuoksi vaarassa keskeytyä tai olennaisesti vähentyä ilman turvavaraston käyttöönottoa ja jos alitusluvan myöntäminen ei olennaisesti vaaranna huoltovarmuutta.

Alitusluvan myöntäessään Huoltovarmuuskeskuksen on määrättävä sallitun alituksen suuruus sekä se, missä ajassa varastojan on täydennettävä varastonsa turvavarastosopimuksen mukaiselle tasolle.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta annetun lain 8 §:ssä tarkoitettu Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä antaa Huoltovarmuuskeskukselle virastoa ohjaavan lausunnon sellaisesta turvavaraston tilapäisestä alittamisesta, jossa on kyse yli (miljoonan euron) suuruisesta alituksesta tai muuten periaatteellisesti merkittävästä asiasta.

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 tarkoitettun 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 tarkoitettun korkokannan mukaan.

11 §

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.

14 §

Tätä lakia sovelletaan myös sellaisiin ennen tämän lain voimaantuloa perustettuihin varastoihin, joita varten on myönnetty korkohyvitystä luottolaitosten varoista myönnettävistä eräistä korkotukilainoista annetun lain nojalla, mikäli kauppa- ja teollisuusministeriö ja varastoija niin sopivat.

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

.

18.6.2025

Valtiovarainministeriön edustajan eriävä mielipide luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Valtiovarainministeriön työryhmäedustaja on jättänyt eriävän mielipiteen hallituksen esitysluonnoksesta. Lausunnonantajia pyydetään erityisesti kiinnittämään esitysluonnoksessa huomiota siihen, kehittääkö se hallitusohjelman linjausten tarkoittamalla tavalla Suomen huoltovarmuuden järjestelmää kokonaisuutena, sekä onko huoltovarmuusjärjestelmän läpinäkyvyys, ohjattavuus, valvottavuus ja tarkoituksenmukaisuus riittävällä tavalla varmistettu. Lisäksi pyydetään ottamaan kantaa siihen, onko esitysluonnoksessa asianmukaisesti perusteltu huoltovarmuusmaksunimisen korvamerkityn energiaveron ylläpitäminen, Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusrahoituksen rahoituksen kokonaistaso suhteessa niiden suunniteltuihin tehtäviin ja muiden viranomaisten huoltovarmuustyön edellyttämiin resursseihin, sekä huoltovarmuusrahaston suunniteltu käyttö myös Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoimintaan sekä erikseen rajaamattomiin kriisitoimenpiteisiin liittyviin kustannuksiin.