

Asia: VN/25055/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. 1 § Lain soveltamisala ja tavoitteet

Suurvaltojen välinen konflikti muuttuu intensiivisemmäksi ja saa globaaleja muotoja. Autoritääristen valtioiden yhteistoiminta ja keskinäinen tuki tiivistyy vauhdilla. Tämän seurauksena esitetään jo arvioita, joiden mukaan kuluvan vuosikymmenen loppupuolella Nato-maahan kohdistuvan suoran sotilaallisen aggression todennäköisyys kasvaa. Konfliktin kärjistymiseen liittyy myös monenlaisia hybridioperaatioita, joilla horjutetaan kohdemaita ja liittokuntia. Nämä operaatiot saattavat vahingoittaa Suomen yhteyksiä muihin EU- ja Nato-maihin. Itämeren itärannikon valtiot ovat poikkeuksellisen riippuvaisia näistä yhteyksistä. Yhteiskuntien yksittäisten kriittisten toimintojen katkeamiseen tai jopa sitä vakavampiin laajamittaisempiin häiriötilanteisiin tulee olla varauduttu ennalta, jolloin huoltovarmuusjärjestelyn merkitys on kohonnut entisestään. Hybridioperaatiot voivat todennäköisesti ilmentyä normaaliolojen (=ei poikkeusolojen) vallitessa.

Hybridiuhkien kannalta tehokas ja nopeasti toimiva huoltovarmuusjärjestelmä voi toimia ennaltaehkäisevästi, jos vastustaja arvioi, ettei tavoitellun haitan saavuttaminen kohtuullisin resurssein ole todennäköistä. Toisaalta, kriisitilanteessa Suomeen kohdistuvien hybridiuhkien kohdalla huoltovarmuusjärjestelmä mahdollistaa yhteiskunnan resilienssin ja nopean paluun yhteiskunnan normaaleihin toimintoihin.

Hybridiosaamiskeskus (HybridCoE) on selvitelty eri Euroopan maiden huoltovarmuusjärjestelyjä. Keskuksen ja myös useamman muun valtion edustajien näkemyksen mukaan Suomen nykyinen Huoltovarmuuskeskukseen, Huoltovarmuusorganisaatioon ja elinkeinoelämän osallistumiseen perustuva erikseen rahastoitu ratkaisu on erityisen hyvä ja toimiva. HE Laiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta näyttää pyrkivän säilyttämään nykymallin ja vahvistamaan sen resursointia ja tehtäviä.

HE:n yleiset tavoitteet ovat oikeansuuntaisia. Huoltovarmuuden merkityksen nähdään korostuvan nykyisessä turvallisuusympäristössä ja nykymallisen Huoltovarmuusrahaston tason vähittäinen laskeminen tunnustetaan ongelmaksi. Rahoitusta ollaan valmiina tukemaan mm. lainanottovaltuutta korottamalla. Toiminta-ajatuksen laajentaminen normaaliolojen poikkeustilanteisiin on perusteltua. Huoltovarmuuden kattavan tilannekuvan ylläpitäminen HVK:n tehtävänä vahvistaa keskuksen asemaa ja on perusteltua.

Osa HE:n tavoitteista näyttää keskittyvän hallinnon modernisoimiseen ja läpinäkyvyyden parantamiseen. Tällaiset tavoitteet eivät saisi mennä tehokkuuden kehittämisen edelle.

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

HE luonnoksen mukaan ”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”. Ohjausmallissa korostetaan nyt eri ministeriöiden roolia aiempaan nähden. Yksityissektorin taloudellinen ja henkinen sitouttaminen kokonaisturvallisuuteen on keskeinen suomalaisen järjestelmän vahvuus. Esitetyn muutoksen puitteissa tulee varoa tämän linkin heikentymistä.

Perustelujen kohdassa 4.2.2 ”Vaikutukset viranomaisten toimintaan” todetaan:

”Monikanavaohjaus tekisi Huoltovarmuuskeskuksen toiminnasta avoimempaa, ja vaikutuksena on myös hallinnonalojen vaikutusmahdollisuuksien lisääntyminen oman hallinnonalansa huoltovarmuuteen liittyvissä hankkeissa ja toimenpiteissä. Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan painopisteiden ja rahoituksen priorisointi tehostuisivat. Vahvistamalla toimivaltaisten ministeriöiden ohjausroolia varmistetaan samalla tiedonkulkua eri hallinnonaloille. Ohjausmallin päivittäminen

esitetyllä tavalla lisääisi myös Huoltovarmuuskeskuksen läpinäkyvyyttä, ohjattavuutta ja valvottavuutta.”

Tämä monikanavaohjaus toteutuu esityksessä varsinkin Huoltovarmuuden ohjausryhmän kautta, jossa eri ministeriöt ovat edustettuina. Ohjausryhmälle on HE:ssä annettu merkittävä ohjausvalta Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan ja siten myös Huoltovarmuusrahaston käyttämisestä koskeviin päätöksiin. Koska asiaa (toiminnan painopisteiden ja rahoituksen priorisointi tehostuisivat) ei paremmin perustella, voi sitä arvioida yleisen hallinnollisen kokemuksen perusteella. Tässä mielessä siirtyminen usean ministeriön keskinäiseen monikanavaohjaukseen ei välttämättä tehosta painopisteiden ja rahoituksen priorisointia, vaan epämääräisesti muotoiltuna se pikemminkin saattaisi monimutkaistaa ja hidastaa näitä toimintoja. Pahimmillaan seurauksena voisi olla Huoltovarmuusrahaston hajautuminen osaksi eri ministeriöiden tulos- ja budjettisuunnittelua. Lakiesityksessä mahdolliset kiistatilanteet on määritetty selvitettäväksi siten, että ohjausryhmän jäädessä erimieliseksi TEM ratkaisee asian. Pykälästä ei selviä, voiko TEM tehdä itsenäisesti päätöksen, vai onko sen tukeuduttava johonkin saavutettavaan enemmistön kantaan. Vain käytäntö voi osoittaa, riittääkö tällainen määräys toiminnan selkeälinjaisuuden säilyttämiseen.

Vallitsevassa tilanteessa on tärkeää säilyttää Huoltovarmuuskeskus todellisena horisontaalisena toimijana, joka kykenee dynaamiseen ja tarvittaessa nopeaan päätöksentekoon sekä varastoinnin suunnittelussa että rahoitusta suunnattaessa - esimerkiksi koronapandemiassa koetun laivayhteyksien turvaamisen tapaan. Yleisten läpinäkyvyyttä ja eri ministeriöiden tiedonsaantimahdollisuuksia parantavien tavoitteiden ollessa mahdollisesti ristiriidassa toiminnan sujuvuuden kanssa tulisi juuri Suomen huoltovarmuuden kysymyksissä ja tässä maailmantilanteessa priorisoida toiminnan tehokkuutta.

Valtiovarainministeriön edustaja on jättänyt eriävän mielipiteensä rahastomallin käytön osalta. HE:n yleiset tavoitteet korostavat turvallisuustilanteen muutosta ja siten nähdään HVK:n toimintaan kohdistuneiden vaatimusten lisääntyneen aivan viime aikoina. HVK:n toiminnalta voidaan yhtäältä vaatia volyyymiä ja toisaalta dynaamisuutta, mm nopeaa päätöksentekokykyä. Jo tällä perusteella on selvää, että rahastomalli on välttämätön ja siirtyminen normaaliin budjettitalouteen heikentäisi huoltovarmuutta. HE:n perustelut ovat riittävät sen toteamiseen.

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 suorituskyykyvarausten 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

-

Järvinen Suvi

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus - Johtaja Teija Tiilikainen