

Asia: VN/25055/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. 1 § Lain soveltamisala ja tavoitteet

Viittaamme 1 § pykälän osalta Elinkeinoelämän keskusliiton lausuntoon ja katsomme, että erityisesti keskeiset käsitteet, kuten ”vakava häiriötilanne” tulee määritellä huolellisesti lain tasolla ja nyt ehdotettua tarkemmin, esim. seuraavalla tavalla: ”vakava häiriötilanne on vakavampi kuin muu häiriötilanne, mutta lievempi kuin valmiuslain tarkoittamien poikkeusolojen perusteena olevat häiriötilanteet”.

2. 2 § Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset

-

3. 3 § Huoltovarmuuskeskuksen asema ja toimiala

-

4. 4 § Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät

Voimassa olevassa asetuksessa Huoltovarmuuskeskuksesta sen tehtäviin lukeutui useita elinkeinoelämän vapaaehtoisen varautumisen edistämisen tehtäviä, jotka ovat nyt poistuneet tai korvattu kirjauksella varautumisen ja valmiuden edistämisestä. Pidämme tärkeänä, että tehtävät eritellään laissa tai lain nojalla annettavassa asetuksessa.

Viittaamme myös Elinkeinoelämän keskusliiton asiasta antamaan lausuntoon ja vaikka säännöksen 1 momentin 1 kohta vastaisi pitkälti nykyisen lain 6 §:n 1 momentin 1 kohtaa, se kuitenkin poikkaisi niin, että ehdotuksessa mainitaan vain julkishallinto ja elinkeinoelämä. Katsomme, että selkeyden vuoksi kohtaan tulisi lisätä myös elinkeinoelämän (toimiala)järjestöt erikseen.

Osana Huoltovarmuuslain uudistamista toteamme edelleen, että laissa yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (310/2025) 7 §:ssä tarkoitettu yhteensovittamistehtävää hoitava ministeriö ja siihen liittyvä annettu kansallisen yhteyspisteen tehtävä sellaisena, kuin se on direktiivissä tarkoitettu, tulisi lakiehdotuksessa siirtää Sisäministeriöltä (SM) Työ- ja elinkeinoministeriölle (TEM) sekä Huoltovarmuuskeskukselle. Nyt valmisteltavan säädöksen osalta viittaamme edelleen EK:n lausuntoon ja toteamme, että ko. lakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että "Huoltovarmuuskeskukselle annettavat uudet tehtävät liittyen direktiivin viranomaistoimintaan arvioidaan ja linjataan osana huoltovarmuushanketta." Kirjaus siis edellyttää, että uudet tehtävät linjataan nyt lausuttavana olevan lain yhteydessä. Tästä huolimatta lakiehdotuksessa viitataan lähinnä epämääräisesti tulevaan tarkoitukseen tehdä näin. Katsomme, että puute korjataan jatkovalmistelussa ja Huoltovarmuuskeskukselle annetaan säädösvalmistelun yhteydessä sille viranomaisista perustellusti parhaiten soveltuva kansallisen CER-yhteyspisteen asema.

Yllä mainitun asian suhteen tulee huomioida, että sekä väestön toimeentulo, että talouselämän toiminnan ylläpitäminen ovat pääasiassa yritysten vastuulla, joka tarkoittaa sitä, että tarkoituksenmukaisin yhteensovittava ministeriö on työ- ja elinkeinoministeriö. TEM:in hallinnonalalla jaettu näkemys siitä, että CER-direktiivi tuottaisi lisäarvoa, mikäli sen toimeenpano kytkettäisiin operatiivisesti osaksi nykyistä huoltovarmuusjärjestelmää, on vahvasti perusteltu. SM:n hallinnonalan ei ole tässä valossa perusteltua asettua yksinomaiseen ohjaavaan rooliin "yleisen tai kansallisen turvallisuuden" näkökulmasta huoltovarmuuden piiriin kuuluvissa asioissa. Yhteiskunnan kriittiset palvelut ja infrastruktuuri ovat pääosin yritysten hallussa, ja ne ovat tehneet työtä varautumisensa eteen jo vuosikymmeniä. Elinkeinoelämälle ovat haitaksi monimutkaiset, päällekkäiset tai tehottomat hallintorakenteet, ja ne aiheuttavatkin sekä hallinnollista taakkaa ja kasvun esteitä yrityksille itselleen, mutta myös tuottavuuden heikentymistä julkishallinnossa.

Kohdassa 5) "tavaroiden ja palveluiden" termi "tavara" viitannee vain fyysisiin tuotteisiin - tavaroiden ohella tulisi huomioida myös mm. digitaaliset tuotteet, jotka voivat olla esim. ohjelmistotuotteita. Ehdotamme säännöksen muodoksi: "edistää huoltovarmuuden kannalta välttämättömien hyödykkeiden ja palveluiden saatavuuden turvaamista normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä edistää sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon turvaamista."

5. 5 § Pääjohtaja ja johtoryhmä

-

6. 6 § Työjärjestys

Ehdotuksen kohta rajaa työjärjestyksen koskemaan virastoa, kun nykyisellään se kattaa myös teollisuuden sektoreita ja poolitoiminnan. Ehdotamme, että kirjausta muutetaan "Pääjohtaja vahvistaa viraston sekä sektorien, poolien ja toimikuntien työjärjestyksen..." Lisäksi työjärjestyksen tai muun asiakirjan tulisi sisältää elinkeinoelämän ja viranomaisten välisen yhteistoiminnan johtamis- ja toimintajärjestelmä kuvauksen, jonka tuloksellisuus on mitattavissa.

7. 7 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus

Pidämme hyvänä, että kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti toimittaessa varautumisen koordinaatio eri teollisuuden toimialoilla on vastuuministeriöllä. Ehdotuksen malli tukee tätä koordinaatiota ja huomioi näin toimialakohtaisen varautumisen toimenpiteitä kokonaisuutena.

8. 8 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä

Koemme muutoksen Huoltovarmuuskeskuksen ohjausrakenteissa merkittäväksi elinkeinoelämän kannalta. Huoltovarmuuden ollessa pitkälti elinkeinoelämän tuottamien hyödykkeiden varassa, tulisi ohjaukseen ja päätöksentekoon olla mahdollista osallistua ehdotuksessa kuvattua selvemmin. Käytännössä tämä tarkoittaisi elinkeinoelämän järjestöjen edustusta ohjausryhmässä.

Ohjausryhmän tehtäviin tulisi kirjata huoltovarmuusneuvoston kuuleminen tai neuvonantajarooli elinkeinoelämää koskevien päätösten osalta.

9. 9 § Huoltovarmuuden yhteistyöryhmä

-

10. 10 § Huoltovarmuusneuvosto

Viittaamme asiassa Elinkeinoelämän keskusliiton lausuntoon ja katsomme, että koska säädösehdotuksen perusteluissa todetaan, 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.”

Teknologiateollisuus esittää, että Huoltovarmuusneuvoston roolia tulisi näin ollen myös säännöksen sanamuotojen osalta vahvistaa elinkeinoelämää koskevien päätösten osalta, eritoten suhteessa ehdotuksen 7 §:ään. Neuvoston merkitys Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksessa sekä huoltovarmuusrahaston käytössä elinkeinoelämään liittyen tulisi näin ollen korostaa. Huoltovarmuusneuvoston ja eri toimialojen sektorien sekä poolien tuottaman tiedon merkitystä päätösten ohjauksessa tulisi vastaavasti korostaa osana tiedolla johtamisen periaatetta. Katsomme, että ohjausryhmän suuntaan toteutuvan neuvonantajaroolin tulisi olla soveltuvien osin oma-aloitteinen eikä yksinomaan alisteinen ohjausryhmän pyynnöille.

11. 11 § Sektorit, poolit ja toimikunnat

Sen sijaan, että Huoltovarmuuskeskus nimittää jäseniä tulisi sektorien, poolien ja toimikuntien nimitykset toteuttaa niiden esityksestä. Tämän kaltainen säännöksen muotoilu mahdollistaisi edelleen Huoltovarmuuskeskukselle ns. veto-oikeuden nimityksissä, mutta vahvistaisi elinkeinoelämän ja järjestöjen välistä yhteistyötä huoltovarmuusasioissa sekä huoltovarmuuden ylläpitämisessä ja kehittämisessä osana sektorien, poolien ja toimikuntien toimintaa.

Sektorien, poolien ja toimikuntien tehtäviä eritellessä tulee huomioida se, että Huoltovarmuuskeskuksen määrittelemien tehtävien lisäksi sektorit, poolit ja toimikunnat toteuttavat itse tiedolla johtamisen periaatteiden pohjalta määrittelemiään (ja huoltovarmuuskeskuksen kanssa sopimiaan) tehtäviä. Jotta kirjauksessa toteutuu elinkeinoelämän yhteistyö, ehdotamme että kohta muotoillaan uudelleen.

Teknolוגiateollisuuden ehdotus: Sektorien, poolien ja toimikuntien tehtävänä on valtioneuvoston asettamien huoltovarmuuden tavoitteiden, Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmän vuosittain asettamien painopisteiden sekä elinkeinoelämästä nousevien varautumistarpeiden mukaisesti edistää viranomaisten, järjestöjen sekä elinkeinoelämän vapaaehtoista yhteistyötä huoltovarmuusasioissa sekä ylläpitää ja kehittää huoltovarmuutta, varautumista ja valmiutta toimia normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa oman toimialansa yritysten ja organisaatioiden verkostossa. Eri toimialojen väliseen rajapintayhteistyöhön ja poolien väliseen koordinaatioon tulee kiinnittää erityistä huomiota. Tarvittassa pooleja tulee voida luoda, muuttaa tai kehittää muuttuvien olosuhteiden mukaisesti entistä ketterämmin ja valittuun johtamismalliin nojautuen. Poolien kehittämisessä myös kotiorganisaatioiden tulee olla entistä vahvemmin mukana.

ELVAR-toimikuntien alueellisessa yhteistyössä on eroavaisuuksia. Uudistuvan Huoltovarmuuskeskuksen tulee kiinnittää huomiota ELVAR-toimikuntien toimivuuteen.

Viittaamme lisäksi Elinkeinoelämän keskusliiton lausuntoon ja toteamme, että 11 §:ään sisältyvä huoltovarmuuskriittisen organisaation määritelmä on epätarkoituksenmukainen ja voi aiheuttaa kilpailuoikeudellista haittaa, sillä huoltovarmuuskriittisten organisaatioiden tunnistamista ja nimeämistä ei tule jättää yksin alalla toimivien yritysten itsensä tehtäväksi. Esitysluonnos määrittelee huoltovarmuuskriittisen organisaation ”toimijaksi, jonka (liike)toiminta liittyy huoltovarmuuden kannalta kriittiseen toimintoon jollain huoltovarmuuden sektorilla.” Katsomme, että määritelmä ei tarjoa luotettavia kriteereitä Huoltovarmuuskeskukselle tunnistaa kyseisiä organisaatioita. Määritelmällistä apua voi löytyä muiden sektorilakien, esimerkiksi kyberturvallisuuslain määrittelystä.

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

Pidämme säännöstä kannatettavana. Esimerkiksi ICT-alalla varautumistyö ei voi olla fyysisten hyödykkeiden varastointia, joten tuotantovaraukset ja suorituskyvyn varmistaminen on merkittävä lisäys keinovalikoimaan. Suorituskykyvarauksiin liittyä digitaaliset hyödykkeet, eritoten palvelut. Huoltovarmuutta varmistamassa voi olla esimerkiksi kyberturvallisuuden palveluita, jotka otetaan käyttöön pykälässä ehdotetun mukaisesti.

Huomautamme myös säännöksen sanamuotoon liittymättä, että uudistettavien hankintalakien yhteydessä on myös tarpeen huomioida huoltovarmuushankinnat tai liikkumavaran käyttö.

16. 16 § Huoltovarmuusrahasto ja huoltovarmuusmaksu

Teknologiateollisuus pitää merkittävänä ehdotuksessa tavoitetta huoltovarmuusrahaston ketteryuden säilyttämisessä ja sitä, että kehitysohjelmatoiminnan rahoitus tulee huoltovarmuusrahastosta. Tällä keinoin varmistetaan usein budjettivuoden aikainen varautumisen kehittämistoiminta.

Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuustoimenpiteiden rahoitusmalli uudistaminen siten, että osa rahoituksesta tulisi valtion talousarviosta on kannatettava. Vastaavasti huoltovarmuusrahaston kantokyvyn kannalta pidämme hyvänä, että Huoltovarmuuskeskuksen ja poolien henkilöstöön liittyvien kulujen kattaminen siirtyy valtion budjettiin.

Katsomme lisäksi, että jatkossa Huoltovarmuusrahastosta materiaalsen varautumisen ja sen edellyttämien investointien, erityislainsäädännön nojalla maksettavien korvausten, Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoiminnan kulujen ja muiden kuin materiaalsen varautumiseen liittyvien investointien sekä ennakoimattomiin kriisitoimien kustannuksia tulee kohdistaa sekä soveltuvien osin laskea osaksi NATO-jäsenvaltioiden puolustusmäärärahojen 1,5 prosentin ”muita puolustusta tukeviin infrastruktuuriin ja teollisuuden investointeihin”.

17. 17 § Huoltovarmuusrahaston hallinto

Ohjausrakenteiden elinkeinoelämää koskevissa päätöksissä tulee olla mukana elinkeinoelämän kuuleminen, joten ehdotamme rahaston hallintomalliin lisättäväksi Huoltovarmuusneuvoston rooli asiassa.

18. 18 § Kirjanpito, tilintarkastus ja tilinpäätös

-

19. 19 § Lainanottovaltuus

Pidämme kannatettavana, että lainanottovaltuuksia lisätään sen mahdollistaessa entistä paremmin tarvittavien investointien tekeminen akuutteihin toimenpidetarpeisiin.

20. 20 § Tuen myöntämisen yleiset edellytykset

-

21. 21 § Muissa laeissa säädettyt tuet ja korvaukset

-

22. 22 § Omaisuuden siirtyminen

-

23. 23 § Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus

Pidämme tärkeänä sitä, että Huoltovarmuuskeskukselle on lainsäädännöllä varmistettu oikeus saada tietoa muilta viranomaisilta. Tämä mahdollistaa elinkeinoelämän entistä paremman tukemisen.

24. 24 § Tietojenantovelvollisuus

Säännöksen tietojenantovelvollisuus elinkeinoharjoittajilta ja järjestöiltä Huoltovarmuuskeskukselle on välttämätöntä Huoltovarmuuskeskuksen tehtävien kannalta. Voimassa olevan lain säännökseen on ollut kirjattuna myös tiedonsaantioikeudesta elinkeinoharjoittajilta sektoreille ja pooleille. Lakiluonnoksessa tämä oikeus poistettaisiin. Emme pidä tätä muutosta toimintaan suoraan vaikuttavana tai muutoin kriittisenä, mutta toteamme sen tuottavan tarpeen huolehtia järjestöjen tiedonsaannista elinkeinoelämältä varautumisaiheissa siitä erikseen sopien. Muutoksella voi olla myös negatiivisia vaikutuksia elinkeinoelämän haluan sitoutua vapaaehtoiseen yhteistyöhön varautumisen edistämisen aiheissa.

25. 25 § Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen

Pidämme kannatettava, että säännöksessä mahdollistetaan Huoltovarmuuskeskukseen kertyvän tiedon jakaminen tarveperustaisesti. Katsomme, että säännökseen tulisi lisätä velvollisuus ilmoittaa Huoltovarmuuskeskuksen elinkeinonharjoittajalta tai elinkeinoelämän järjestöltä saamansa toimijan yksilöivän asiakirjan tai tiedon edelleen luovuttamisesta. Koska tiedon luovuttamisessa voi olla kyse yksityisestä liike- tai elinkeinosalaisuudesta taikka tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyistä koskevasta tiedosta, ja koska nämä tiedot ovat erittäin merkittäviä yritysvarallisuuden arvon ja elinkeinotoiminnan taloudellisten edellytysten sekä huoltovarmuuden turvaamisen kannalta, elinkeinoelämän toimijalla tulee olla mahdollisuus tietää mitä häntä koskevaa yksilöivää tietoa ja kenelle viranomainen on edelleen luovuttanut.

Näin ollen ehdotamme, että säännöstä muutetaan seuraavasti (2 mom.): Huoltovarmuuskeskus ei saa luovuttaa toiselta viranomaiselta saatuja tietoja tai elinkeinonharjoittajalta tai elinkeinoelämän järjestöltä liike- tai elinkeinosalaisuutta taikka tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevasta tiedosta edelleen vastoin luovutettaessa asetettuja ehtoja.

26. 26 § Virka-apu

-

27. 27 § Uhkasakko

-

28. 28 § Huoltovarmuusrikkomus

Esitämme huoltovarmuusrikkomuksesta seuraavan muun kuin 2 momentin EU-sääntelyyn perustumisen sanktioinnin rajaamista laissa yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (310/2025) soveltamisalaan kuuluviin elinkeinonharjoittajiin. Lainkohdassa esitettyä määräaikaa tulisi lisäksi tarkentaa.

29. 10. luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

30§ Selvyyden vuoksi sektorien ja poolien suhde siirtymäsäädökseen vaatii selkiyttämistä. Joko siirtymäsäädös ei koske niitä, tai on eriteltävä milloin ja miten koskee.

30. Muu asia, jonka haluatte tuoda työryhmän tietoon

Ottaen huomioon lakiehdotuksen ja sen taustoittavat perustelut muutoksille on lainsäädäntötyön viranomaistehtäväkeskeisyys varsin vahvaa. Sellaiset seikat, kuten huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä poistettu erittely elinkeinoelämän varautumisen edistämiseen liittyvistä tehtävistä, elinkeinoelämän edustuksen puuttuminen päätöksentekokeleimissä, tiedonsaantioikeuden poistuminen järjestöiltä, tiedonjakovelvoitteen oikeutena oleminen sekä uhkasanktioitu tilannekuvan jakaminen, eivät edistä vapaaehtoisen varautumisen kehitystä, vaan haastavat sitä viranomaisvelvoittavan toiminnan vallatessa alaa. Näemme näissä muutoksissa riskejä kansainvälisesti arvostetun suomalaisen vapaaehtoisen varautumisen mallin rapautumiselle. Pienillä muutoksilla kirjauksiin pystytään kuitenkin pitämään kiinni elinkeinoelämän osallistumisesta ja vaikutusmahdollisuuksista heihin liittyvään varautumis- ja valmiustoiminnan päätöksentekoon ja kehitystoimiin.

Yhteenvedona Teknologiateollisuus ry esittää, että lain valmistelussa ja toimeenpanossa huomioidaan paremmin elinkeinoelämän näkökulma ja rooli huoltovarmuuden tuottajana sekä on varmistettava sääntelyssä viranomaistehtävät ja vapaaehtoisen varautumisen edistäminen. Annamme mielellämme apua asian jatkovalmistelussa.

Tuotevarastolaki

Turvavarastolain osalta pyydämme lisäämään 8 §:än kohdan c:

Turvavarastoa täydennettäessä on pyrittävä ottamaan huomioon ekologiset näkökohdat ja edistämään kiertotalouden periaatteita muun muassa valitsemalla ympäristön kannalta kestävämpiä vaihtoehtoja ja hyödyntämällä uusiokäyttöön soveltuvia tai uudelleen valmistettuja materiaaleja, silloin kun se on huoltovarmuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaista.

Vaihtoehtoisesti tämän voi lisätä 8 §:n kohtaan b.

Koskela Akseli

Teknolomiteollisuus ry - Toimialat ja liiketoiminnan jatkuvuus -yksikkö