

Asia: VN/25055/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. 1 § Lain soveltamisala ja tavoitteet

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy pitää huoltovarmuuden määritelmään esitettyjä täsmennyksiä kannatettavina. Pykälän selkeyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta esitystä tulisi täsmentää siten, että lain tarkoitus ja huoltovarmuuden käsitteen määrittelyosuus erotettaisiin nykyistä selkeämmin toisistaan.

Erillinen selkeä huoltovarmuuden käsitteen määrittely on tarpeen myös, koska kyseessä on laaja-alainen ja eri yhteiskunnan sektoreiden vastuita kuvaava toimintokokonaisuus.

2. 2 § Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset

-

3. 3 § Huoltovarmuuskeskuksen asema ja toimiala

-

4. 4 § Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät

Hyvil näkee kannatettavana sen, että uusi sääntely valmistellaan tavalla, jossa huoltovarmuuslakiin sisältyisivät nykyistä selvemmin säännökset Huoltovarmuuskeskuksen pääasiallisista tehtävistä. Perusteltua on myös se, että säädettävään lakiin koottaisiin kaikki perussäännökset Huoltovarmuuskeskuksen pääasiallisista tehtävistä, joista säädettäisiin tarvittaessa tarkemmin asetuksella.

5. 5 § Pääjohtaja ja johtoryhmä

Huoltovarmuuskeskuksen pääjohtajan tukena toimivan johtoryhmän merkitys suhteessa laajempaan HVK:n johtamis- ja ohjauskokonaisuuteen jää esityksessä ja sen perusteluissa varsin epäselväksi. Mikäli johtoryhmällä tarkoitetaan uuden viraston sisäisestä yleishallinnollisesta ohjauksesta ja

toiminnan johtamisesta vastuussa olevaa viranhaltijakokoonpanoa, siitä (johtoryhmästä) ei ole perusteltua lainsäädännön tasolla säätää.

6. 6 § Työjärjestys

-

7. 7 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy pitää hyvänä sitä, että Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi jatkossakin Huoltovarmuuskeskuksen yleishallinnollisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Kannatettavaa ohjauskokonaisuudessa on myös se, että muiden hallinnonalojen ministeriöt ohjaisivat Huoltovarmuuskeskusta yhteistoiminnassa työ- ja elinkeinoministeriön kanssa kukin oman toimialansa osalta. Esitys on linjassa valtioneuvoston huoltovarmuusselonteon sisällön kanssa, joka edellyttää, että sektorikohtaisia varautumistoimenpiteitä tehostetaan ja eri sektoreiden varautumistoimenpiteiden yhteensovittamista tiivistetään.

Käytössä olevan aineiston tai esityksen pohjalta on haastavaa ottaa kantaa siihen, lisääntykö uudistuksen myötä ohjausmallin läpinäkyvyys, ohjattavuus ja valvottavuus verrattuna nykytilaan, joten hallintouudistuksen toteutuessa olisikin tärkeää arvioida näiden uudistuksen keskeisten tavoitteiden toteutumista sekä tarvittaessa korjata mahdollisia uudistuksen myötä syntyneitä huoltovarmuuden ohjaus- ja rahoituskokonaisuuden valuvikoja.

Tarkoituksenmukaisten ohjausmenettelyjen varmistaminen edellyttää hallintouudistuksen toteutuessa sitä, että muodostuvia ohjausrakenteita arvioidaan ja tarkastellaan systemaattisesti etenkin siitä näkökulmasta, ettei uudistuksen myötä muodostuisi päällekkäisiä ohjausmenettelyitä.

8. 8 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä

Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmän tehtävät sekä päätäntävalta on esityksessä kuvattu selkeästi. Huoltovarmuuden suunnittelun ja ohjauksen yhteensovittaminen on keskeistä varautumistoimenpiteiden tehostamisen ja eri sektoreiden toteuttamisen toimenpiteiden yhteensovittamiseksi.

Esityksen perusteluosassa jää kuitenkin epäselväksi perusteet sille, miksi ohjauskokonaisuus on niin monitasoinen, millaista lisäarvoa huoltovarmuuden turvaamisen kannalta tuottaa valtioneuvostotasoinen ohjausryhmä ja kyetäänkö esitetyn kaltaisen viraston yläpuolelle asettuvan ohjausryhmän kautta edistämään tavoiteltua huoltovarmuusjärjestelmän läpinäkyvyyttä, ohjattavuutta, valvottavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Näiltä osin esityksen perusteluita olisi hyvä edelleen täydentää.

9. 9 § Huoltovarmuuden yhteistyöryhmä

Valtiohallinnon poikkihallinnollisen yhteistyöelimen merkitys ja koordinaatorooli jäävät esityksessä epäselväksi, kun ohjausrakenteen uudistuessa samat valtionhallinnon toimijat ovat käytännössä edustettuina myös valtioneuvostotasoisessa päätösvaltaisessa poikkihallinnollisessa HVK:n ohjausryhmässä. Mikäli virastotasoiselle valtionhallinnon erilliselle asiantuntijoista koostuvalle yhteistyö- ja tiedonvaihtofoorumille on olemassa edelleen hallintouudistuksen jälkeen kestävä

perusteet, Hyvil näkee kannatettavana sen, ettei yhteistoimintaelimenä toimivalle yhteistyöryhmälle osoiteta esityksessä ohjaus- tai päätösvaltaa.

10. 10 § Huoltovarmuusneuvosto

Huoltovarmuusneuvoston tehtävät on kuvattu esityksessä selkeästi.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy kuitenkin esittää lain jatkovalmistelussa pohdittavaksi sitä, onko Huoltovarmuusneuvosto tarkoituksenmukainen toimielin vastaamaan huoltovarmuuden uhkien analysoinnista ja alan tutkimuksen edistämisestä. Olisiko kuvatun kaltaiset viraston ohjauksen ja ennakkoinnin kannalta keskeiset vastuut kestävämpää osoittaa yleishallinnollisessa ohjaavassa roolissa toimivalle Työ- ja elinkeinoministeriölle tai muulle viranomaisroolissa toimivalle taholle? Esityksen perusteluissa jää myös epäselväksi se, miten em. 10§:n 2. mom.

huoltovarmuusneuvostolle osoitettu tehtävä suhteutuisi 4§:n 13. mom. kirjaukseen siitä, että Huoltovarmuuskeskuksen (viraston) tehtävänä on huolehtia huoltovarmuuden ennakkointi- ja analyysityöstä? Tältä osin esityksen kirjaukset eivät ole riittävän selkeitä eivätkä tarkkarajaisia.

Ohjauskokonaisuuden tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta esityksessä jää edelleen epäselväksi, millä tavoin Huoltovarmuusneuvoston rooli ja tehtävät suhteutuisivat hallinnonalakohtaiseen yhteistyön edistämiseen ja yhteistoiminnassa toteutettavaan ohjaukseen. Lisäksi epäselväksi jää tuoko neuvoston osalta esitetty roolin vahvistaminen tosiasiaassa parannusta nykytilaan, jossa TEM:n selvityksen (2024/47) mukaan Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen, sektoritoimielinten ja huoltovarmuusneuvoston merkitys sekä keskinäissuhde ministeriöiden ja Huoltovarmuuskeskuksen yhteistyön rakentumiseen on todettu jääneen epäselväksi.

11. 11 § Sektorit, poolit ja toimikunnat

Hyvil pitää tärkeänä, että hallintouudistuksessa selkeytetään lainsäädännön tasolla nykyistä toimintamallia, jossa viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen huoltovarmuusyhteistyötä toteutetaan huoltovarmuuden kannalta kriittisten toimialojen muodostamisessa sektoreissa, pooleissa ja toimikunnissa. Näiden pysyvien yhteistoimielimien kautta on jo nykytilassa varmistettu sujuva huoltovarmuusyhteistyö kaikkien niiden hallinnon alojen, talouselämän ja järjestötoimijoiden välillä, jotka ovat keskeisiä huoltovarmuuden kannalta. Hyvil näkee arvokkaana sen, että hallintouudistuksessa näiden elimien toiminnan jatkuvuus turvataan lainsäädännön tasolla.

12. 12 § Valtion varmuusvarastointi

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy pitää hyvänä sitä, että esityksessä on selkeytetty materiaalista varautumista koskevaa kokonaisuutta eriyttämällä materiaallisen varautumisen muusta kokonaisuudesta lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita, henkilösuojaimeja ja muita terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita koskevan päätöksenteon sisältö.

Hyvil näkee kannatettavana sen, että valtion varmuusvarastoja koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin määrittelemällä valtion varmuusvarastojen perustamisen sekä käyttöönoton menettelyt.

13. 13 § Valtion varmuusvarastoja koskeva päätöksenteko

Valtion varmuusvarastoja koskeva päätöksenteon kokonaisuus on esityksessä kuvattu selkeästi ja tarkkarajaisesti.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy näkee hyvänä ja tärkeänä linjauksena sen, että esityksessä on valtion varmuusvarastoja koskevan päätöksenteon osalta eriytetty omaksi pykäläkseen kaikki lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita, henkilösuojaimeja ja muita terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita koskeva päätöksenteko.

14. 14 § Varmuusvarastoituja lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita, henkilösuojaimeja ja muita terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita koskeva päätöksenteko

Lääkkeiden varmuusvarastoinnin osalta jatkovalmistelussa 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 ollut 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 lääkkeiden varmuusvarastoinnin sääntelytarpeet.

15. 15 § Tuotantovarausten ja suorituskyykyvarausten hankinta

Hyvil näkee kannatettavana sen, että esitettyyn lakiin lisättäisiin säännökset tuotantovarauksista ja suorituskyykyvarauksista.

16. 16 § Huoltovarmuusrahasto ja huoltovarmuusmaksu

Hyvil pitää esityksessä kannatettavana sitä, että Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa oleva valtion talousarvion ulkopuolinen huoltovarmuusrahasto, valmisteveroista säädetyn lainsäädännön nojalla kannettava huoltovarmuusmaksu sekä rahaston pääoman muodostavat materiaallisen varautumisen edellyttämä kiinteä ja irtain omaisuus, varmuusvarastoissa olevat tavarat sekä sijoittamattomat varat säilyisivät hallinto- ja rahoitusmallin uudistuksessa selkeästi omana erillisenä kokonaisuutenaan. Tämä on perusteltua, koska huoltovarmuusrahasto on vakuutusluonteinen rahasto, jonka pääasiallisena tehtävänä on huoltovarmuuden turvaaminen ja varautuminen.

Kannatettavaa on myös se, että Huoltovarmuusrahastosta voidaan jatkossakin korvata Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoimintaan liittyviä huoltovarmuustoimenpiteitä sekä muita kuin materiaalliseen varautumiseen liittyviä huoltovarmuuden kannalta välttämättömiä investointeja sekä kriisitoimenpiteisiin liittyviä kustannuksia.

Hyvil katsoo, että esitysluonnoksessa on asianmukaisesti perusteltu huoltovarmuusmaksu -nimisen korvamerkityn energiaveron ylläpitäminen, Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusrahoituksen rahoituksen kokonaistaso sekä huoltovarmuusrahaston suunniteltu käyttö myös HVK:n ohjelmatoimintaan ja erikseen rajaamattomiin kriisitoimenpiteisiin liittyviin kustannuksiin.

17. 17 § Huoltovarmuusrahaston hallinto

-

18. 18 § Kirjanpito, tilintarkastus ja tilinpäätös

-

19. 19 § Lainanottovaltuus

-

20. 20 § Tuen myöntämisen yleiset edellytykset

-

21. 21 § Muissa laeissa säädettyt tuet ja korvaukset

-

22. 22 § Omaisuuden siirtyminen

-

23. 23 § Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy esittää huolensa siitä, tuovatko esitetyt tiedontoimitusvelvoitteet uusia kustannuksia hyvinvointialueille verrattuna huoltovarmuuden turvaamisen nykytilaan esimerkiksi tietojärjestelmien hankintojen tai tiedonkeruun edellyttämien lisäresurssien muodossa. Mikäli esityksen mukaiset velvoitteet lisäisivät hyvinvointialueiden kustannuksia tiedontoimittajina, tulee valtion kattaa ne hyvinvointialueille täysimääräisesti.

24. 24 § Tietojenantovelvollisuus

-

25. 25 § Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen

Esityksen mukaan Huoltovarmuuskeskuksella on oikeus luovuttaa tilannekuva ainoastaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 mom. 1 kohdassa tarkoitetulle viranomaiselle sekä sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnassa mukana oleville elinkeinoelämän yrityksille ja järjestöille. Hyvil esittää lakiluonnosta täydennettävän 25 §:n osalta siten, että pykälä kattaisi lisäksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 4 momentin mukaiset hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaiset sekä kunnalliset viranomaiset siltä osin kuin nämä osallistuvat huoltovarmuusneuvoston tai sektorien, poolien ja toimikuntien toimintaan.

Lakiluonnoksen selkeyden ja tarkkarajaisuuden varmistamiseksi, Hyvil pitää tärkeänä, että esityksessä määriteltäisiin tilannekuva -käsite ja että siihen liittyvät vastuut kuvattaisiin vähintään esityksen perusteluosassa nykyistä selkeämmin tilannekuvan muodostamisen, tiedon tuottamisen sekä jakamisen osalta.

26. 26 § Virka-apu

-

27. 27 § Uhkasakko

-

28. 28 § Huoltovarmuusrikkomus

-

29. 10. luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

-

30. Muu asia, jonka haluatte tuoda työryhmän tietoon

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy näkee esitetyn uudistuksen kannatettavana ja virastomuotoisen Huoltovarmuuskeskuksen selkeyttävän Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisasemaa.

Erona aiempaan nykylainsäädännön mukaiseen Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan ja rahoituskokonaisuuteen, uudistus loisi uuden Työ- ja elinkeinoministeriön yleishallinnollisessa ohjauksessa toimivan tulosohtatun viraston, jonka hallinnollinen toiminta ja sisäiset ohjaustoiminnot rahoitettaisiin esityksen mukaan valtion talousarviosta mutta pääosa Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisistä tehtävistä ja huoltovarmuustoiminnasta kuten huoltovarmuuden kehittäminen, koordinaatiotehtävät, huoltovarmuusyhteistyö sekä valtakunnallinen materiaallinen varautuminen rahoitettaisiin edelleen huoltovarmuusrahaston varoin. Rahaston hallinnoinnista vastaisi Huoltovarmuuskeskus -virasto.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy esittää uudistuksen jatkovalmistelussa pohdittavaksi, onko mahdollista, että hallintouudistus ja esitetty kahtiajakoinen rahoitusmalli loisivat riskin kehitykselle, jossa myös Huoltovarmuuskeskuksen ohjausmalli olisi tosiasiallisesti kahtiajakoinen. Kehityssuuntaa, jossa tulosohtattua virastoa ohjattaisiin valtion ohjausmekanismien kautta (5§ - 8§:ssä säädetysti) mutta viraston pääasiallisia tehtäviä ja huoltovarmuutta sekä sen turvaamista edistävää toimintaa ohjattaisiin ohi näiden virallisten ohjausmekanismien huoltovarmuusrahaston hallinnan ja päätösvallan kautta, tulisi pyrkiä tietoisesti ennaltaehkäisemään osana uudistuksen toimeenpanoa ja ohjausmenettelyiden luomista.

Virtanen Terhi
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy