

Asia: VN/25055/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. 1 § Lain soveltamisala ja tavoitteet

RVV pitää esitettyä lain soveltamisalaa ja huoltovarmuuden määritelmää perusteltuna.

RVV kiinnittää huomiota siihen, että pykälässä mainitun valtioneuvoston päätöksen oikeudellisesta luonteesta, addressaateista ja velvoittavuudesta on käytännössä ollut aiemmin usein epäselvyyttä. Ehdotuksen perusteluissa päätökseen viitataan nyt ”lakisääteisenä suunnitelmana”. Selkeyden vuoksi olisi perusteltua, että huoltovarmuuden tavoitteista ja varautumisen tasosta säädettäisiin jatkossa valtioneuvoston asetuksella.

2. 2 § Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset

-

3. 3 § Huoltovarmuuskeskuksen asema ja toimiala

RVV pitää perusteltuna, että Huoltovarmuuskeskuksen asema valtion virastona selkeytetään ehdotetulla tavalla. RVV kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että viraston toimiala muodostuu hyvin laajaksi ja se kattaa useiden muiden viranomaisten toimialat ja tehtäväkentän. Tämä asettaa erityisen korkeat vaatimukset Huoltovarmuuskeskuksen ohjaukselle ja sen yhteistyölle muiden viranomaisten kanssa.

4. 4 § Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät

Luonnoksen 2 §:ssä Huoltovarmuuskeskuksen rooliksi määritellään vakavia häiriötilanteita ja poikkeusoloja koskevien varautumistoimenpiteiden suunnittelu ja toteuttaminen. HVK:n tehtäviä koskevassa 4 §:ssä kuitenkin konkreettisina varautumistoimenpiteinä viitataan lähinnä varmuus- ja turvavarastointi sekä erinäisiin yhteyspistehtäviin. Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi on mainittu, ettei sen tehtävänä tai vastuuna ole suoraan turvata kriittisen infrastruktuurin toimivuutta, vaan edistää sen toimivuuden turvaamista edistävillä ja mahdollistavilla toimilla. Tämä on liian epätarkka määritelmä, ja jättää liikaa tulkinnanvaraa tehtävien konkreettisesta toteuttamisesta. Ehdotetun 4 §

1 mom. perusteella syntyy myös vaikutelma, että HVK:lla olisi yleistoimivalta kaikkien huoltovarmuustoimenpiteiden yhteensovittamiseen.

Huoltovarmuuden tilannekuvan ylläpito ehdotetaan lisättäväksi lakiin sellaisenaan, ja lisäksi erikseen on mainittu huoltovarmuuden yleistilannekuvan tuote sekä häiriötilanteissa tehtävät erillisselvitykset. Tilannekuvan käsite on erittäin laaja ja käytännössä määrittelemätön. On täysin epäselvää, miten tämä toiminta on tarkoitus yhteensovittaa eri toimialoilla jo tällä hetkellä toimiviin tilannekuvajärjestelyihin. Erilaisten turvallisuuteen ja varautumiseen aiheista tilannekuvaa tuottavien tahojen määrä on suuri, joten päällekkäisen työn riski on ilmeinen. Lisäksi jää epäselväksi, miten Huoltovarmuuskeskuksen yhteistyö- ja kehittävä rooliin sopii operatiivinen toiminta kuten tilannekuva-asiat. Eesityksen mukaan poolien tiedonsaantioikeus poistuisi, mutta toisaalta HVK kuitenkin keräisi lainkohdassa tarkoitettua tilannekuvaa pooliorganisaation kautta, mitkä ovat ilmeisessä ristiriidassa keskenään. Jos tilannekuva halutaan pitää nykyisellään mukana, tulisi sen sisältö, tarkoitus ja asiakkaat määritellä laadukkaasti tilanneymmärryksen takaamiseksi ja päällekkäisyyksien välttämiseksi. Toimialat, joilla HVK:lla olisi tilannekuvatehtävä tulisi täsmentää erikseen asetuksessa ja toimintamalli tilannekuvan muodostamiseksi määritellä yhteistyössä toimialan viranomaisten kanssa. Jos viranomaisilla ei ole tiedossa miten HVK:n tilannekuvatuotteita laaditaan ja miten niitä jaetaan, on ilmeinen riski siitä, että viranomaisten tulee kieltää luovuttamansa salassa pidettävän tiedon jakaminen edelleen lakiehdotuksen 25 §:n mukaisesti.

5. 5 § Pääjohtaja ja johtoryhmä

-

6. 6 § Työjärjestys

-

7. 7 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus

RVV pitää perusteltuna, että HVK:n ohjausta kehitetään. RVV kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että HVK:n toimiala kattaa useiden muiden viranomaisten toimialoja, mikä asettaa erityisiä vaatimuksia HVK:n ohjaukselle. Jotta valmisteltavana olevan tavoitteet saavutetaan, on HVK:n ohjauksen ja tulossopimusten oltava riittävän yksityiskohtaisia ja täsmällisiä ja kohdistuttava kattavasti eri sektoreille.

8. 8 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä

-

9. 9 § Huoltovarmuuden yhteistyöryhmä

-

10. 10 § Huoltovarmuusneuvosto

Huoltovarmuusneuvoston rooli on luonnoksessa kuvattu erittäin laajaksi ja säännöskohtaisten perustelujen mukaan sen roolia vahvistettaisiin erityisesti huoltovarmuuden sektori-, pooli- ja toimikuntatyössä eli verkostotoiminnassa. Käytännössä osa nykyisistä Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen tehtävistä siirrettäisiin huoltovarmuusneuvostolle. Huoltovarmuusneuvosto on

laajapohjainen, neuvottelukuntatyypinen elin. RVV:n näkemyksen mukaan tällainen elin soveltuu huonosti nimenomaan operatiivisen tason huoltovarmuustyön ohjaamiseen, jota sektori-, pooli- ja toimikuntatyö edustaa. Valmistelevana olevan uudistuksen tavoitteena tulee olla operatiivisen tason huoltovarmuustyön selkeämpi ja tehokkaampi ohjaaminen, nykyisen hajanaisen ja moniportaisen hallintomallin sijaan. Ehdotuksen ilmeisenä riskinä on, että HVK:n nykyisen hallituksen tehtävät jakaantuisivat ohjausryhmän, viraston johdon ja huoltovarmuusneuvoston kesken, eikä esityksellä tavoiteltavaa tehostamistavoitetta saavuteta. RVV katsoo, että sektori-, pooli- ja toimikuntatyön tulisi perustua selkeästi huoltovarmuuden ohjausryhmän asettamiin tavoitteisiin. Verkoston toimintaan osallistuvien toimijoiden osallistuminen ja vuorovaikutus toteutuu parhaiten pooli-, sektori- ja toimikuntatasolla. Tämän vuoksi ehdotetun pykälän 3 momentin 6 kohta tulisi poistaa. Jos tällainen yksityiskohtainen arviointi- ja suunnittelutehtävä nähdään välttämättömänä, tulisi se säätää 11 §:n tarkoitettujen sektorien tehtäväksi.

11. 11 § Sektorit, poolit ja toimikunnat

Luonnoksen 11 §:ssä esitetään säädettäväksi sektoreiden, poolien ja toimikuntien rooleista yhtenevästi. Nykyisen lain mukaan sektoreiden tehtävänä on arvioida huoltovarmuuden tilaa toimialallaan ja edistää viranomaisten ja yritysten välistä yhteistoimintaa, kun taas varautumisen kehittämiseen liittyvät operatiiviset tehtävät ovat poolien vastuulla. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, mikä olisi jatkossa sektorien ja poolien välinen työnjako. Nykyisen lain mukaan Huoltovarmuuskeskus tekee poolisopimuksia yksityisten tahojen kanssa toimiala- ja toimipaikkakohtaisen varautumisen toteuttamiseksi. Esityksen yleisperusteluissa todetaan kuitenkin huomionarvoisesti, että käytännössä poolit eivät tällä hetkellä toteuta tätä lakisääteistä tehtäväänsä. Ratkaisuksi tähän esitetään, että näistä tehtävistä luovuttaisiin laissa ja poolien tehtäväksi määriteltäisiin yleisellä tasolla varautumisen ja yhteistyön kehittäminen. Esitys vaikuttaa olevan voimakkaassa ristiriidassa lakiehdotuksen lähtökohtien kanssa, joiden mukaan muutokset turvallisuusympäristössä edellyttävät varautumisen tason kohottamista koko yhteiskunnassa. RVV:n näkemyksen mukaan säännöksen perustaksi tulisi ottaa jatkovalmistelussa nykyisen lain 6 §:n sanamuoto. Tämä olisi johdonmukaista myös sen suhteen, että luonnoksessa on otettu lähtökohdaksi huoltovarmuusorganisaation säilyttäminen nykyisessä toimialajaotteluun perustuvassa rakenteessaan. RVV kiinnittää huomiota siihen, että toimialakohtaisen varautumisen rinnalla olisi tärkeää tarkastella laajemmin eri kriittisten palveluketjujen ja yhteiskunnan kriittisten toimintojen varautumista yksittäisten toimialojen rinnalla. Tämä olisi omiaan kohdistamaan niukkoja julkisia resursseja yhteiskunnan varautumiseen, yksittäisten yritysten omasta liiketoiminnasta lähtevän jatkuvuudenhallinnan ohella.

Edellä todetun ohella ehdotetun 11 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on useita epäselvyyksiä ja ristiriitaisuuksia. Perusteluissa todetaan, että sektoriministeriöiden roolia rooleissa vahvistetaan. Käytännössä jää kuitenkin epäselväksi, miten tämä on tarkoitus toteuttaa, sillä poolitoiminnan ohjaus näytetään säilyttävän lähinnä entisellään, vai onko esimerkiksi tarkoitus, että sektoriministeriöt osallistuvat perusteluissa mainittuihin tulosneuvotteluihin poolien kanssa? Ehdotuksessa ei myöskään käsitellä poolitoimintaan mahdollisesti osallistuvien viranomaisten roolia tai asemaa, vaikka niiden oletetaan osallistuvan poolitoiminnassa tapahtuvaan toiminnan yhteensovittamiseen.

Ehdotetun 11 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminta perustuu toiminnassa mukana olevien toimialaliittojen ja yritysten vapaaehtoisuuteen. Lisäksi perusteluissa todetaan, että sektorit, poolit ja toimikunnat eivät ole julkisoikeudellisia toimijoita tai oikeushenkilöitä, eivätkä ne suorita julkisia hallintotehtäviä tai käytä julkista valtaa. Käytännössä poolitoiminta kattaa kuitenkin myös sellaisia yrityksiä ja toimialoja, joilla on erityislainsäädännössä asetettu varautumisvelvollisuus. RVV:n tiedossa ei ole, miten poolitoiminnan suhde on näillä aloilla määritelty HVK:n ja toimialaliittojen välisissä poolisopimuksissa, mutta käytännössä on selvää, että toiminta vähintäänkin sivuaa eräillä aloilla myös lakisääteisten velvollisuuksien toteuttamista. Toisaalta on kiinnitettävä huomiota siihen, että poolitoiminnan rahoitus tapahtuu julkisin varoin. Voidaan pitää niukkojen julkisten resurssien käytön kannalta kyseenalaisena, jos julkisin varoin rahoitetaan poolitoimintaa, joka ei toteuta tietyn toimialan lakisääteistä valmiussuunnittelua ja varautumistoimintaa. Ehdotetun 11 §:n perusteluita tulisikin tältä osin täsmentää jatkovalmisteluissa ja selkeyttää samalla sektoreiden, poolien ja toimikuntien hallinnollinen asema huoltovarmuuskeskuksen toimieliminä.

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

Esityksen yleisperusteluissa huoltovarmuusrahaston rooli esitetään rinnasteisena eräisiin muihin valtion talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin, kuten RVV:n hallinnoimaan rahoitusvakausrahastoon. RVV toteaa, että rinnastus on tältä osin virheellinen, sillä näiden rahastojen tehtävänä on toimia puskurina, joka varmistaa, että tietyn riskitapahtuman toteutuessa käytettävissä on etukäteen rahastoituja varoja, jos kustannuksista lain mukaan ensisijaisesti vastuussa olevat yksityiset toimijat eivät kykene kattamaan vastuutaan. Huoltovarmuusrahasto sen sijaan on toiminnallinen rahasto, jonka kautta rahoitetaan jatkuvaluonteisia varautumistoimenpiteitä, mikä ilmenee luonnoksessa esitetystä toimintamallista, jossa HVK:n toiminnan rahoitus jakaantuisi osin talousarvion ulkopuolisesta rahastosta rahoitettavaan toimintaan ja osin valtion talousarviosta rahoitettavaan toimintaan. Käytännössä vastaavaan lopputulokseen johtaisi myös ratkaisu, jossa huoltovarmuusmaksu tuloutettaisiin valtion talousarvioon ja valtion talousarviosta myönnettäisiin HVK:n koko toimintaa koskevat määrärahat.

17. 17 § Huoltovarmuusrahaston hallinto

-

18. 18 § Kirjanpito, tilintarkastus ja tilinpäätös

Luonnoksen mukaan huoltovarmuusrahaston tilintarkastus osoitettaisiin yksityisen tilintarkastajan/tilintarkastusyhteisön tehtäväksi. Luonnoksessa ei todeta mitään valtiontalouden tarkastusviraston roolista rahaston tilintarkastuksessa. Kun esityksen mukaan HVK:n toiminnan rahoitus perustuisi sekä rahaston varoista saatavaan rahoitukseen ja valtion talousarviorahoitukseen vaikuttaisi yksinkertaisimmalta, että VTV vastaisi kokonaisuudessaan myös rahaston tilintarkastuksesta.

19. 19 § Lainanottovaltuus

Lainanottovaltuutta ja sen korottamista perustellaan luonnoksessa tarpeella nopeaan reagointiin mahdollisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. RVV viittaa tältä osin 16 §:n osalta rahaston luonteesta todettuun. Normaaliolojen vakavat häiriötilanteet ja poikkeusolot edellyttävät todennäköisesti valtiolta joka tapauksessa laajamittaista ja nopeaa taloudellista reagointia, kuten esimerkiksi koronapandemian ja Venäjän Ukrainaan kohdistuvan hyökkäyssodan osalta on havaittu. RVV kiinnittää huomiota siihen, että lisäarvo, joka on saavutettavissa huoltovarmuus- ja varautumistoimenpiteiden rahoittaminen nimenomaan valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston lainanotolla, on operatiivisesta näkökulmasta varsin rajallinen. On todennäköistä, että rahaston lainanotto on joka tapauksessa edullisinta tai operatiivisesti välttämätöntä järjestää valtion lainanottoon perustuen.

20. 20 § Tuen myöntämisen yleiset edellytykset

-

21. 21 § Muissa laeissa säädettyt tuet ja korvaukset

-

22. 22 § Omaisuuden siirtyminen

-

23. 23 § Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus

RVV viittaa luonnoksen 4 §:n kohdalla HVK:lle ehdotusta tilannekuvatehtävästä todettuun. Lisäksi RVV kiinnittää oman toimialansa osalta huomiota siihen, että ehdotetun 23 §:n sanamuoto johtaisi siihen, että säännöstä sovellettaisiin rahoitusmarkkinaviranomaisista vain RVV:hen ja Suomen Pankki ja Finanssivalvonta jäisivät säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Luonnoksessa ei ole esitetty perusteluja tälle rajaukselle. Jos katsotaan, että rahoitusmarkkinaviranomaisten toimintaan liittyy sellainen erityinen salassapitointressi, joka perustelee säännöksen soveltamisalan rajaamista, lienee selvää, että vastaava intressi liittyy myös RVV:n toimintaan. Toisaalta esitetty rajausta vaikuttaisi olevan ristiriidassa sen kanssa, että kaikki rahoitusmarkkinaviranomaiset osallistuvat tällä hetkellä huoltovarmuusorganisaation toimintaan. Finanssivalvonta toimii myös EU:n verkkoturvallisuudirektiivin, kriittisen infrastruktuurin suojaamista koskevan direktiivin ja finanssialan digitaalisesta häiriönsietokyvystä annetun asetuksen mukaisena toimivaltaisena viranomaisena Suomessa. RVV:n näkemyksen mukaan säännöksen soveltamiseen liittyvät ongelmat olisivat ratkaistavissa siten, että säännöksen sanamuoto muutettaisiin muotoon ”...on oikeus salassapitosäännösten estämättä...”

24. 24 § Tietojenantovelvollisuus

-

25. 25 § Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen

RVV viittaa luonnoksen 4 §:n kohdalla HVK:lle ehdotusta tilannekuvatehtävästä todettuun. Siltä osin kun katsotaan, että HVK:n tilannekuvatehtävä kattaa myös muiden viranomaisten toiminnan, on varmistuttava erityisen tarkkaan siitä, mitä tietoja HVK luovuttaa edelleen yksityisille tahoille. Salassa pidettävän tiedon luovuttamista edistäisi osaltaan myös poolitoiminnan oikeudellisen aseman selkiyttäminen.

26. 26 § Virka-apu

-

27. 27 § Uhkasakko

-

28. 28 § Huoltovarmuusrikkomus

-

29. 10. luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

-

30. Muu asia, jonka haluatte tuoda työryhmän tietoon

Rahoitusvakausvirasto yhtyy valtiovarainministeriön eriävään mielipiteeseen (18.6.2025). Huoltovarmuuden järjestelyitä tulisi tarkastella ennemmin kokonaisuutena, ja miten kukin asia sen sisällä on tehokkainta järjestää. Hallituksen esityksessä menetetään mahdollisuus toiminnan tehostamiseen ja selkeyttämiseen, mikäli nykyinen Huoltovarmuuskeskuksen toiminta vain käytännössä muutetaan virastomuotoiseksi. HVK kiinnittää huomiota luonnoksessa esitetyn kansainvälisen vertailun suppeuteen. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua selvittää, onko esimerkiksi muiden Pohjoismaiden tai Sveitsin toimintamalleissa sellaisia piirteitä, jotka kannattaisi huomioida Suomen järjestelmää kehitettäessä.

Esitysluonnos edelleen varsin epäselväksi, miten HVK:n toiminta jäsentyy konkreettisten varautumistoimenpiteiden suunnittelun ja toteutuksen sekä toisaalta ”vapaaehtoiseksi” kuvatun elinkeinoelämän verkostotoiminnan edistämisen suhteen. RVV kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti vallitsevassa julkisen talouden tilanteessa HVK:n rahoitukseen käytetään erittäin merkittävä taloudellinen panostus. Ottaen huomioon turvallisuusympäristön muutoksen asettamat vaatimukset, on välttämätöntä varmistaa, että niukat resurssit käytetään tehokkaasti ja siten, että eri toimenpiteet tukevat toisiaan. Nykyisellään HVK:n ohjelmatoiminta ja investoinnit ovat täysin epäläpinäkyviä, eikä RVV:n tiedossa ole, miten niitä yhteensovitetään eri hallinnonaloilla toteutettavaan valmiussuunnitteluun ja varautumistoimenpiteisiin.

Luonnoksessa ei käsitellä säännösten osalla HVK:n kansainvälistä toimintaa, jota luonnoksen yleisperusteluissa kuvataan. Nykytilanteessa HVK toimii aktiivisesti eri maiden huoltovarmuudesta ja varautumisesta vastaavien viranomaisten vastinparina. RVV:n tiedossa ei ole, että HVK koordinoisi

kansainvälistä toimintaansa eri sektoreiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Tästä seuraa merkittäviä tehokkuustappioita.

Jyrkönen Tanja
Rahoitusvakausvirasto