

Asia: VN/25055/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. 1 § Lain soveltamisala ja tavoitteet

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Suomen Yrittäjiltä lausuntoa koskien luonnosta hallituksen esitykseksi laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta. 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. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät säädettäisiin nykyistä selkeämmin lain tasolla sen varmistamiseksi, että sääntely täyttää perustuslaissa säädetyt vaatimukset. Samalla Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuustoimenpiteiden rahoitusmalli uudistettaisiin tavoitteena varmistaa Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusrahaston riittävä rahoituksen taso.

Valtion varmuusvarastoja koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin määrittelemällä valtion varmuusvarastojen perustamisen sekä käyttöönoton menettelyt. Lakiin lisättäisiin säännökset tuotantovarauksista ja suorituskyykyvarauksista.

Suomen Yrittäjät kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja lausuu ehdotuksesta tarpeelliseksi katsomiltaan osin.

1. 1 § Lain soveltamisala ja tavoitteet

Suomen Yrittäjät pitää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena uuden huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta annettavan lain säätämistä, sekä turvavarastolain muutosta vastaamaan tämän päivän globaalin toimintaympäristön vaatimuksia. Huoltovarmuuden turvaaminen on erityisen tärkeää nykyisessä muuttuneessa turvallisuusympäristössä.

Katsomme, että lain soveltamisala sekä huoltovarmuuden määritelmä ovat perusteltuja ja kattavia. Pidämme tärkeänä, että myös normaaliolojen vakavat häiriötilanteet on otettu osaksi lain soveltamisalaa poikkeusolojen lisäksi, sillä häiriötilanteita voi esiintyä myös ns. normaalioloissa, jolloin poikkeusolojen toteamisen kynnyks ei kuitenkaan vielä täyty.

2. 2 § Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset

Suomen Yrittäjät pitää perusteltuna, että jokainen ministeriö vastaa huoltovarmuudesta omalla toimi- ja hallinnonalallaan sisältäen myös tarvittavat kehittämistoimenpiteet, ja että vastuu huoltovarmuuden kehittämisestä kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle, koska huoltovarmuus on vahvasti sidoksissa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin.

3. 3 § Huoltovarmuuskeskuksen asema ja toimiala

Suomen Yrittäjät pitää tarkoituksenmukaisena Huoltovarmuuskeskuksen muutosta valtion laitoksesta virastoksi, sillä se selkeyttäisi Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellista asemaa valtion viranomaisena. Huoltovarmuuskeskus hoitaa julkisia hallintotehtäviä ja se käyttää tehtävissään julkista valtaa sekä merkittävää julkista valtaa. Virastomuoto selkeyttäisi siten sen tehtävien hoitoon, virkavastuuseen sekä tiedonvaihtoon ja virka-apuun liittyviä edellytyksiä.

4. 4 § Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät

Suomen Yrittäjät pitää kannatettavana, että Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä säädettäisiin perustuslaissa edellytetyn mukaisesti ainoastaan lain tasolla sen hoitaessa julkisen vallan hallintotehtäviä ja osa sen tehtävistä sisältää julkisen vallan ja merkittävän julkisen vallan käyttöä.

Ehdotetun pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin viranomaisten varautumisen ja valmiuden edistämisen lisäksi elinkeinoelämän ja järjestöjen varautumisen ja valmiuden edistämisestä toimia normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Pykälän perustelujen mukaan yritysten ja muiden toimintaan osallistuvien jatkuvuudenhallinnan sekä valmius- ja varautumissuunnittelun

kehittäminen, ylläpito ja harjoittelu korostuu Huoltovarmuuskeskuksen koordinoimassa sektori- ja poolitoiminnassa.

Suomen Yrittäjät haluaa kiinnittää huomiota siihen, että Suomen on pienten yritysten maa. Suomen yrityksistä 99,9 prosenttia on mikro-, pien- tai keskisuuria yrityksiä. Lakiesityksessä ei ole kuitenkaan huomioitu erityisesti pk-yrityksiä eikä niiden mukaan ottamista huoltovarmuustyöhön. Esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa (kpl 4.2.1, s. 47–48) ei myöskään ole kiinnitetty erityistä huomiota eikä tehty vaikutusarviota esityksen vaikutuksista pk-yrityksiin. Esityksessä nostetaan vain yleisesti esille vapaaehtoisuuteen perustuvan sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnan kautta yrityksiin kohdistuvien vaikutusten olevan vähäisiä, mutta lähtökohtaisesti positiivisia.

Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä pk-yritysten huomioimisen ja mukaan ottamisen huoltovarmuustyöhön, sillä pk-yritykset ovat jääneet paljolti sivuun huoltovarmuustyöstä. Joitakin strategisesti keskeisiä pk-yrityksiä on mukana pooleissa, mutta vain pieni osa. Pk-yritysten merkitys on suuri ja ne tulee tavalla tai toisella kytkeä aiempaa paremmin ja laajemmin huoltovarmuustyöhön, jotta niillä on kyky ja motivaatio varautua kriiseihin ja poikkeusoloihin.

Koska pk-yrityksiä on niin paljon, vain pienen osan heistä voi ottaa pooleihin. Sen vuoksi pk-yritysten kannalta oleellista on alueellinen huoltovarmuustyö. Alueellinen huoltovarmuustyö tulee konseptoida huolella ja siten varmistaa, että siitä tehdään järkevällä tavalla läpi maan ja pk-yritykset ovat siinä mukana saaden työhön tietoja ja tukea. Tässä uusien elinvoimakeskusten rooli on keskeinen.

5. 5 § Pääjohtaja ja johtoryhmä

-

6. 6 § Työjärjestys

-

7. 7 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus

Esityksen mukaan Huoltovarmuuskeskuksen yleishallinnollisesta ohjauksesta ja valvonnasta vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö, mutta muut ministeriöt, kuten liikenne- ja viestintäministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö, ohjaisivat Huoltovarmuuskeskusta yhteistoiminnassa työ- ja elinkeinoministeriön kanssa kukin omalla toimialallaan. Suomen Yrittäjät kannattaa ministeriöiden ohjausroolia vahvistettaisiin, mutta on myös tärkeää, että eri ministeriöiden vastuunjako tulee olemaan selkeä sekä huoltovarmuustyön johtaminen yksinkertaista ja selkeää. Tämä on erityisen tärkeää, koska kyse on verkoston johtamisesta kriisitilanteissa.

8. 8 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä

Ehdotuksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö asettaisi Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksen yhteensovittamiseksi toimialaohjaavien ministeriöiden edustajista koostuvan ohjausryhmän ja jossa

Huoltovarmuuskeskus olisi edustettuna asiantuntijajäsenenä. Suomen Yrittäjät pitää välttämättömänä, että ohjausryhmä voisi tarvittaessa kuulla esimerkiksi elinkeinoelämän asiantuntijoita käsiteltävän asian luonteen mukaisesti. Pidämme myös kannatettavana ehdotusta, jonka mukaan Huoltovarmuusneuvosto voisi myös ehdottaa ohjausryhmään elinkeinoelämän asiantuntijaa.

Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä ehdotetun mukaisesti, ettei ohjausryhmän päätöksiltä vaadita yksimielisyyttä, vaan jos ohjausryhmän päätöstä vaativissa asioissa ilmenisi ministeriöiden välillä eriäviä näkemyksiä, ratkaisisi työ- ja elinkeinoministeriö asian. Tämä on tärkeää, jottei ohjausryhmän toiminta halvaannu ja sen toiminnan johtaminen vaikeudu.

9. 9 § Huoltovarmuuden yhteistyöryhmä

-

10. 10 § Huoltovarmuusneuvosto

Suomen Yrittäjät kannattaa Huoltovarmuusneuvostosta säätämistä, joka kokoaisi yhteen huoltovarmuuden kannalta olennaisten viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen edustajat, jotka käsittelevät ja tuovat esiin ajankohtaisia huoltovarmuuden kehittämiseen, varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan liittyviä kysymyksiä. Esityksen mukaan huoltovarmuusneuvoston puheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä edustavat elinkeinoelämän yrityksiä. Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä varmistaa, että neuvoston kokoonpanossa tullaan huomioimaan myös pk-yritykset.

11. 11 § Sektorit, poolit ja toimikunnat

Suomen Yrittäjät kannattaa esityksessä ehdotetun mukaisesti säädettäväksi, kuten voimassa olevassakin laissa, viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen huoltovarmuusyhteistyötä varten huoltovarmuuden kannalta kriittisiä toimialoja edustavia sektoreita, joihin kuuluu pooleja ja toimikuntia. Pidämme tärkeänä, että esityksen mukaisesti yritysten osallistuminen huoltovarmuustoimintaan perustuu vapaaehtoisuuteen ja yhteistoimintaan. Yhteistyömalleina jatkettavat pooli- ja sektorirakenteet ovat osoittautuneet toimiviksi, eikä yrityksille tule kohdistaa uusia velvoitteita ilman perusteltua tarvetta ja kattavia vaikutusarvioita.

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

Suomen Yrittäjät kannattaa ehdotusta uudesta säännöksestä, jonka mukaan Huoltovarmuuskeskus saisi tehdä tuotantovaraussopimuksia tai suorituskykyvarausten hankintaa koskevia sopimuksia väestön toimeentulon ja suojaamisen, elinkeinoelämän toiminnan sekä maanpuolustusta ja turvallisuutta tukevan tuotannon turvaamiseksi. Ehdotettu säännös nostaa materiaallisen varautumisen tasoa ja parantaa siten merkittävästi Suomen kriisinkestävyyttä.

Tärkeää on kuitenkin myös huomioida pk-yritysten suuri merkitys varautumisessa. Pk-yritykset tulee tavalla tai toisella kytkeä aiempaa paremmin ja laajemmin huoltovarmuustyöhön. Siten on tärkeää, että kyseisissä tuotanto- ja suorituskykyvaraussopimusjärjestelyissä huomioidaan myös pk-yritysten resurssit siten, että niiden osallistuminen kyseisiin sopimuksiin on mahdollista.

16. 16 § Huoltovarmuusrahasto ja huoltovarmuusmaksu

Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi Huoltovarmuuskeskuksen toimintamenot rahoitettavaksi suoraan valtion talousarviosta ja huoltovarmuusrahastoa käytettäväksi ainoastaan materiaalliseen varautumiseen liittyvien kustannusten ja investointien, erityislainsäädännön perusteella maksettavien korvausten sekä ennakoidettujen kriisimenojen kattamiseksi.

Huoltovarmuusrahastoon tuloutetaan nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) perusteella kannettava huoltovarmuusmaksu. Esityksen mukaan Huoltovarmuusrahaston kantokyvyn turvaamiseksi huoltovarmuusmaksua korotettaisiin ja korotuksen tuotto-odotus olisi vuodessa 91,1 miljoonaa euroa.

Suomen Yrittäjät katsoo, että Huoltovarmuuskeskuksen rahoituksen on tärkeää olla riittävää huoltovarmuustyön turvaamiseksi. Huoltovarmuustyön rahoitus tulisi laskea osaksi Natossa sovittua puolustusmenotavoitetta (2035) viittä (5) prosenttia bruttokansantuotteesta ja nimenomaan osaksi sitä 1,5 prosentin osuutta, joka ei koske varsinaista puolustusmenoja vaan puolustukseen liittyviä menoja.

17. 17 § Huoltovarmuusrahaston hallinto

-

18. 18 § Kirjanpito, tilintarkastus ja tilinpäätös

-

19. 19 § Lainanottovaltuus

-

20. 20 § Tuen myöntämisen yleiset edellytykset

Ehdotuksen mukaan Huoltovarmuuskeskus voisi myöntää Huoltovarmuusrahastosta tukea taloudelliseen tai muuhun toimintaan, jos se on tarpeen tässä laissa säädettyjen tehtävien tai

huoltovarmuuden tavoitteiden toteutumiseksi. Säännöksen 2 momentissa säädettäisiin tuen myöntämisen edellytyksistä.

Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, että esityksen linjaus EU:n valtiontukisääntöjen ja kilpailulainsäädännön noudattamisesta toteutuu käytännössä. Erityisesti Huoltovarmuuskeskuksen markkinoilla tapahtuvan toiminnan tulee olla avoimesti hinnoiteltua ja markkinaehtoista, jotta kilpailuneutraaliteetti säilyy.

Katsomme myös, että Huoltovarmuusrahastosta myönnettävien tukien jakokriteerien tulee olla läpinäkyviä ja tasapuolisia eri kokoisille ja eri toimialojen yrityksille. Tuki tulee kohdentaa markkinapuutteisiin eikä sen tule vääristää kilpailua. Suomen Yrittäjät korostaa avoimuuden ja ennakoitavuuden merkitystä rahoituksen kohdentamisessa.

21. 21 § Muissa laeissa säädettyt tuet ja korvaukset

-

22. 22 § Omaisuuden siirtyminen

-

23. 23 § Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus

Suomen Yrittäjät kannattaa ehdotusta Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeudesta salassapitosäännösten estämättä muilta viranomaisilta sen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi ja viranomaisten tiiviin yhteistyön takaamiseksi.

24. 24 § Tietojenantovelvollisuus

Ehdotetun säännöksen mukaan 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. Tiedonsaantioikeus koskisi esimerkiksi tietoja tuotantokapasiteettista, toimitiloista ja henkilöstöresursseista. Ehdotuksen mukaan tietojensaantioikeus koskisi vain Huoltovarmuuskeskusta, kun voimassa olevan lain mukaan tietojensaantioikeus on ollut Huoltovarmuuskeskuksen lisäksi myös sen sektoreilla ja pooleilla.

Suomen Yrittäjät kannattaa lähtökohtaisesti esitettyä sääntelyä, mutta korostaa, ettei yritysten toimintaedellytyksiä tule heikentää lisäämällä niille sellaisia tiedonantovelvoitteita, jotka lisäävät yritysten hallinnollista taakkaa tai vaarantaa liikesalaisuuksien suojaa. Mahdolliset tiedonantovelvollisuudet tulee rajata mahdollisimman tarkasti ja niissä tulee noudattaa suhteellisuusperiaatetta.

25. 25 § Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen

-

26. 26 § Virka-apu

-

27. 27 § Uhkasakko

Suomen Yrittäjät pitää perusteltuna, että Huoltovarmuuskeskus voi asettaa 24 §:ssä elinkeinonharjoittajalle ja elinkeinoelämän järjestölle säädetyn tietojenantovelvollisuuden noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Säännös koskisi elinkeinonharjoittajan ja elinkeinoelämän järjestön edustajaa, joka toimisi vastoin tiedonantovelvollisuutta. Pidämme kuitenkin myös erittäin tärkeänä, että viranomaisen ote tiedonsaantioikeutta käyttäessään on ensisijaisesti neuvova ja ohjaava. Lisäksi rangaistuksen, kuten uhkasakon, ja sen ankaruuden osalta tulee huomiota kiinnittää ennen kaikkea oikeasuhtaisuusvaatimukseen, joka edellyttää sen arvioimista, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla, perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla.

28. 28 § Huoltovarmuusrikkomus

Suomen Yrittäjät pitää perusteltuna, että lakiin sisällytetään voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti viimeisenä mahdollisuutena turvaamassa huoltovarmuuden turvaamisen toteutumista säännös mahdollisuudesta tuomita 24 §:n nojalla pyydetyn tiedon joko tahallaan tai huolimattomuudesta toimittamatta jättämisestä tai virheellisen tiedon antamisesta huoltovarmuusrikkomuksesta sakkoon. Kuten uhkasakkoa koskevan 27 §:n osalta toimimme jo ilmi, pidämme kuitenkin erittäin tärkeänä, että viranomaisen ote tiedonsaantioikeutta käyttäessään on ensisijaisesti neuvova ja ohjaava. Lisäksi rangaistuksen ja sen ankaruuden osalta tulee huomiota kiinnittää ennen kaikkea oikeasuhtaisuusvaatimukseen, joka edellyttää sen arvioimista, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla, perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla.

29. 10. luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

-

30. Muu asia, jonka haluatte tuoda työryhmän tietoon

Huoltovarmuustyö korostuu kriisissä ja siihen varautumisessa. Siksi on erittäin olennaista, että huoltovarmuustyön johtamisjärjestelmä on selkeä ja jokainen toimija tietää roolinsa ja vastuunsa. Johtamisjärjestelmän arkkitehtuurin pitää olla sellainen, että tarvittavat päätökset syntyvät eikä esimerkiksi ministeriöiden välinen erimielisyys johda siihen, että järjestelmä halvaantuu. Lisäksi johtamisjärjestelmän pitää huomioida riittävällä tavalla elinkeinoelämän ja järjestöjen rooli, sillä suomalainen huoltovarmuustyö perustuu julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin vahvaan yhteistyöhön.

Pk-yritysten huomioiminen huoltovarmuustyössä:

Suomen Yrittäjät katsoo, että Huoltovarmuusjärjestelmän kehittämisessä on erittäin tärkeää tulla kiinnittämään erityistä huomiota pk-yritysten asemaan, resursseihin ja toimintaympäristöön. Pk-yritykset muodostavat merkittävän osan kriittisestä toimitusketjusta, mutta niillä ei ole suuryritysten

varautumiskykyä. Lainsäädännön tulee tukea pk-yritysten osallistumista huoltovarmuuteen mahdollistavasti eikä velvoittavasti.

EU:n kyberturvallisuussäätelyn yhteensovittaminen:

Suomen Yrittäjät katsoo, että esityksessä tulisi nykyistä selkeämmin huomioida yrityksiä koskevan EU-tason kyberturvallisuussäätelyn, kuten kyberturvallisuudirektiivin (NIS2, (EU) 2022/2555) ja kyberkestävyyslainsäädöksen (Cyber Resilience Act, (EU) 2024/2847), vaatimukset. Yritysten kannalta on tärkeää, että huoltovarmuuslainsäädäntö on yhteensopiva muun säätelyn kanssa eikä aiheuta yrityksille päällekkäisiä tai ristiriitaisia velvoitteita.

Lempiäinen Sanna
Suomen Yrittäjät ry