



11.8.2025

VN/20376/2025
VN/20376/2025-SM-10

Työ- ja elinkeinoministeriö

Sisäministeriön lausunto hallituksen esityksestä laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Sisäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta (HE-luonnos). Suomen huoltovarmuusjärjestelmä on ainutlaatuinen ja vahvistaa olennaisesti yhteiskunnan turvallisuutta. Sisäministeriö on osallistunut työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) asettamaan poikikihallinnolliseen työryhmään, jonka tehtävänä on valmistella huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) sekä Huoltovarmuuskeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (455/2008) uudistamista.

Yleiset huomiot

Sisäministeriö pitää tärkeänä huoltovarmuuslainsäädännön uudistamista, ja hallituksen esityksessä on useita kannatettavia ehdotuksia Hallitusohjelman edellyttämä huoltovarmuuslainsäädännön kokonaisuutena ja sitä parantavat ehdotukset jäävät lausunnolla olevassa hallituksen esityksessä kuitenkin joiltain osin puutteellisiksi. Esitys keskittyy pääasiassa Huoltovarmuuskeskuksen nykymuotoisen toiminnan ja tehtävien saattamiseen lain tasolle. Valtiovarainministeriö pyysi eriävässä mielipiteessään lausunnonantajia kiinnittämään esitysluonnoksessa huomiota siihen, kehittääkö se hallitusohjelman linjausten tarkoittamalla tavalla Suomen huoltovarmuuden järjestelmää kokonaisuutena, sekä onko huoltovarmuusjärjestelmän läpinäkyvyys, ohjattavuus, valvottavuus ja tarkoituksenmukaisuus riittävällä tavalla varmistettu.

Sisäministeriö tuo esiin, että Suomen huoltovarmuusjärjestelmän uudistaminen kokonaisuutena toteutetaan hallituskauden aikana. Hankkeen aikataulua ei ole sidottu ulkopuolelta asetettuihin aikatauluihin. Näin ollen sisäministeriö pitää tärkeänä, että jatkovalmistelulle varataan riittävästi aikaa, jotta voidaan huolellisesti analysoida ja huomioida lausuntokierroksella esitetty palaute. Huoltovarmuussääntelyn uudistaminen tulisi sisäministeriön näkemyksen mukaan ajoittaa siten, että siinä voitaisiin täysimääräisesti huomioida hallitusohjelman turvallisuusjohtamista koskevien kirjausten toimeenpano.

Sisäministeriö toteaa, että hallituksen esitysluonnoksessa ei kuvata täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti, miten aiemmissa selvityksissä tunnistetut Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan puutteet on korjattu ja miten aiemmissa selvityksissä esitettyjä kehittämissuosituksia on huomioitu. Sisäministeriö katsoo, että erityisesti Oikeuskanslerin aikaisemmat huomiot toiminnan kehittämisestä olisi tärkeä käydä esityksessä läpi. Kansalliset huoltovarmuustoimet eivät myöskään voi olla irrallisia EU-tasoisesta sääntelystä. Jatkovalmistelussa tulisi huoltovarmuussääntely yhteensovittaa hiljattain kansallisesti toimeenpannun EU-sääntelyn (mm.DORA-asetus, NIS2- ja CER-direktiivit) kanssa.

Sisäministeriö näkee ongelmallisena esitysluonnoksessa tehdyt merkittävät laajennukset virasto-HVK:n tehtäviin ja soveltamisalaan. Turvallisuusympäristön heikentyminen kuitenkin puoltaa sisäisen turvallisuuden huomioimista soveltamisalassa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

09 160 44635
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@gov.fi
www.intermin.fi

Sisäministeriön mukaan virasto-HVK:n tehtävä tulisi muodostaa nykyisin huoltovarmuuskeskukselle kirjatuista tehtävistä, joita ovat huoltovarmuusvarastointijärjestelmän ylläpitäminen ja muuhun materiaalisesta varautumiseen liittyvät tehtävät sekä vapaaehtois pohjalta toimivien yritysten yhteistyöverkoston ylläpitäminen ja kehittäminen.

Hallituksen esitysluonnoksessa HVK:n nykyiset tehtävät esitettäisiin siirrettäväksi sellaisenaan suoraan virasto-HVK:lle. Ei ole tarkoituksenmukaista kodifioida lainsäädäntöön olemassa olevaa toimintaa sellaisenaan, vaan tehdä arvio viranomais pohjalta toimivan uuden HVK:n tehtävistä. Esitysluonnosta virkasiirtojen osalta tulisi täydentää vaikutusarviolla, josta kävisi selkeästi ilmi, millä tavoin resurssitarve vastaa virasto-HVK:n tehtäviä ja toiminnallisia vaatimuksia. Virkatehtävien läpikäynti osana vaikutusarviointia mahdollistaisi myös päällekkäisyyksien tunnistamisen muun viranomaistoiminnan kanssa.

Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa tulisi täsmentää perusteluja rahaston käytön osalta ja virasto-HVK:lle siirtyviä vastuita. Perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, edellyttäen ettei rahaston asemaan ei tehdä merkittäviä muutoksia. Rahaston toiminnan myös tulisi jatkua entisellään. On tärkeä huomioida, että olennaisten käyttötarkoitusten muutosten voimaantulo edellyttäisi lain hyväksymistä eduskunnassa kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä (ks. PeL 87 §). Sisäministeriö toteaa, että valtiovarainministeriön vaihtoehtoinen esitys huoltovarmuustoiminnan rahoittamisesta olisi myös toimiva malli. Se toisi vastuuministeriöt päätöksentekoon mukaan ja mahdollistaisi rahaston tavoin nopean päätöksenteon kiiretilanteissa. Huomionarvoista olisi myös, että valtiovarainministeriön esityksen myötä kokonaisuus tulisi eduskunnan budjettivallan piiriin.

Virasto-HVK:n suhde kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen ja kriisinkestävyyttä edistäviin toimiin on määritelty laissa yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (310/2025). Huoltovarmuustoiminta tukee lain (310/2025) mukaisesti vastuuministeriöitä ja toimivaltaisia viranomaisia uudentyyppisessä horisontaalisessa toiminnassa, joka on monille toimijoille kokonaan uusi tehtävä. Nykyisestä hallituksen esityksestä puuttuvat edellä mainitut kuvaukset. On myös tärkeää tunnistaa, että kaikki huoltovarmuuden kannalta keskeiset toimijat, useimmiten yritykset, eivät välttämättä täytä kriittisen infrastruktuurin sääntelyn piiriin kuuluvan toimijan määritelmää.

Hallituksen esitysluonnos sisältää varsin raskaan ohjausjärjestelmän, joka ei kuitenkaan vaikuta selkiyttävään vastuuministeriön asemaa toimialansa huoltovarmuuden ohjauksessa. Hallituksen esityksen lähtökohtana on, että jokainen ministeriö edelleen vastaa huoltovarmuudesta omalla hallinnonalallaan. Ottaen huomioon huoltovarmuustoiminnan poikkeusolosuhteiden luonteen, tulee jatkovalmistelussa korostaa Huoltovarmuuskeskusta tulosohjaavan ministeriön ja toimialavastuussa olevien ministeriöiden toimivaltuuksien ja vastuiden täsmällistä ja tarkkarajaista määrittelyä. Lisäksi sisäministeriö esittää kevennyksiä ja virtaviivaistamista huoltovarmuusjärjestelmän ohjaukseen.

1 § Lain soveltamisala ja tavoitteet

Hallituksen esitysluonnoksen 1 §:ssä ehdotetaan lain soveltamisalan kattavan poikkeusolojen lisäksi myös normaaliolojen vakavat häiriötilanteet. Säännöksellä ei muutettaisi ministeriöiden omaa vastuuta vastata varautumisesta ja sen rahoituksesta omalla toimi- ja hallinnonalallaan.

Normaaliolojen vakava häiriötilanne tarkoittaisi esitöiden mukaan kokonaisturvallisuuden sanaston (Sanastokeskus TSK 50, 2017) määritelmän mukaisesti uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää.

Lainsäädännön ajantasaisuus häiriötilanteita ajatellen ja lakiin perustuva varautuminen on tärkeää perusoikeuksien tasapainoisen toteutumisen kannalta poikkeuksellisissa olosuhteissa ja poikkeusoloissa, mikä on havaittu myös valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä muun muassa koronaepidemian yhteydessä (ajantasaisen yleislainsäädännön merkityksestä ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus eduskunnalle, K 17/2021 vp, s. 15–18).

Huoltovarmuusselonteon mukaan huoltovarmuus rakentuu pitkälti kriittisillä sektoreilla toimivien yritysten kyvystä reagoida poikkeusoloihin, sietää kriisi- ja häiriötilanteita sekä palautua niistä nopeasti. Suomessa huoltovarmuustyö perustuu julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyöhön.

Esitykset materiaalista varautumisesta koskeviin pykäliin vastaavat nykytilaa ja siten pykälien perustelut ovat sisäministeriön mukaan tarkoituksenmukaiset. Soveltamisalassa todettaisiin, että maanpuolustuksen kannalta kriittisten toimintojen lisäksi voitaisiin tarvittaessa turvata turvallisuuden kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot, välttämättömien tavaroiden ja palveluiden tuotanto ja

saatavuus sekä *lain 310/2025 mukaisesti tunnistettu kriittinen infrastruktuuri ja huoltovarmuuden kannalta kriittinen infrastruktuuri*.

2 § Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset

Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan jokainen ministeriö vastaa huoltovarmuudesta omalla toimi- ja hallinnonalallaan. Jokainen ministeriö kehittävää varautumista yhteistoiminnassa muiden ministeriöiden kanssa. Hallintolain 10 §:n mukaan jokaisen viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisten yhteistyötä koskevien säännösten tarkoituksena on asiantuntemuksen välittäminen toisille viranomaisille. Ne velvoittavat yhteistyön järjestämiseen ja asianmukaiseen osallistumiseen siihen, mutta eivät muuta viranomaisten toimivaltaa. Yksittäiselle ministeriölle ei valtioneuvostossa ole määritetty erityisroolia muihin ministeriöihin verrattuna, joka antaisi perusteita 2 §:n 2 momentin kirjaukseen työ- ja elinkeinoministeriön osalta. Tekstiä esitetään tältä osin korjattavaksi.

3 § Huoltovarmuuskeskuksen asema ja toimiala

Sisäministeriö pitää perusteltuna ehdotusta siitä, että huoltovarmuustoiminnan hallintomalli noudattaisi jatkossa valtion virastomallia. Perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämä edellyttää, että Suomessa on ajantasainen, selkeä ja ymmärrettävä yleislainsäädäntö, jossa on riittävästi säädetty viranomaisten toimivaltuuksista ja yhteistyöstä sekä yhteistyövelvoitteista.

4 § Huoltovarmuuskeskuksen tehtävä

Virasto-HVK:n tehtävien ei tulisi laventua sen nykyisistä säädöspерusteisista tehtävistä, joissa keskeistä on huoltovarmuusvarastointijärjestelmän ylläpitäminen ja muun materiaallisen varautumisen tehtävät sekä vapaaehtois pohjalta toimivien yritysten yhteistyöverkoston ylläpitäminen ja kehittäminen.

Esitysluonnoksessa (s. 71) todetaan, että Huoltovarmuuskeskukselle mahdollisesti annettavat uudet tehtävät CER-direktiivin mukaisessa viranomaistoiminnassa arvioidaan ja linjataan osana huoltovarmuushanketta. Direktiivin toimeenpannut laki on tullut voimaan 1.7.2025 ja viranomaistoiminnan käynnistymisvaihe on vasta alkamassa. Esitys ei sisällä ehdotusta uusista tehtävistä.

Sisäministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena, että huoltovarmuuden alaan kuuluvaksi katsottaisiin kriittisen infrastruktuurin suojaamis- ja kriisinkestävyystoimia, joista on säädetty 1.7.2025 voimaantulleessa laissa 310/2025. Kyseisessä laissa todetaan huoltovarmuustoiminnan ja kriittisen infrastruktuurin suojaamistoiminnan olevan toisiaan tukevia. Jos infrastruktuuri -termiä kuitenkin päädytään käyttämään, tulee kirjaus kytkeä huoltovarmuuden kontekstiin. Kyse on toisin sanoen *huoltovarmuuskriittisestä infrastruktuurista*, joka sekin kaipaa yksityiskohtaista määrittelyä.

Luonnoksessa HVK-viraston tehtäväksi esitetään säädettävän *”edistää viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen varautumista ja valmiutta toimia normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa”*. Epäselväksi jää onko ao. kohta tarkoitettu rajatuksi huoltovarmuustehtäviin, vai onko tehtävä sanamuodon mukaisesti edistää kaikkea viranomaisten varautumista ja valmiutta normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa? Sanamuoto on problemaattinen valmiuslain 12 § ja 13 §:ien suhteen, mikäli HVK-virasto edistää varautumista vastuuhallinnonalojen rinnalla.

Sisäministeriö ehdottaa 4 §:n 1 momentin 2 kohdan sanamuodon muuttamista seuraavaksi: *”edistää viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen huoltovarmuutta ja huoltovarmuutta koskevaa valmiutta toimia normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa”*.

Perustuslaki edellyttää, että viranomaisen tehtävistä säädetään nimenomaisesti laissa. Keskuksen tehtävien osalta sisäministeriö korostaa nykyisen turvallisuustilanteen edellyttävän, että virasto-HVK:n ydintehtävät liittyisivät materiaallinen varautumisen asioihin. Valtion varmuusvarastoilla varaudutaan normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin ja ne on tarkoitettu käytettäväksi vasta siinä tilanteessa, kun varmuusvarastoidusta raaka-aineesta tai tuotteesta ei ole olemassa kaupallisia varastoja eikä turva- tai velvoitevarastoja. Esityksen mukaan valtion varmuusvarastoja pidetään väestön toimeentulolle ja suojaamiselle, elinkeinoelämän toiminnalle, maanpuolustusta ja turvallisuutta tukevalle tuotannolle sekä huoltovarmuutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta välttämättömistä raaka-aineista ja tuotteista. On tärkeää, että tuotantovarauksia ja suorituskykyvarauksia voidaan tehdä myös turvallisuutta tukevan tuotannon turvaamiseksi.

4 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetty valtion varmuusvarastojen valvonta ja 13 ja 14 §:ssä säädetty valtion varmuusvarastojen käyttöönotto ovat merkityksellisiä sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta. Huoltovarmuuslain 4 §:n 1 momentin 11 ja 12 kohtien perusteluissa on tarpeeton päällekkäisyys koskien Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviä osana Euroopan unionin 2 (2) pelastuspalvelumekanismia. Sisäministeriö esittää, että huoltovarmuuslain 4 §:n 1 momentin 12k:n tekstistä poistettaisiin osa: ”Lisäksi Huoltovarmuuskeskus on toteuttanut materiaalin hankintaan ja logistiikkaan liittyviä tehtäviä osana sisäministeriön johtamaa rescEU-konsortiota.”. Poistettavaksi esitetty kohta on päällekkäinen saman momentin 11k:n kanssa.

8 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä ja 9 § Huoltovarmuuden yhteistyöryhmä

Huoltovarmuuskeskuksen ohjausta varten asetettaisiin enintään nelivuotinen ohjausryhmä, jossa toimialaohjaavat ministeriöt olisivat edustettuina. Ryhmällä olisi merkittävää päätösvaltaa, mutta jos se ei pääse asiassa yksimielisyyteen, ratkaisu jäisi esityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriölle. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, kun ottaa huomioon lakiehdotuksen 2 §:n. Sen mukaan jokainen ministeriö vastaa huoltovarmuudesta omalla toimi- ja hallinnonalallaan. Erimielisyystilanteiden osalta tulisi vielä pohtia menettelytapoja.

Sisäministeriö esittää yhteistyöryhmälle annettujen tehtävien yhdistämistä ohjausryhmälle kuuluviin tehtäviin. Yhteistyöryhmä on ollut jo toiminnassa usean vuoden lähinnä informointikanavana eri toimijoiden suuntiin. Huomioiden valtiontalouden tila ja eri hallinnonalojen resurssit, olisi perustellumpaa yhdistää tiedonkulkuelementit ohjausryhmän työhön.

23 § Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus

Virasto-HVK:lle esitetään laajoja tiedonsaantioikeuksia. Tiedonsaantioikeuksien kuormittavuutta yrityskentän suuntaan ei luonnoksessa ole arvioitu riittävästi. Yritysten osallistuminen huoltovarmuustoimintaan perustuu vapaaehtoisuuteen, luottamukseen ja sopimusperusteiseen yhteistyöhön. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida huolellisesti, missä määrin esitetyn kaltainen laaja tietojenantovelvollisuus huoltovarmuusasioissa on tarpeen. Lisäksi olisi syytä tarkemmin arvioida, millä tavoin lakiin perustuva tiedonkeruu vaikuttaisi virasto-HVK:n kykyyn koordinoida vapaaehtoisuudelta tapahtuvaa yritys yhteistyötä.

Sisäministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta annetun lain luonnoksen 25 §:ää tarkentaa siten, että Huoltovarmuuskeskuksella olisi oikeus luovuttaa tilannekuvaa tai sen sisältämiä tietoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 § 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen viranomaisten lisäksi saman momentin 4 ja 7 kohdissa tarkoitetuille viranomaisille. Silloin Huoltovarmuuskeskuksella olisi oikeus luovuttaa tilannekuvaa tai sen sisältämiä tietoja samoille viranomaisille, joilta sen on 23 §:n mukaisesti oikeus saada tietoja. Tällä voi olla merkitystä viranomaisten yhteisen tilannekuvan muodostamiselle ja yhteistyölle.

Kansliapäällikkö

Matti Sarasmaa

Neuvotteleva virkamies

Eero Kytömaa

Jakelu

Tiedoksi

VN/25055/2023-SM-176

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: