

Asia: VN/25055/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. 1 § Lain soveltamisala ja tavoitteet

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausuntoon.

Lain tarkoituksena on normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta turvata väestön toimeentulon ja suojaamisen, maan talouselämän, maanpuolustuksen sekä turvallisuuden kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot, välttämättömien tavaroiden ja palveluiden tuotanto ja saatavuus sekä kriittinen infrastruktuuri (huoltovarmuus).

Huoltovarmuuden käsitteen laajentaminen kattamaan myös normaaliolojen vakavat häiriötilanteet on Kuntaliiton näkemyksen mukaan perusteltua. Normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen välinen ero ei ole olosuhdekysymyksenä tarkkarajainen ja huoltovarmuuden edellytysten turvaaminen myös tilanteissa, joissa ei vielä ole siirrytty poikkeusoloihin, on perusteltua. Riittävällä varautumisella normaaliolojen häiriötilanteeseen voidaan myös tuottaa vaste, joka tekee poikkeusoloihin siirtymisen tarpeettomaksi. Siirtyminen poikkeusoloihin ei ole laissa tarkkarajaisesti määritelty tilanne, vaan perustuu kussakin hetkessä tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja viime kädessä eduskunnan arvioon poikkeusolojen kriteerien täyttymisestä.

Soveltamisalan laajentaminen koskemaan väestön toimeentuloa ja suojaamista, välttämättömien palveluiden tuotantoa sekä kriittistä infrastruktuuria laajentaa huoltovarmuuden käsitettä ja samalla varautumisen yhteensovittamista ja on olennainen muutos kuntien näkökulmasta katsottuna. Kunnat ovat keskeinen toimija muun muassa yhteiskunnan peruspalveluiden, arjen sujuvuuden mahdollistamisen, väestön suojaamisen sekä kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaajina. Lakiluonnoksessa kuntien huomiointi huoltovarmuuden kannalta olennaisina toimijoina on jäänyt liian kevyeksi.

Kuntien järjestämät peruspalvelut sekä kuntien suoraan tai välillisesti omistama infrastruktuuri on itsessään yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria. Kunnat tuottavat palveluita, jotka mahdollistavat väestön toiminnan muissa tehtävissä niin normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissa. Tästä esimerkkeinä ovat muun muassa varhaiskasvatus- ja koulutuspalvelut tai kunnallisen tieverkoston ja infrastruktuurin käytön edellytykset. Väestön toimeentulon mahdollistaminen edellyttää arjen peruspalveluiden toimivuutta kaikissa olosuhteissa.

Kokonaisturvallisuuden sanaston (Sanastokeskus TSK 50, 2017) mukaan kriittinen infrastruktuuri kattaa perusrakenteet, palvelut ja niihin liittyvät toiminnot, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi. Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluu sekä fyysisiä laitoksia ja rakenteita että sähköisiä toimintoja ja palveluja. Muun muassa energian tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmät, liikenne ja logistiikka, tieto- ja viestintäjärjestelmät sekä vesi- ja jätehuolto ovat osa kriittistä infrastruktuuria.

Esitysluonnoksen sivulla 65 on korostettu elinkeinoelämän roolia kriittisen infrastruktuurin toiminnan turvaamisessa: ”Elinkeinoelämän roolia korostaa se, että suurin osa huoltovarmuuden kannalta kriittisestä infrastruktuurista on yksityisten tahojen omistuksessa.” Todettakoon, että Suomessa vesi- ja jätehuolto on kuntien tai kuntaomisteisten yhtiöiden toimintaa. Kuntaliiton tekemän selvityksen mukaan kunnat ovat pää- tai osaomistajina yli 80 %:ssa kaukolämpöyhtiöistä ja yli 70 %:ssa verkonhaltijoista. Kaukolämpöverkosta yli 80 % on kuntaomisteisten yhtiöiden hallinnassa ja sähkönsiirtoverkostakin yli puolet. Vuonna 2023 Energiateollisuus ry:n jäsenyritysten tuottamasta kaukolämpöenergiasta 85 % tuli kuntaomisteisilta laitoksilta, joista lämmöntuotannoltaan 20 suurimman joukosta 16 oli kuntaomisteisia. Sähkönsiirrossa noin 2/3 käyttöpaikoista sijaitsee kuntaomisteisten yhtiöiden jakeluverkossa (v. 2022). Kuntien omistuksessa on merkittävä määrä kiinteistöjä, joista osa on hyvinvointialueiden käytössä. Kunnat omistavat asemakaava-alueiden katuverkon, joka luo edellytykset liikkumiselle. Kuntien suorassa omistuksessa on paljon myös muuta merkittävää infrastruktuuria kuten padot. Lisäksi kunnat ohjaavat maankäyttöään, kaavoituksellaan ja lupakäytännöillään kaiken rakennettavan infrastruktuurin sijoittumisen.

Poikkeusoloissa huoltovarmuuden käsite ulottuu kuntien näkökulmasta edellä olevan lisäksi valmiuslain mukaiseen säännöstelyyn. Valmiuslain mukainen säännöstely on kuntien toimivallassa tai koskee kuntia seuraavissa valmiuslain säännöksissä: 32 § Vähittäiskaupan säännöstely (ostoluvat ja säännöstelyn hallinnointi), 36-39 §:ssä on säännöksiä, jotka koskevat niitä kuntia, joilla on sähköyhtiöitä tai -liikelaitoksia, 40 § Kaukolämmön käytön rajoittaminen (julkisten tilojen lämmittäminen ja käyttörajoitusten valvonta), 44 § Vedenhankinnan turvaaminen (toimitusvelvoite verkon ulkopuolisille alueille), 46-50 § Rakentamisen ja rakennustuotteiden säännöstely (rakennuslupien myöntäminen valmiuslain rajoitusten mukaisesti, rakennustarvikkeiden ostolupien myöntäminen), 51-55 § Asuntokannan säännöstely (kunnat toimivat asuntokannan säännöstelyviranomaisena, jos kuntaan siirretylle väestölle tarvitaan asuntoja). Lisäksi kuntien työvoimaviranomaiset vastaavat valmiuslain 14 luvun mukaisen työvelvollisuuden toimeenpanosta (työvoiman tarve poikkeusoloissa). Kuntien rooli poikkeusoloissa voi muodostua tilanteesta riippuen

keskeiseksi myös väestölle annettavan informaation osalta. Lisäksi kunnille on määrätty valmiuslaissa väestönsuojeluun liittyviä velvoitteita.

Toimintaedellytysten turvaaminen edellyttää myös kuntien huoltovarmuuden turvaamista vastaavasti kuten ehdotuksen säännöskohtaisessa perustelussa todetaan sivulla 58 viranomaistoimintojen kuten poliisin, rajavartiolaitoksen, pelastustoimen sekä maahanmuuttoviranomaisten kriittisten toimintojen turvaamisesta.

Lähtökohtaisesti Kuntaliitto näkee perusteltuna huoltovarmuus -käsitteen laajentamisen esitetyn mukaisesti. Kuntien näkökulmasta uutena virastona toimiva huoltovarmuuskeskus olisi keskeinen varautumista yhteensovittava, koordinoiva ja kehittävä toimija valtakunnallisesti. Toistaiseksi tällainen kokoava valtakunnallinen viranomaistoimija on puuttunut kuntakentältä.

On huomioitava, että mikäli huoltovarmuuden käsitettä laajennetaan esityksen mukaisella tavalla, tulee kunnat huomioida uudella tavalla osana huoltovarmuuden kokonaisuutta ja ottaa olennaisina huoltovarmuustoimijoina vahvemmin mukaan Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan. Tämä voi edellyttää resurssien ja rakenteiden lisäämistä uuteen virastoon. Asiaa tulee tarkastella syvällisemmin osana lakiehdotusta.

2. 2 § Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset

Ei huomautettavaa.

3. 3 § Huoltovarmuuskeskuksen asema ja toimiala

Ei huomautettavaa.

4. 4 § Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät

Ehdotuksen mukaan ”Huoltovarmuuskeskuksella on koordinoiva rooli viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistoiminnassa. Huoltovarmuuskeskus ei pelkästään kehitä yhteistyötä, vaan se myös koordinoi huoltovarmuusasioissa toteutettavaa, mm. sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnan kautta toteutettavaa yhteistoimintaa. Huoltovarmuuskeskuksen koordinoitiroolilla ei muuteta muiden viranomaisten lakiin perustuvia tehtäviä tai toimivaltuuksia eikä luoda Huoltovarmuuskeskukselle muiden viranomaisten toimia yhteensovittavaa roolia.”

Huoltovarmuus -käsitteen laajentamisen myötä Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät ovat keskeisiä myös kuntakentän kannalta. Kunnilla on toistaiseksi ollut vähäinen edustus Huoltovarmuuskeskuksen pooleissa. Toisaalta Huoltovarmuuskeskus on tehnyt yhteistyötä Kuntaliiton kanssa kuntien huoltovarmuuden kehittämiseksi ja on osallistunut sekä tukenut Kuntaliiton Turvallinen- ja kriisinkestävä kunta -verkoston toimintaa.

Huoltovarmuuskeskukselle ehdotetussa koordinoivassa roolissa voidaan nähdä tiettyä päällekkäisyyttä nykyisille aluehallintovirastoille ja tulevaisuudessa lupa- ja valvontavirastolle (Laki aluehallintovirastoista 4 §, 2 mom 3-kohta) määritetyn varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittamisen tehtävän kanssa. Etenkin huoltovarmuus -käsitteen laajentaminen koskemaan mm. kriittisen infrastruktuurin toimintaedellytysten turvaamista on huomioitava keskeisenä kuntien valmiussuunnitteluun liittyvänä tehtävänä.

Kuntaliitto kuitenkin katsoo, että ristiriitaa ei käytännössä synny Huoltovarmuuskeskuksen roolin painottuessa enemmän valtakunnalliseen ja tulevien lupa- ja valvontaviraston varautumisen roolin ollessa alueellinen. Lisäksi Huoltovarmuuskeskuksen rooliin ei kuuluisi viranomaisten välisen varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen. Huoltovarmuuskeskuksen tulisi kuitenkin uuden tehtävän myös olla keskeisesti mukana alueellisen yhteensovittamisen tehtävässä kullakin alueella.

5. 5 § Pääjohtaja ja johtoryhmä

Ei huomautettavaa.

6. 6 § Työjärjestys

Ei huomautettavaa.

7. 7 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus

Kuntaliiton näkemyksen mukaan ehdotettu Huoltovarmuuskeskuksen ohjausmalli on tarkoituksenmukainen ja riittävän laaja-alainen eri hallinnonalat huomioiden. On myös tärkeää, että elinkeinoelämä pääosin vapaaehtoisena toimijana olisi jatkossakin vahvasti mukana vaikuttamassa huoltovarmuuden tavoitteisiin ja kehittämiseen ja valittava ohjausmalli tukisi myös tätä tavoitetta.

8. 8 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä

Ehdotuksen mukaisesti eri hallinnonalojen ministeriöistä koostuva huoltovarmuuden ohjausryhmä vastaisi Huoltovarmuuskeskuksen ohjaamisesta ja tarvittavista päätöksistä. Ottaen huomioon huoltovarmuuden laajuus kaikilla hallinnonaloilla, voidaan ohjausryhmän kokoonpanoa pitää perusteltuna. Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä muodostaisi varautumisen kannalta keskushallintotasaisen poikkihallinnollisen toimielimen, jolla voidaan nähdä olevan valtakunnallista siviiliyhteiskunnan varautumista välillisesti ohjaavaa tai ainakin siihen vaikuttavaa toimivaltaa. Ohjausryhmän tehtävät eivät sinällään sisällä ministeriöiden vastuulle kuuluvaa toimialan varautumisen ohjausta, mutta tilanteesta riippuen ohjausryhmän rooli voisi muodostua merkittäväksi.

9. 9 § Huoltovarmuuden yhteistyöryhmä

Huoltovarmuuden yhteistyöryhmän rooli ja merkitys lakisääteisenä toimielimenä ohjausryhmän ja huoltovarmuusneuvoston rinnalla ei täysin avaudu ehdotuksesta. Jos ohjausryhmän rooli on enemmän muodollinen ja päätöksentekoon keskittyvä, lienee perusteltua, että tilannetietoisuuden ja yhteensovittamisen kannalta yhteistyöryhmästä kuitenkin säädetään laissa.

10. 10 § Huoltovarmuusneuvosto

Huoltovarmuusneuvosto kokoaisi yhteen huoltovarmuuden kannalta olennaisten viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen edustajat, jotka käsittelevät ja tuovat esiin ajankohtaisia huoltovarmuuden kehittämiseen, varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan liittyviä kysymyksiä.

Perusteluissa todetaan, että Huoltovarmuusneuvoston jäsenten nimittämisessä tulisi kiinnittää huomiota siihen, että neuvostossa olisi edustus huoltovarmuuden kannalta olennaisista viranomaisista, elinkeinoelämän toimijoista sekä järjestöistä. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että enemmistö jäsenistä tulisi viranomaisista (lähinnä ministeriöt ja niiden hallinnonalan virastot) ja huoltovarmuuden kannalta kriittisistä elinkeinoelämän yrityksistä, mutta Huoltovarmuusneuvostossa olisi aina myös järjestöjäseniä. Järjestötoimijoita voisivat olla esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät, Keskuskauppakamari ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK.

Viitaten 1. kohdan vastaukseen kuntien merkityksestä huoltovarmuuden kokonaisuudessa Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että myös kunnilla on edustus Huoltovarmuusneuvostossa joko Kuntaliiton tai muun erikseen valittavan kuntaedustuksen kautta.

11. 11 § Sektorit, poolit ja toimikunnat

Sektorien, poolien ja toimikuntien nimittämisessä ja järjestämisessä Kuntaliitto pitää tärkeänä, että sääntely mahdollistaa riittävän joustavasti erilaiset kokoonpanot parhaan mahdollisen vasteen saavuttamiseksi Suomen huoltovarmuudessa.

12. 12 § Valtion varmuusvarastointi

Ei huomautettavaa.

13. 13 § Valtion varmuusvarastoja koskeva päätöksenteko

Valtioneuvosto päättää erikseen perusteista, joiden mukaan huoltovarmuusrahastolle korvataan varmuusvarastoista käyttöönotettujen raaka-aineiden ja tuotteidenkäytettyjen materiaalien arvo. Valtion varmuusvarastojen käyttöönoton toimeenpanemiseksi tulee laatia selkeät suunnitelmat ja määrittää samalla toimijoiden roolit käyttöönotossa. Tällä hetkellä ei ole tiedossa, olisiko esimerkiksi kunnilla jotakin roolia varastojen tuotteiden jakeluun liittyen tai tarvetta esimerkiksi välivarastointiin osana jakelua.

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

Ei huomautettavaa.

15. 15 § Tuotantovarausten ja suorituskyykyvarausten hankinta

Säännöksessä tarkoitus on selkeyttää huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvien sopimusjärjestelyjen roolia materiaalsen varautumisen muotona. Kyse on erilaisista sopimuksista, jotka voivat olla aie-, esi- tai hankintasopimuksia tai erilaisia oikeudellisesti sitomattomia yhteisymmärryspöytäkirjoja tai jaettuja suunnitteluperusteita. Sopimusjärjestelyjä tulisi koordinoita valtakunnallisesti, etteivät eri toimijat hanki suorituskykyä samoista materiaali- tai suorituskykyvirroista. Esimerkiksi kuntien sopimuksellinen varautuminen perustuu samoihin sopimusmenettelyihin ja toimijoiden keskinäisriippuvuuksia voi olla vaikea havainnoida sopimuksia tehtäessä etenkin, jos tilannekuva valtakunnallisesta varautumisesta on puutteellinen.

16. 16 § Huoltovarmuusrahasto ja huoltovarmuusmaksu

Ehdotuksen mukaan Huoltovarmuusrahaston kantokyvyn turvaamiseksi huoltovarmuusmaksua korotettaisiin. On huomioitava, että tämä lisää myös julkisen sektorin toimijoiden kuten kuntien ja hyvinvointialueiden kustannuksia. Kustannusten nousu tulee lähtökohtaisesti huomioida valtionosuuksissa.

17. 17 § Huoltovarmuusrahaston hallinto

Ei huomautettavaa.

18. 18 § Kirjanpito, tilintarkastus ja tilinpäätös

Ei huomautettavaa.

19. 19 § Lainanottovaltuus

Ei huomautettavaa.

20. 20 § Tuen myöntämisen yleiset edellytykset

Ei huomautettavaa.

21. 21 § Muissa laeissa säädettyt tuet ja korvaukset

Ei huomautettavaa.

22. 22 § Omaisuuden siirtyminen

Ei huomautettavaa.

23. 23 § Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus

Ei huomautettavaa.

24. 24 § Tietojenantovelvollisuus

Ei huomautettavaa.

25. 25 § Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen

Pykälässä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen oikeudesta luovuttaa tämän lain 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu tilannekuva viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle viranomaiselle sekä sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnassa mukana oleville elinkeinoelämän yrityksille ja järjestöille sen estämättä, mitä

tietojen salassa pitämisestä säädetään. Pykälässä tarkoitettujen salassa pidettävien tietojen luovuttaminen koskisi pääsääntöisesti tilanteita, joissa Huoltovarmuuskeskuksen viranomaiselta, elinkeinoelämän yrityksiltä ja järjestöiltä saamaa tietoa hyödynnettäisiin osana Huoltovarmuuskeskuksen kokoamaa tilannekuvaa.

Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että myös kunnat ja hyvinvointialueet voivat saada huoltovarmuuskeskukselta tilannekuvaa. Perustelut kuntien roolista huoltovarmuuden kokonaisuudessa on esitetty vastauksessa 1. Samoilla tahoilla, joilla on velvollisuus luovuttaa tietoja Huoltovarmuuskeskuksen ylläpitämää tilannekuvaa varten, tulee olla myös oikeus saada tietoja tilannekuvasta.

Kuntaliitto ehdottaa, että 25 §:n 1 mom säädetään seuraavasti:

Huoltovarmuuskeskuksella on sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus luovuttaa 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu tilannekuva viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 1, 4 ja 7 kohdassa tarkoitettulle viranomaiselle sekä sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnassa mukana oleville elinkeinoelämän yrityksille ja järjestöille.

26. 26 § Virka-apu

Ei huomautettavaa.

27. 27 § Uhkasakko

Ei huomautettavaa.

28. 28 § Huoltovarmuusrikkomus

Ei huomautettavaa.

29. 10. luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Ei huomautettavaa.

30. Muu asia, jonka haluatte tuoda työryhmän tietoon

Ehdotuksen lausuntoaika on ollut haastava kuntien kannalta. Kuntien kesätauko osui lausuntoaikaan ja kuntien toimielimet eivät kokoonnu pääsääntöisesti annettuna lausuntoaikana. Kuntaliitto katsoo, että ehdotetut muutokset ovat myös kuntien kannalta merkityksellisiä ja kunnilla tulisi olla tosiasiallinen mahdollisuus antaa lausuntonsa ehdotetusta lakiluonnoksesta.

Korhonen Ari

Suomen Kuntaliitto ry - Yhdyskunnat ja ympäristö -yksikkö