



Lausunto

19.7.2022

VN/25323/2021

VN/25323/2021-VNK-19

Valtioneuvoston kanslian lausunto luonnoksesta valtioneuvoston huoltovarmuusselonteoksi

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtioneuvoston kanslian lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston huoltovarmuusselonteoksi.

Selonteko on tarkoitus antaa eduskunnalle ensimmäisen kerran ja se tulee sisältämään keskeiset linjaukset huoltovarmuuden kehittämiseksi vuoteen 2030 mennessä. Selonteko sisältäisi myös huoltovarmuuden toimintaympäristön kuvauksen ja arvion kehittämistarpeista nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä.

Huoltovarmuuden sisältö

Luonnoksessa on otettu esiin huoltovarmuusselonteon liittymäpinta useisiin muihin keskeisiin selontekoihin (UTP-selonteko 4/2020 vp, sisäisen turvallisuuden selonteko VNS 4/2021 vp, puolustuselonteko VNS 8/2021 vp, ajankohtaisselonteko VNS 1/2022 vp). Valtioneuvoston kanslia kuitenkin kiinnittää huomiota luonnoksen johdonmukaisuuteen suhteessa muiden selontekojen muotoiluihin ja huoltovarmuutta koskevan sääntelyn sisältöön. Olisi ensiarvoisen tärkeää, että eduskunnalle annettavat selonteot olisivat sisällöltään linjassa, tai mahdolliset uudet avaukset olisivat selkeästi tuotu esiin ja perusteltu.

Huoltovarmuuden käsite selonteossa ei ole selkeä suhteessa voimassaolevaan lainsäädäntöön ja muihin selontekoihin. Epäselväksi myös jää, mikä on selonteon suhde huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 2 § 2-kohdassa säädettyyn valtioneuvoston periaatepäätökseen huoltovarmuuden tavoitteista, joka tähän asti on linjannut huoltovarmuuden kehittämistä.

Luonnoksen sivulla 2 määritellään, että *huoltovarmuus tarkoittaa varautumista kriiseihin ja häiriötilanteisiin sekä jatkuvuudenhallintaa turvaamalla elintärkeät toiminnot*. Muotoilu poikkeaa laissa huoltovarmuuden turvaamisesta määritellystä huoltovarmuuden käsitteestä (1 §) ja toisaalta sekoittuu valtioneuvoston periaatepäätökseen annetussa Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määritellyyn kokonaisturvallisuuteen (VNp 1/2017 vp). Määritelmä on laajuudessaan omiaan sekoittumaan ylipäätään varautumisen käsitteeseen. Luonnoksen s. 3 tarkennetaan *huoltovarmuuden painopisteen olevan siirtymässä kriisinsietokyvyn turvaamiseen*. Asiassa tulisi avata, missä prosessissa kyseinen päätös painopisteen siirtymisestä tehdään, kun on kuitenkin kyse merkittävän julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Laissa huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) määritellään 1 §:n mukaan huoltovarmuus käsittämään *poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät*. Huoltovarmuuden tavoitteista annetun valtioneuvoston päätöksen (1048/2018) mukaan *”huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, maan*

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1602 2165
+358 9 1602 2165

kirjaamo.vnk@gov.fi

talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän kriittisen tuotannon, palvelujen ja infrastruktuurin turvaamista vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.” Ajankohtaissselonteossa (s. 42) on todettu, että huoltovarmuuden toimintamalli on luotu vastaamaan nimenomaan vakaviin yhteiskunnan häiriötilanteisiin, muuttuneessa toimintaympäristössä on myös arvioitava Suomen varautumisen kokonaistason riittävyttä. Näin ollen aikaisemmassa selonteossa on jo tunnistettu ainakin välillisesti tarve käsitteen tarkastelulle.

On huomionarvoista, että perustuslain 44 §:n tarkoittamassa selonteon valmistelussa on kyse kansainvälisiä suhteita tai valtakunnan hallintoa koskevasta selvityksestä, jonka hallitus antaa eduskunnalle, minkä tulisi myös ohjata luonnoksen sisältöä.

Suhde valmiuslakiin

Selonteon sivulla 3 todetaan, että *Huoltovarmuussääntely koskee normaalioloissa tapahtuvaa varautumista ja huoltovarmuustyötä. Viranomaisten toimivaltuuksia poikkeusolojen aikana sääntelee valmiuslaki. Huoltovarmuuden kannalta olennaisin valmiuslaissa määritellyistä poikkeusoloista on väestön toimeentulon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat.*

Tekstin muotoilussa olisi syytä kiinnittää huomiota poikkeusoloja koskevaan kannanottoon. On hyvin vaikea objektiivisesti perustella, miksi juuri valmiuslain 3 § 3-kohta olisi huoltovarmuuden kannalta kaikista olennaisin poikkeusoloperuste, esimerkiksi 3 § 1 kohdassa mainitun sotilaallisen hyökkäyksen sijaan. Normaaliolojen sääntelyn ja poikkeusolojen sääntelyn välistä eroa tulisi pyrkiä kuvaamaan valmiuslain ja sen soveltamista koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti niin, että valmiuslakia sovellettaisiin poikkeusoloissakin vain siltä osin, kuin tilannetta ei voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Normaali huoltovarmuutta koskeva sääntely on siis voimassa poikkeusoloissakin, minkä tulisi käydä selkeämmin ilmi tekstistä.

Säädösmuutosten tarkistustarvetta koskevassa osuudessa voisi vielä tarkentaa, että valmiuslain piiriin kuuluvia huoltovarmuuden kysymyksiä tarkastellaan jo käynnissä olevassa oikeusministeriön valmiuslain uudistamista valmisteleavassa työryhmässä.

Muita huomioita

Luonnoksessa kerrotaan hyvin lyhyesti, että valtion yhtiöomistuksen yhtenä strategisena tavoitteena on myös huoltovarmuuden turvaaminen. Tulisikin harkita, olisiko tarkoituksenmukaista käydä tarkemmin läpi valtion omistajaohjauksen mahdollisuuksia turvata toimenpiteillään huoltovarmuutta.

Kyberuhkien osalta luonnoksessa todetaan yleisluontoisesti niiden vaikuttavan myös julkishallintoon (valtionhallinto ja kuntataso), mutta asiaa ei ole tarkemmin tältä osin käsitelty (kappale 3.3). Hybridiuhkien osalta teksti on toistoa ajankohtaissselonteosta ja puolustusselonteosta (kappale 3.4). Olisiko edellä mainittuja teemoja mahdollista tarkemmin käsitellä huoltovarmuusperspektiivistä?

Lainmuutostarpeiden arvioinnissa tuodaan kannatettavia elementtejä esiin, mutta arviointi on kokonaisuudessaan melko ohut (kappale 5.1.1 ja 7.2). Myös velvoitevarastointia ja turvavarastointia koskeva sääntely on vanhan perustuslain aikana annettua, mikä puoltaisi mainintaa myös niiden ajantasaisuuden tarkastelun tarpeesta (kappale 5.1.4).

Sivulla 13, kohdassa 5.1.1. todetaan: ”*Ministeriöt vastaavat oman toimialansa huoltovarmuudesta ja sen kehittämisestä. Huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimenpiteiden yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.*” Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle ei ole säädetty varautumistoimenpiteiden yhteensovittamista.

Luonnoksen mukaan *kriittinen infrastruktuuri voidaan määritellä yhteiskunnan perusrakenteiksi ja järjestelmiksi, joita ilman yhteiskunnan elintärkeät toiminnot pysähtyvät (s. 27).* Olisi hyvä tarkastella vielä määritelmää siltä osin, onko kriittisen infrastruktuurin kynnys olla niinkin korkealla, kuin elintärkeän toiminnon *pysähtymisessä.*

Johdannossa olisi syytä mainita, että selontekotyön jälkeen ryhdytään huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 2 § 2-kohdassa säädettyyn valtioneuvoston periaatepäätökseen

uudistamiseen. Eräissä kohdissa luonnosta kyseisen päätöksen painotetaan olevan ajan tasalla ja toisaalta johtopäätöksenä todetaan uudistamiseen ryhdyttävän.

Valtioneuvoston kansliassa lisätietoja lausuntoa koskevassa asiassa antaa johtava asiantuntija Teija Pellikainen, istuntoyksikkö.

Neuvotteleva virkamies,
alivaltiosihteerin sijaisena

Ritva Järvinen

Johtava asiantuntija

Teija Pellikainen

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi

VN/25323/2021-VNK-19

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: