Huoltovarmuuskeskus
Försörjningsberedskapscentralen
National Emergency Supply Agency

LAUSUNTO

26.3.2025 HVK/2025/00639-1

Huoltovarmuuskeskuksen asiantuntijalausunto

Huoltovarmuuskeskus (HVK) kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa hallituksen esitykseen valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi. HVK on tutustunut lausuntopyyntöön ja kiinnittää huomion seuraaviin seikkoihin.

Yleiset huomiot

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 1 §:n mukaan huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömien taloudellisten toimintojen ja niihin liittyvien teknisten järjestelmien turvaamista poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien häiriöiden varalta. Lain 4 §:n mukaan ministeriöt kehittävät huoltovarmuutta omalla toimialallaan sekä valmiuslain (1552/2011) 13 §:n nojalla johtavat, valvovat ja yhteensovittavat varautumista omalla toimialallaan. Ministeriöiden vastuut ja strategiset tehtävät perustuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön ja ne kuvataan yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa. HVK pitää tärkeänä, että laki huoltovarmuuden turvaamisesta tulisi ottaa tarkemmin huomioon aluehallintouudistusta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa.

Huoltovarmuuskeskus katsoo myös, että hallituksen esityksen nykytilan kuvauksessa ja sen arvioinnissa tulisi tarkentaa ja kuvata, miten lakisääteisillä tehtävillä ja tehtäväryhmillä toteutetaan sekä toimeenpannaan huoltovarmuutta ja mikä on näiden tehtävien rooli huoltovarmuuden turvaamisessa.

Hallituksen esityksessä on arvioitu pääasiallisia vaikutuksia talouteen, kansantalouteen, yrityksiin, ympäristöön ja viranomaisten toimintaan, muita ihmisiin kohdistuvia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia sekä aluekehitysvaikutuksia. Pääasiallisissa vaikutuksissa olisi tarpeen arvioida myös keskeisten ehdotusten vaikutuksia huoltovarmuuden turvaamisessa, sillä säädösehdotuksilla on vaikutusta huoltovarmuuden toteuttamiseen viranomaistoiminnan kautta.

Laki lupa- ja valvontavirastosta

Ehdotuksessa lupa- ja valvontavirastosta säädetään viraston ohjauksesta. Hallituksen esityksen mukaisesti toimialaohjaavat ministeriöt laatisivat virastolle tulossopimuksen yhteistyössä viraston kanssa. Valtiovarainministeriö vastaisi viraston tulostavoitteiden yhteensovittamisesta ja valmistelusta sekä tulosohjauksen yhteensovittamisesta.

Toimialaohjaavat ministeriöt vastaisivat oman toimialansa osalta tulossopimuksen sisältöehdotusten tekemisestä valtiovarainministeriölle. Toimialaohjaavan ministeriön vaatimuksesta tulossopimukseen tulisi sisällyttää toimialaa koskeva erillinen osio.

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 4 §:n mukaan ministeriöt kehittävät huoltovarmuutta omalla toimialallaan sekä valmiuslain (1552/2011) 13 §:n nojalla johtavat, valvovat ja yhteensovittavat varautumista omalla toimialallaan. Huoltovarmuuskeskus pyytää varmistamaan, että lupa- ja valvontavirastoa ohjaavat ministeriöt huomioivat huoltovarmuuden tarpeet yleishallinnollisessa tulosohjauksessa sekä sektorikohtaista toimintaa koskevassa toimialakohtaisessa lain 9 §:n mukaisessa ohjauksessa. Vastaavasti huoltovarmuuden turvaaminen pyydetään huomioimaan lain 12 §:n mukaisessa tulosohjauksessa, jonka 1 momentin mukaan toimialaohjaavat ministeriöt laatisivat virastolle tulossopimuksen yhteistyössä viraston kanssa.

Lakiehdotuksen 13 §:ssä säädetään varautumisen alueellisesta yhteistyön järjestämisestä ja siihen liittyvistä tehtävistä. Tehtävät vaikuttavat HVK:n näkemyksen mukaan nykylainsäädäntöön verrattuna selkeämmin kuvatulta kokonaisuudelta ja muutos luo edellytyksiä yhdenmukaisempaan toimintaan kaikilla alueilla. Huoltovarmuuskeskus näkee myönteisenä suuntauksen, jossa varautumisesta vastaavien viranomaisten toimialueita harmonisoidaan yhteistoimintaa tukevaan suuntaan, mutta toteaa samalla, että muutoksen läpivienti edellyttää tiivistä yhteistoimintaa alueellisten varautumisen toimijoiden kanssa.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisesti elinkeinoelämällä on keskeinen rooli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa myös alueellisella tasolla. Huoltovarmuuskeskus näkee varautumisen alueelliset yhteistyötehtävät tärkeinä ja tekee niissä verkostonsa kanssa aktiivista yhteistyötä huoltovarmuuden turvaamiseksi.

Hallituksen esityksen perusteluissa olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista määritellä varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämiseen liittyvien tehtävien sisältö esitystä seikkaperäisemmin sekä kuvata, mitä palveluita tähän tehtävään kuuluu ja se, kenelle näitä palveluita tuotetaan. Samalla alueellisia varautumisen yhteistyötehtäviä on hyvä kehittää jokaista edelleen ja tehtävien hoitaminen on hyvä olla riittävästi resursoitua.

Huoltovarmuuskeskus esittää muutettavaksi lakiehdotuksen 13 pykälän 2 momentin 2 kohtaa muotoon *kehittämällä alueellisia riskiarvioita, yhteensovittamalla ne ja seuraamalla alueellisissa riskiarvioissa arvioitujen häiriötilanteiden sekä uhkamallien kehitystä*. Alueellisten riskiarvioiden valmistuttua niiden hyödyntäminen ei ole edennyt tarvittavissa määrin. Sekä kansallisen että alueellisten riskiarvioiden haasteena on, ettei arvioitu riski, niiden torjunta, oppien kerääminen ja seuranta välttämättä kuulu kenellekään yksittäiselle taholle tai yhteisen toiminnan suunnittelu ja koordinaatio on vajavaista. Vastuu riskin vähentämisestä, varautumisesta ja kapasiteettien kasvattamisesta on jokaisella toimijalla, mutta yleisen ja yhdenmukaisen seurannan puute voi vähentää toiminnan tehokkuutta ja luoda eriäviä yhteensopimattomia toimintamalleja. Olisi luontevaa, että tehtävä kirjattaisiin osaksi varautumisen alueellista yhteistyötehtävää, vaikka edellä mainittua työtä tehdäänkin jo toimijakohtaisesti.

Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan viraston tulisi edistää kuntien ja alueen muiden toimijoiden, eli *alueella toimivien viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen, kuten esimerkiksi huoltovarmuuden kannalta keskeisten toimijoiden tai huoltovarmuuden alueorganisaatioiden valmiussuunnittelua*. Tehtävä vastaisi esityksen perustelujen

mukaisesti nykyistä aluehallintovirastojen varautumisen yhteensovittamistehtävää. Huoltovarmuuskeskus näkee positiivisena, että lakiehdotus tunnistaa huoltovarmuusorganisaation alueellisten toimijoiden sekä yritysten tärkeän merkityksen alueellisessa varautumisyhteistyössä ja että virasto on osaltaan edistämässä näiden valmiussuunnittelua. Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukainen tehtävä tukee näin osaltaan Huoltovarmuuskeskuksen rahoittaman ja johtaman huoltovarmuusorganisaation alueellista toimintaa erityisesti yhteistoiminnan näkökulmasta. Samalla on kuitenkin erityisen tärkeää huolehtia viraston yhteensovittamistehtävän sekä HVK:n johtaman alueellisen huoltovarmuusorganisaation osalta systemaattisesta ja tarkoituksenmukaisesti yhteistoiminnasta sekä kokonaisuuteen kuuluvasta vastuumäärittelyistä sekä johtamisen selkeydestä.

3 momentissa säädetään, että virasto asettaa alueelliset valmiustoimikunnat, jotka toimivat viraston apuna varautumisen alueellisen yhteistyön suunnittelussa, kehittämisessä ja seurannassa. Alueellisten valmiustoimikuntien asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Ehdotus ja siitä annettava asetus ohjaavat nykylainsäädäntöä yhdenmukaisempaan toimintaan ja kokoonpanoon, minkä voi nähdä positiivisena ja toimintaa harmonisoivana muutoksena. Huoltovarmuuskeskus näkee tärkeäksi, että alueellisten valmiustoimikuntien välisestä yhteistyöstä tulee säädellä säädöspohjaisesti, sillä seurattavat häiriötilanteet, uhkamallit ja ilmiöt eivät noudata maantieteellisiä rajoja. Jatkossakin Asetusluonnoksessa valmiustoimikunnille asetetut tehtävät liittyvät sekä suoraan että välillisesti huoltovarmuuden turvaamiseen. Tämän vuoksi on syytä varmistaa, että yhteys valmiustoimikuntien sekä Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusorganisaation alueellisten toimijoiden välillä sekä tähän liittyvä ohjaussuhde säilytetään jatkossakin.

Lakiehdotuksen 13 pykälän 2 momentin 6 kohdan osalta Huoltovarmuuskeskus kiinnittää huomiota käytettyyn termiin *varautumisvalmius*, jota ei voida esimerkiksi Kokonaisturvallisuuden sanaston (TSK50) mukaan pitää yleisesti vakiintuneena ja yksiselitteisenä. Huoltovarmuuskeskus kehottaa harkitsemaan ko. kohdan kirjaamista yksiselitteisempään muotoon.

Laki elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta

Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaisesti elinvoimakeskukset edistävät elinvoimaa, jolla tarkoitetaan tässä yhteydessä kokonaisuutta, joka kuvaa ”alueen ja sen elinkeinotoiminnan kestävää kasvua ja puhdasta siirtymää, uudistumista ja kilpailukykyä sekä yrittäjyyden toimintaedellytyksiä, ruuantuotannon ja muun elinkeinotoiminnan kannattavuutta ja toimivia liikenneyhteyksiä, luonnonvarojen kestävää käyttöä, luonnon monimuotoisuutta ja ympäristön hyvää tilaa, *huoltovarmuutta ja turvallisuutta*, työvoiman osaamista, työllisyyttä ja asukkaiden hyvinvointia sekä muita alueen vetovoimaa lisääviä tekijöitä”.

Huoltovarmuuskeskus katsoo, että hallituksen esityksen perusteluja olisi syytä täsmentää siltä osin, mitä huoltovarmuudella tarkoitetaan ja miten elinvoimakeskukset toteuttavat huoltovarmuutta. Perustelujen täsmentäminen on välttämätöntä tarkkarajaisuuden ja sen takia, etteivät tehtävät olisi päällekkäisiä lain Lupa- ja

valvontavirastosta 13 §:n hallituksen esityksen perustelujen kanssa. Ko. lain pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan lupa- ja valvontaviraston tulisi edistää kuntien ja alueen muiden toimijoiden, eli alueella toimivien viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen, kuten esimerkiksi huoltovarmuuden kannalta keskeisten toimijoiden tai huoltovarmuuden alueorganisaatioiden valmiussuunnittelua.

Lakiehdotuksen 2 §:n pykälässä säädetään elinvoimakeskusten tehtäväryhmistä ja tehtävistä ja sen 2 momentissa määritellään elinvoimakeskuksille lisäksi tiettyjä tehtäviä, joista ei ole säädetty erikseen. Ko. momentin 1 kohdan mukaan *elinvoimakeskusten tehtävänä olisi alueiden kehittäminen, yrittäjyyden ja elinkeinotoiminnan edistäminen, yritystoimintaa edistävä neuvonta, palveluohjaus ja verkostotyö sekä työelämän laadun edistäminen*. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan elinvoimakeskusten yritystoimintaa edistävä verkostotyö tukee myös aluetason huoltovarmuuden tavoitetta turvata huoltovarmuuden kannalta kriittiset alueelliset toiminnot eri toimijoiden yhteistyönä.

Valtioneuvoston päätöksen huoltovarmuuden tavoitteista (568/2024) mukaisesti yksi alueellisen huoltovarmuustoiminnan päätehtäviä on elinkeinoelämän varautumisverkostojen ylläpito ja kehittäminen. Osana alueellisen huoltovarmuustoiminnan kokonaisuutta Huoltovarmuuskeskus ja ELY-keskukset tekevät sopimusperusteista yhteistyötä elinkeinoelämän alueellisen varautumisyhteistyön eli ELVAR-toiminnan järjestämisessä. Elinkeinoelämän alueellisen varautumisyhteistyön järjestäminen ei ole ELY-keskusten lakisääteinen tehtävä, eikä sitä olla valtion aluehallintouudistuksen yhteydessä säätämässä elinvoimakeskusten tehtäväksi. ELVAR-toiminnan tarkoituksena on kehittää elinkeinoelämän varautumista alue- ja maakuntatasolla, sekä varmistaa osaltaan elinkeinoelämän, julkishallinnon ja kolmannen sektorin yhteistoiminta ja tiedonvaihto. Alueellinen elinkeinoelämän varautumisen ja kehittäminen on osa valtakunnallisia elinkeinoelämän varautumisen järjestelyitä ja valtakunnallista huoltovarmuusorganisaatiota**.** Huoltovarmuuskeskus asettaa ELVAR-toiminnalle vuosittain tavoitteet sekä painopisteet samalla tavalla kuin muillekin huoltovarmuusorganisaatioon kuuluville sektoreille, pooleille ja toimikunnille.

Lakiehdotuksen 2 §:n mukaisiin elinvoimakeskusten tehtäviin kuuluisi useita sellaisia tehtäväryhmiä ja tehtäviä, joilla on suoraa tai välillistä vaikutusta huoltovarmuuden turvaamiseksi viranomaisen kehittämis-, rahoitus- ja toimeenpanotehtävien kautta. Elinvoimakeskusten osalta Huoltovarmuuskeskus pyytää varmistamaan, että yleishallinnollisesta ja toimialakohtaisesta ohjauksesta vastaavat ministeriöt sekä keskuksia ohjaavat keskusvirastot huomioivat huoltovarmuuden tarpeet 6 §:n mukaisessa ohjauksessa sekä 7 §:n pykälän mukaisessa strategisessa suunnittelussa ja tulosohjauksessa sekä erityisesti strategisten tulossopimusten laadinnassa, sillä huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 4 §:n mukaan ministeriöt kehittävät huoltovarmuutta omalla toimialallaan sekä valmiuslain (1552/2011) 13 §:n nojalla johtavat, valvovat ja yhteensovittavat varautumista omalla toimialallaan.

Lakiehdotuksen 14 §:n 3 momentissa säädetään tulossopimuksen laadinnasta. Huoltovarmuuskeskus esittää, että momenttia täydennetään siten, että tulossopimuksessa määriteltäisiin keskukselle keskeiset toimintalinjat, tulostavoitteet ja yhteistyökysymykset erikseen huoltovarmuuden turvaamisen osalta. Kirjaus tukisi elinvoimakeskuksista sekä kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain 1 §:n mukaista keskusten asemaa ja toiminta-ajatusta, jossa huoltovarmuus nähdään osana

elinvoimakeskusten elinvoiman edistämistoimintaa. Mikäli tulossopimuksessa on hallinnonalakohtaisia tavoitteita sisältävä erillinen osuus, Huoltovarmuuskeskus katsoo, että huoltovarmuudelle tulee asettaa hallinnanalakohtaisia tavoitteita.