Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Lausunto

3.11.2025

VN/25055/2023
VN/25055/2023-TEM-191

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijalausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta (HE 145/2025 vp).

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Lainsäädäntöhankkeen tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa huoltovarmuuslainsäädännön kokonaistarkastelun sääntelyn ajantasaisuuden varmistamiseksi. Huoltovarmuussääntelyn ajantasaistamista on ehdotettu myös ensimmäisessä parlamentaarisesti valmistelussa huoltovarmuusselonteossa, jonka eduskunta hyväksyi huomautuksitta maaliskuussa 2023. Hallituksen esityksessä toteutetaan hallitusohjelmaa. Hallituksen esitys valmisteltiin poikkihallinnollisessa työryhmässä.

Voimassa oleva huoltovarmuuslaki on säädetty vuonna 1992. Tämä jälkeen huoltovarmuuslakia on uudistettu pistemäisesti. Vaikka Huoltovarmuuskeskus ja huoltovarmuustyö ovat kyenneet uudistumaan ja kehittymään, huoltovarmuuden turvaamisen edellytykset eivät enää kaikilta osin vastaa muuttuneen toiminta- ja uhkaympäristön edellyttämiin muutoksiin. Turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset, EU-jäsenyys ja sen tuoma sääntelyn kehitys ja Suomen Nato-jäsenyys edellyttävät muun muassa kansainväliseen yhteistyöhön, hybridivaikuttamiseen ja kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen liittyvää varautumista sekä huoltovarmuusjärjestelmän materiaalisen varautumisen keinovalikoiman laajentamista.

Vuonna 2000 on lisäksi tullut voimaan uusi perustuslaki. Perustuslakisääntely on merkittävästi muuttunut muun muassa sen osalta, mistä asioista on säädettävä lailla, ja mistä voidaan säätää asetuksen tasolla. Perustuslakiin ei myöskään aikaisemmin sisältynyt sääntelyä valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista, tai sääntelyä julkisesta vallasta ja julkisen vallan käytöstä. Uudistuksen tavoitteena on ajantasaistaa huoltovarmuuslaki vastaamaan myös muuttuneen perustuslain tarpeita, sekä Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan kohdistuvia odotuksia. Uudistuksen tavoitteena on lisäksi parantaa viranomaisten ja elinkeinoelämän tukena toimivan Huoltovarmuuskeskuksen toimintamahdollisuuksia, sekä kehittää sen ohjausta.

Huoltovarmuuskeskuksen toimintamahdollisuuksien parantamiseksi esitetään perustavaksi virastomuotoinen Huoltovarmuuskeskus, mikä vastaisi paremmin muuttuneen turvallisuus- ja toimintaympäristön vaatimuksiin sekä selkeyttäisi Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisasemaa. Keskeinen uudistus on myös Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksen kehittäminen. Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuustoimenpiteiden rahoitusmallia uudistettaisiin siten, että viraston rahoitus tulisi valtion talousarviosta, ja huoltovarmuustoimenpiteet rahoitettaisiin huoltovarmuusrahastosta, jonne tuloutettaisiin

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Työ- ja elinkeinoministeriö PL 32 00023 Valtioneuvosto	 Aleksanterinkatu 4 Helsinki	 0295 16001 +358 295 16001	 09 1606 2160 +358 9 1606 2160	 kirjaamo.tem@gov.fi www.tem.fi

edelleen huoltovarmuusmaksu. Muutosten tavoitteena on varmistaa Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusrahaston riittävä rahoituksen taso.

Lain tarkoitus (lakiesityksen 1 §)

Ehdotetussa laissa säädettäisiin huoltovarmuuden turvaamisesta. Huoltovarmuudella tarkoitettaisiin väestön toimeentulon ja suojaamisen, maan talouselämän, maanpuolustuksen sekä turvallisuuden kannalta välttämättömien taloudellisten toimintojen, välttämättömien tavaroiden, materiaalien ja palveluiden tuotannon ja saatavuuden sekä kriittisen infrastruktuurin turvaamista normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta ja niiden aikana. Määritelmä on poikkihallinnollisesti valmisteltu, jotta se kattaisi olennaiset huoltovarmuutta turvaavat yhteiskunnan elementit. Valmistelun yhteydessä on käyty keskusteluja myös valmisteilla olevan valmiuslain uudistamisesta vastuussa olevien virkamiesten kanssa, jotta ehdotetut termistöt olisivat mahdollisimman yhdenmukaiset.

Määritelmään lisättiin myös materiaalit tavaroiden ja palveluiden lisäksi, sillä ilmaisu käsittäisi myös elävän lisäysmateriaalin. Esityksessä on nostettu esille välttämättömien tavaroiden lisäksi välttämättömien palveluiden tuotannon ja saatavuuden turvaaminen. Välttämättömiä palveluita olisivat esimerkiksi lainsäädäntöön perustuvat ruokapalvelut, jotka ovat keskeinen osa elintarvikehuoltoa.

Huoltovarmuuden määritelmässä säilytettäisiin maininta maanpuolustuksesta, mutta sen lisäksi määritelmään lisättäisiin myös turvallisuus. Maanpuolustuksen kannalta kriittisten toimintojen lisäksi voitaisiin tarvittaessa turvata myös sisäisen turvallisuuden toimijoiden, kuten poliisin, rajavartiolaitoksen, pelastustoimen, liikenne- ja viestintäviraston sekä maahanmuuttoviranomaisten kriittisiä toimintoja.

Huoltovarmuuden käsitettä laajennettaisiin kattamaan säädöstasolla myös normaaliolojen vakavat häiriötilanteet. Normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen välinen ero ei ole olosuhdekysymyksenä tarkkarajainen ja huoltovarmuuden edellytysten turvaaminen myös tilanteissa, joissa ei vielä ole siirrytty valmiuslain mukaisiin poikkeusoloihin, on perusteltua.

Jokainen ministeriö vastaisi edelleen huoltovarmuudesta omalla toimi- ja hallinnonalallaan. Hallinnonaloilla on paljon omaa sektorilainsäädäntöä, jota ei tällä lakiesityksellä ehdoteta muutettavan. Hallituksen esityksessä kehitetään työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan lainsäädäntöä, ja keskeisimpään huoltovarmuuden turvaamiseen, huoltovarmuusyhteistyöhön, huoltovarmuuden rahoittamiseen sekä materiaaliseen varautumiseen liittyvää sääntelyä. Huoltovarmuuden kehittämisen yhteensovittaminen kuuluisi työ- ja elinkeinoministeriölle. Sektorit, poolit ja toimikunnat osallistuvat huoltovarmuuden turvaamiseen. Huoltovarmuuskeskus jatkaisi horisontaalisena keskitettynä asiantuntijatoimijana huoltovarmuuden alalla.

Suomalaisen huoltovarmuusmallin vahvuus on viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyö. Elinkeinon kanssa tehtävä yhteistyö tapahtuu pääosin sektoreissa, pooleissa ja toimikunnissa sekä Huoltovarmuusneuvostossa. Sektorit, poolit sekä Huoltovarmuusneuvosto jatkaisivat huoltovarmuuden turvaamisen kannalta tärkeää yhteistyötä sitä edelleen kehittäen. Viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyömalliin ei esitetä tehtäväksi muutoksia vaan sektorit, poolit ja toimikunnat sekä Huoltovarmuusneuvosto jatkaisivat edelleen huoltovarmuusyhteistyötä ja sen kehittämistä.

Huoltovarmuusneuvosto (lakiesityksen 2 §)

Valtioneuvosto asettaisi ehdotetun 2 §:n mukaan Huoltovarmuusneuvoston enintään kolmen vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Huoltovarmuusneuvostossa olisi edustus viranomaisista sekä huoltovarmuuden kannalta kriittisistä yrityksistä sekä järjestöistä.

Huoltovarmuusneuvoston tehtävänä olisi edistää viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyötä huoltovarmuusasioissa; analysoida huoltovarmuuden uhkia ja edistää alan tutkimusta; antaa lausuntoja huoltovarmuuteen liittyvästä yhteistyöstä ja muista huoltovarmuuden turvaamisen edistämiseen liittyvistä asioista sekä tehdä aloitteita huoltovarmuuden kehittämiseksi; arvioida sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnan kattavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä toiminnan tuloksellisuutta ja ehdottaa sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnan vuosittaisia painopisteitä. Huoltovarmuusneuvoston roolia tehostettaisiin etenkin huoltovarmuuden sektori-, pooli- ja toimikuntatyössä, jota aiemmin hoiti Huoltovarmuuskeskuksen hallitus.

Suomalainen huoltovarmuuden yhteistyömalli nojautuu osaksi vapaaehtoiseen sitoutumiseen perustuvaan elinkeinon kanssa tehtävään yhteistyöhön. Elinkeinoelämän roolia huoltovarmuusyhteistyössä ei kavennettaisi aiemmasta. Elinkeinoelämän edustajat ovat nimettyinä jatkossakin Huoltovarmuusneuvostossa, ja myös perustettavassa Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmässä pysyvinä asiantuntijoina.

Huoltovarmuusneuvosto on tärkeässä roolissa huoltovarmuustoimintaan liittyvässä kehitystyössä. Huoltovarmuusneuvoston puheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä edustavat elinkeinoelämän yrityksiä. Esitettävä toimintamalli ei estä elinkeinoelämää osallistumasta huoltovarmuuden kehittämiseen entiseen tapaan, sillä poolit, sektorit ja toimikunnat jatkavat toimintaansa kuten aiemmin. Yritysten jatkuvuudenhallinnan sekä valmius- ja varautumissuunnittelun kehittäminen, ylläpito ja harjoittelu korostuu Huoltovarmuuskeskuksen koordinoimassa sektori- ja poolitoiminnassa. Yritysten näkemysten huomioiminen toiminnassa on tärkeää lakisääteiseen, sopimusperusteiseen sekä vapaaehtoisuuteen varautumisyhteistyön kehittämiseksi, jonka vuoksi myös Huoltovarmuusneuvoston roolia vahvistetaan tehtävätasolla.

Huoltovarmuuslaissa säädettäisiin ensisijaisesti viranomaisten toimista, mutta elinkeinoelämällä ja järjestöillä on erittäin keskeinen rooli yhteiskunnan varautumisessa ja huoltovarmuuden turvaamisessa. Elinkeinoelämä ja järjestöt tekevät yhteistyötä keskenään, Huoltovarmuuskeskuksen sekä muiden viranomaisten kanssa Huoltovarmuuskeskuksen sekä huoltovarmuusorganisaation rakenteiden mahdollistamalla tavalla. Tavoitteena on lisätä ja syventää viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyötä ja niiden välistä tiedonvaihtoa.

Sektorit, poolit ja toimikunnat (lakiesityksen 3 §)

Esitetyn lain 3 §:ssä säädettäisiin sektoreista, pooleista ja toimikunnista. Sektorien, poolien ja toimikuntien tehtävänä olisi edistää viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen välistä yhteistyötä huoltovarmuusasioissa. Sektorit, poolit ja toimikunnat tukevat toimialansa ja alan yritysten varautumissuunnittelua ja jatkuvuudenhallintaa. Nämä yhteistoimielimet kattavat kaikki ne talouselämän ja hallinnon alat, jotka ovat tärkeitä huoltovarmuuden kannalta.

Sektorien, poolien ja toimikuntien kehittämistyötä varten Huoltovarmuuskeskus on käynnistänyt vuonna 2023 verkostoyhteistyön kehittämisohjelman, jonka tavoitteena on parantaa huoltovarmuutta turvaavan verkoston kykyä vastata nopeasti muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen. Tavoitteen saavuttamiseksi kehittämisohjelmassa selkiytetään huoltovarmuusorganisaation sektori-, pooli- ja toimikuntamallin ohjausta, toimintatapoja ja johtamiskäytäntöjä sekä arvioidaan huoltovarmuusorganisaation rakenne ja resursointi vastaamaan tulevaisuuden huoltovarmuustarpeita. Näiden osalta ei esitetä muutoksia nyt esitettävässä laissa, vaan toimintojen mahdollinen kehittäminen tapahtuu Huoltovarmuuskeskuksen verkostokehittämisen hankkeen pohjalta.

Virastomuotoisen Huoltovarmuuskeskuksen perustaminen (lakiesityksen 4 §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että Huoltovarmuuskeskus muutettaisiin uudistuksen yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan toimivaksi valtion virastoksi. Tarkoituksena on selkeyttää Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellista asemaa valtion viranomaisena. Viranomaisaseman täsmentäminen selkeyttää myös Huoltovarmuuskeskuksen tehtävien hoitoon, virkavastuuseen sekä tiedonvaihtoon ja virka-apuun liittyviä edellytyksiä. Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisaseman tunnistamisessa on ollut käytännössä haasteita, ja myös Huoltovarmuuskeskuksen toimintakenttä on muuttunut.

Perustuslain 119 §:n ja 124 §:n sekä niiden esitöiden perusteella valtion tehtäviä hoidetaan pääsääntöisesti valtioneuvoston alaisuuteen perustetuissa virastoissa ja laitoksissa sekä muissa toimielimissä. Suomen kansainvälisestä yhteistyöstä ja velvoitteista tulisi vastata pääasiassa ministeriöt ja virastot. Pääsääntönä on, että valtion julkiset hallintotehtävät hoidetaan valtioneuvoston alaisuuteen perustetuissa virastoissa. Huoltovarmuuskeskuksella on hallintotehtäviä, ja se käyttää merkittävääkin julkista valtaa. Henkilöstön tai sen osan henkilöstöstä, joka käyttää julkista tai merkittävää julkista valtaa, tulisi olla virkasuhteisia.

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on mietitty laajassa poikkihallinnollisessa yhteistyössä erilaisia vaihtoehtoja Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisaseman selkeyttämiseksi, ja valmistelun pohjalta esityksessä ehdotetaan Huoltovarmuuskeskuksen muuttamista valtion laitoksesta valtion virastoksi. Huoltovarmuuskeskus voi virastomuodossa tehdä samoja tehtäviä kuin nykyisinkin.

Viranomaisaseman täsmentäminen selkeyttäisi Huoltovarmuuskeskuksen tehtävien hoitoon, tiedonvaihtoon ja virka-apuun liittyviä edellytyksiä. Virastomuoto selkeyttäisi myös työntekijöiden vastuukysymyksiä, koska kaikki työntekijät olisivat jatkossa virkasuhteessa. Tarkoituksenmukaiset prosessit ja asiantunteva henkilöstö varmistaisivat, että Huoltovarmuuskeskus voisi toimia virastona ketterästä.

Samalla esitettäisiin muutoksia Huoltovarmuuskeskuksen hallintomalliin. Huoltovarmuuskeskuksen toimitusjohtajasta tulisi pääjohtaja, jonka nimittäisi valtioneuvosto (esityksen 6 §). Pääjohtajan virka täytettäisiin aina viiden vuoden pituiseksi määräajaksi. Pääjohtaja vastaisi viraston toiminnan kehittämisestä ja tuloksellisuudesta sekä tavoitteiden saavuttamisesta. Pääjohtaja ratkaisisi Huoltovarmuuskeskuksessa ratkaistavat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistaviksi. Huoltovarmuuskeskuksen hallitus lakkautettaisiin, ja sen tehtävät jaettaisiin uuden poikkihallinnollisen ohjausryhmän ja huoltovarmuusneuvoston kanssa.

Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät (lakiesityksen 5 §)

Voimassa olevassa sääntelyssä Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät on kirjattu sekä laki- että asetustasolle. Lakiesityksen myötä kaikki tehtäväsäännökset siirrettäisiin lain tasolle, jotta sääntely täyttäisi perustuslain edellytykset. Voimassa oleva perustuslakisääntely edellyttää viranomaisten tehtäväsäännöksiltä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta, ja että julkista valtaa sisältävistä sekä julkisista hallintotehtävistä säädetään lain eikä asetuksen tasolla.

Aiemmin asetustasolla olleet Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät esitetään nostettaviksi lakitasolle. Huoltovarmuuskeskus hoitaa myös tehtäviä, joista ei tällä hetkellä säädetä huoltovarmuuslaissa tai -asetuksessa. Osa näistä tehtävistä perustuu EU-säädöksiin, tai sitten niistä ei ole lainkaan säädetty. Lakiesityksessä esitetään tällaisten tehtävien lisäämistä säädettäväksi esitettävään lakiin. Säännöstasolle on nostettu 14 Huoltovarmuuskeskuksen tehtävää.

Tehtäväsäännös koskien Huoltovarmuuskeskuksen koostamaa tilannekuvaa ja sen jakamista keräsi lausuntopalautteessa runsaasti huomiota. Lausuntopalautteen perusteella tilannekuvan jakamista tarkennettiin siten, että Huoltovarmuuskeskus jakaa tilannekuvaa valtioneuvostolle, muille viranomaisille, Huoltovarmuusneuvostolle ja sektoreille, pooleille ja toimikunnille. Se viranomaisten joukko, joka on tähän asti saanut tilannekuvan, on tarkoitus säilyttää lakiuudistuksen jälkeen. Tarvittaessa viranomaisjakelua voitaisiin myös laajentaa.

Lisäksi ehdotettavan lain 23 §:ssä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen oikeudesta sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta säädetään, luovuttaa tilannekuva, silloin kun se sisältää salassa pidettävää tietoa, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 1, 4, 5 ja 7 kohdassa tarkoitetuille viranomaisille, Huoltovarmuusneuvostolle sekä sektoreiden, poolien ja toimikuntien toimielimille. Täten myös kunnat ja hyvinvointialueet voisivat saada Huoltovarmuuskeskuksen tilannekuvan salassapitosäännösten estämättä.

Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväsäännöksiin lukeutuu muun muassa ulkomaisten toimijoiden kanssa tekemien kahden- tai monenkeskisten sopimusten edellyttämät tehtävät toimialallaan. Näihin tehtäviin lukeutuvat myös muun muassa EU:hun ja Natoon liittyvät tehtävät. Lisäksi Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä olisi hoitaa muualla lainsäädännössä Huoltovarmuuskeskukselle säädetyt tehtävät. Huoltovarmuuskeskukselle on säädetty muun muassa tehtäviä yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetussa laissa (CER-direktiivin toimeenpanolaki, 310/2025). Toimeenpanolain 8 § asettaa Huoltovarmuuskeskukselle tehtävän yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa edistää erinäisiä kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyyn liittyviä kokonaisuuksia.

Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus (lakiesityksen 4 luku)

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi edelleen Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksesta ja valvonnasta. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi Huoltovarmuuskeskuksen organisaatiota, hallintoa sekä sen toimintaa koskevien säädösten valmistelusta. Yhteistyötä ja ministeriöiden mahdollisuuksia osallistua Huoltovarmuuskeskuksen ohjaukseen kehitettäisiin perustamalla uusi poikkihallinnollinen Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä. Ohjausryhmässä olisi mukana kaikki ministeriöt. Lisäksi Huoltovarmuuskeskus ja elinkeinoelämän edustaja toimisivat ohjausryhmässä asiantuntijoina.

Ohjausryhmä toimisi työ- ja elinkeinoministeriön tukena. Ministeriöiden osallistumismahdollisuuksia vahvistamalla ohjaukseen varmistettaisiin yhteinen Huoltovarmuuskeskuksen tavoitteiden valmistelu

ja niiden seuranta sekä riittävä tiedonkulku eri hallinnonaloille. Tavoitteena on läpinäkyvyyden, toiminnan painopisteiden asettamisen ja priorisoinnin parantaminen. Lisäksi elinkeinoelämän edustaja tuo yritysten ja huoltovarmuusneuvoston näkökulmaa ohjausryhmään.

Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmän tehtävänä olisi käsitellä Huoltovarmuuskeskuksen tulossopimus ja seurata tulossopimuksessa asetettujen tavoitteiden toteutumista. Ohjausryhmän tehtävänä olisi myös seurata Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusrahaston toiminnan rahoitusta ja rahoituksen kohdistumista. Tehtävän tavoitteena olisi tehostaa huoltovarmuustoimenpiteiden rahoituksen seuraamista, estää mahdollista päällekkäistä rahoitusta sekä käydä laaja-alaista keskustelua Huoltovarmuuskeskuksen sektorikohtaisten hankkeiden rahoituksesta.

Lisäksi ohjausryhmä käsittelisi muut Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusrahaston toiminnan kannalta merkittävät asiat kuin lainkohdan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut asiat. Ohjausryhmällä olisi vuosittain laadittu toimintasuunnitelma, jossa yhteistyössä määriteltäisiin, millaisia muita Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan kannalta merkittäviä asioita vuoden aikana ohjausryhmässä käsiteltäisiin. Näitä voisivat olla esimerkiksi Huoltovarmuuskeskuksen strategia, ohjelmatoiminta, huomattavat taloudelliset sitoumukset, kansainväliseen toimintaan liittyvät asiat, sektori- pooli ja toimikuntatoiminnan vuosittaiset painopisteet, merkittävät materiaaliseen varautumiseen liittyvät asiat, sekä Huoltovarmuuskeskukselle annettavat toimeksiannot kiireellisissä ja ennakoimattomissa tilanteissa.

Materiaalinen varautuminen (lakiesityksen 5 luku)

Esitettävässä laissa varmuusvarastoja pidettäisiin väestön toimeentulon ja suojaamisen, elinkeinoelämän toiminnan, maanpuolustusta ja turvallisuutta tukevan tuotannon sekä huoltovarmuutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta välttämättömistä materiaaleista. Lakiin ei sisältyisi listausta varmuusvarastoitavista materiaaleista, sillä varmuusvarastoitavien materiaalien tarve saattaa muuttua eri aikoina, eikä niitä ole muun muassa tämän vuoksi perusteltua määritellä tarkemmin lain tasolla. Valtion varmuusvarastoinnin strategiset päälinjat määritettäisiin edelleen valtioneuvoston päätöksellä huoltovarmuuden tavoitteista. Huoltovarmuuden tavoitepäätöksessä mainitaan varmuusvarastoitavista tuotteista raakaöljy, öljytuotteet, vilja, kylvösiemenet, rehuvalkuaiset ja muut välttämättömät alkutuotannon tuotantopanokset sekä kriittisen teollisuuden toimintavarmuutta ja maanpuolustusta tukevat varmuusvarastot. Lisäksi varmuusvarastoja ylläpidetään muun muassa lääkkeistä ja terveydenhuollon hoitotarvikkeista. Varmuusvarastot on tarkoitettu käytettäväksi normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Valtioneuvoston yleisistunto päättäisi edelleen varmuusvarastojen käyttöönotosta poikkeusoloissa. Huoltovarmuuskeskus tekisi esityksen varastojen käyttöönotosta työ- ja elinkeinoministeriölle, joka pyytäisi lausunnon ministeriöltä, jonka alaan varastoitu materiaali ja sen käyttöönotto liittyvät. Työ- ja elinkeinoministeriö esittäisi varmuusvarastojen käyttöönottoa valtioneuvoston yleisistunnolle.

Esitettävän lain mukaan varmuusvarastojen käyttöönotosta muissa kuin poikkeusoloissa päättäisi valtioneuvoston sijaan työ- ja elinkeinoministeriö. Sääntelyn tarkoituksena olisi joustavoittaa varmuusvarastojen käyttöönottoa nykyisestä. Varmuusvarastot on tarkoitettu käytettäväksi normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Siten niitä voidaan käyttää myös sellaisissa häiriötilanteissa, jotka eivät täytä valmiuslain 3 §:ssä säädettyä poikkeusolojen määritelmää.

Varmuusvarastoja voitaisiin nykyiseen tapaan käyttää jo normaalioloissa esimerkiksi markkinoiden vakavissa häiriötilanteissa, jolloin varmuusvarastoitua tuotetta tai materiaalia ei ole markkinoilta saatavissa. Varmuusvarastot on tarkoitettu käytettäväksi viimesijaisena keinona varmuusvarastoitujen tuotteiden ja raaka-aineiden saatavuuden turvaamiseksi tilanteessa, jossa kaupallisia varastoja, velvoite- tai turvavarastoja kyseisistä tuotteista ja raaka-aineista ei ole käytettävissä.

Ehdotetun lain mukaan varmuusvarastoitujen lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden, henkilösuojainten ja muiden sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävien tavaroiden käyttöönotosta ja jakelusta sen sijaan päättää sosiaali- ja terveysministeriö. Ehdotettu pykälä vastaa Covid-19-pandemian aikana muodostunutta käytäntöä. Hankinnat ja niiden sisällöt suunniteltaisiin kuitenkin yhteistyössä Huoltovarmuuskeskuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten kesken. Lausuntopalautteessa nousi esiin erityisesti sosiaali- ja terveysalan kannatus ehdotetulle päätöksentekomallille. Ehdotettu prosessi olisi myös linjassa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan sääntelyn kanssa.

Lisäksi varastoinnin uutena muotona lakiin esitetään mahdollisuutta tehdä tuotanto- ja suorituskykyvarauksia. Tuotantovarausten käyttäminen mahdollistaisi joustavan vaihtoehdon varautumiselle

tilanteissa, joissa perinteinen varastointi sitoisi liikaa pääomia, varastointiin liittyvät prosessit ovat tarpeettoman raskaita, varasto ei riitä pitkäkestoisen kriisiajan yli, tai varastoitavat tuotteet eivät kestä pitkäaikaista varastointia.

Tuotantovaraus tarkoittaisi järjestelyä, jossa palveluntuottajana toimiva yritys tuottaa Huoltovarmuuskeskukselle sovittua palvelua tai valmistaa tuotetta sopimuksen käyttöönottokynnyksen aktivoituessa. Suorituskykyvarauksissa Huoltovarmuuskeskus hankkisi tiettyjen nimettyjen tuotteiden sijasta suorituskykyä varautumisintressinä tunnistamaansa kohdetta ajatellen.

Myös tuotanto- ja suorituskykyvarauksia koskevat järjestelyt olisi tarkoitettu otettavaksi käyttöön normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Ehdotetun säännöksen tarkoitus olisi selkeyttää huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvien sopimusjärjestelyjen roolia materiaalisen varautumisen muotona.

Materiaalisen varautumisen kehittämiseen liittyvät isommat rakenteelliset muutokset valmistellaan erillisessä hankkeessa, joka käynnistyy myöhemmin.

Materiaaliseen varautumiseen liittyen turvavarastolakiin esitetään tässä yhteydessä tehtäväksi lähinnä teknisiä muutoksia.

Huoltovarmuuden rahoituksen kehittäminen (lakiesityksen 6 luku)

Huoltovarmuuden rahoitusratkaisun osalta keskeisenä tavoitteena on huoltovarmuuden rahoituksen riittävyyden turvaaminen, rahoitettavien huoltovarmuustoimien priorisoinnin ja rahoituksen avoimuuden ja läpinäkyvyyden kehittäminen.

Huoltovarmuusrahaston kerryttämiseen tarkoitetun huoltovarmuusmaksun tuotto on laskenut tasaisesti. Samanaikaisesti materiaalisen, varautumisen kustannukset ovat nousseet. Näköpiirissä on lisäksi merkittäviä näihin tuloihin kohdistuvia epävarmuuksia. Huoltovarmuuden turvaaminen edellyttää sitä, että tähän kohdentuva rahoitus on järjestetty kestävällä tavalla.

Rahoitusmallia uudistettaisiin siten, että viraston rahoitus tulisi valtion talousarviosta, ja huoltovarmuustoimenpiteet rahoitettaisiin huoltovarmuusrahastosta, jonne tuloutettaisiin edelleen huoltovarmuusmaksu.

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2026 on ehdotettu virastona toimivalle huoltovarmuuskeskukselle noin 24,7 miljoonan euron määrärahaa. Valtion talousarviosta katettaisiin jatkossa virastotoiminnan kulut, kuten muissakin virastomalleissa. Nämä kulut ovat ennakoitavissa. Myös sektori- ja poolitoiminnan kulut katetaan talousarviorahoituksella.

Lakiesityksen 14 §:n mukaan huoltovarmuusrahasto pysyisi edelleen valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona. Huoltovarmuusrahaston kantokyvyn on oltava riittävä vastaamaan nopeasti toimintaympäristön vaatimiin toimenpiteisiin ja muuttuviin haasteisiin.

Laissa määriteltäisiin, mihin huoltovarmuuteen liittyviin toimenpiteisiin huoltovarmuusrahastosta voitaisiin varoja käyttää. Rahastosta katettaisiin materiaalisen varautumisen kustannukset ja investoinnit sekä muualla lainsäädännössä rahastosta katettavaksi säädetyt korvaukset. Rahastosta voitaisiin lisäksi korvata Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoimintaan liittyviä huoltovarmuustoimenpiteitä sekä muita kuin materiaaliseen varautumiseen liittyviä huoltovarmuuden kannalta välttämättömiä investointeja sekä kriisitoimenpiteisiin liittyviä kustannuksia.

Lakiesityksen 15 §:ssä säädettäisiin, että jos huoltovarmuusrahaston likvidit varat ylittävät 150 miljoonaa euroa, ylimenevä osa tuloutetaan talousarvioon. Tämä tehtäisiin siten, että vuosittain annettavien lisätalousarvioesitysten yhteydessä huomioitaisiin kassasta talousarvioon tehtävät siirrot. Lisäksi jos valtioneuvosto päättää lakkauttaa tai supistaa valtion varmuusvarastoja, lakkautusta tai supistusta vastaava osa huoltovarmuusrahaston pääomasta tuloutettaisiin valtion talousarvioon.

Huoltovarmuuskeskuksen lainanottovaltuutta ehdotetaan korotettavaksi nykyisestä 200 miljoonasta eurosta 600 miljoonaan euroon. Lainanottovaltuutta ei ole korotettu kertaakaan voimassa olevan lain aikana. Korottamisella vastattaisiin uhka- ja turvallisuusympäristön muutokseen. Huoltovarmuusrahasto on yksi vakavien kriisitilanteiden keskeisiä työkaluja. Esimerkiksi mahdollisessa sotilaallisessa kriisissä voisi syntyä tilanne, jossa huoltovarmuuden turvaaminen edellyttäisi erittäin merkittäviä ja

kiireellisesti toteuttavia huoltovarmuustoimia. Näiden toimien toteuttaminen voisi edellyttää lainanottovaltuuden käyttöä. Tällaisissa tilanteissa lainanottovaltuuden pitäisi olla riittävän suuri. Ilman merkittävää lainanottovaltuuden korottamista huoltovarmuuden turvaaminen mahdollisissa äärimmäisissä kriiseissä voisi vaikeutua. Lisäksi kriiseihin olisi pitkälti kyettävä vastaamaan normaaliolojen lainsäädännöllä.

Huoltovarmuuskeskus voisi myös myöntää Huoltovarmuusrahastosta tukea taloudelliseen tai muuhun toimintaan, jos se on tarpeellista tässä laissa säädettyjen tehtävien tai valtioneuvoston tavoitepäätöksessä asetettujen tavoitteiden toteutumiseksi.

Syksyn 2025 budjettiriihilinjausten mukaisesti huoltovarmuusmaksua korotettaisiin tekemällä muutoksia valtiovarainministeriön hallinonalan sääntelyyn. Huoltovarmuusmaksun korottamista koskevien valtiovarainministeriön hallinnonalan säännösmuutosten on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti nyt esitettävän lain kanssa. Valtiovarainministeriö valmistelee esityksen huoltovarmuusmaksun korottamisesta. Hallituksen esitysluonnos laeiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen muuttamisesta on parhaillaan lausuttavana.

Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus (lakiesityksen 21–22 §)

Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeuden tarkempi sääntely mahdollistaa tehokkaan viranomaisyhteistyön ja myös tilannekuvan koonnin ja jakamisen asianmukaisella tavalla. Esitetyssä laissa säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeudesta, sekä sitä korreloivasta tiedonantovelvollisuudesta. Huoltovarmuuskeskuksella olisi oikeus saada viranomaisilta tietoja sen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden turvaamiseksi esitetyssä pykälässä on rajattu se viranomaisten joukko, jolta Huoltovarmuuskeskus voisi tietoja pyytää, sekä yksilöity ne tehtävät, joiden suorittamiseksi tietoja tarvitaan. Näitä tehtäviä olisivat huoltovarmuuden kannalta välttämättömän kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamisen edistäminen, huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tavaroiden, materiaalien ja palveluiden saatavuuden turvaamisen edistäminen normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon turvaamisen edistäminen, sekä kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle kuuluvien tehtävien hoitaminen, joista säädetään kaasun toimitusvarmuusasetuksessa. Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeutta koskevassa säännöksessä ei ole tehtävien luonteen ja mahdollisten häiriötilanteiden ennakoimattomuuden vuoksi mahdollista yksilöidä Huoltovarmuuskeskuksen tarvitsemia tietosisältöjä, minkä vuoksi tiedonsaantioikeus olisi sidottu tietojen käyttötarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin.

Lisäksi esitetään säädettäväksi elinkeinonharjoittajan ja elinkeinoelämän järjestön velvollisuudesta Huoltovarmuuskeskuksen pyynnöstä antaa salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä Huoltovarmuuskeskukselle tiettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Nämä tehtävät olisivat huoltovarmuuden tilannekuvan ylläpitäminen, huoltovarmuuden kannalta välttämättömän kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamisen edistäminen ja huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tavaroiden, materiaalien ja palveluiden saatavuuden turvaamisen edistäminen normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, sekä sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon turvaamisen edistäminen.

Tiedonsaantioikeus on olennainen ja välttämätön Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi sekä Huoltovarmuuskeskuksen, elinkeinoelämän ja järjestöjen välisen huoltovarmuusyhteistyön mahdollistamiseksi. Huoltovarmuuden ylläpito, edistäminen ja turvaaminen liittyvät viranomaistoiminnan lisäksi vahvasti elinkeinoelämän ja järjestöjen toimenpiteisiin, suunnitteluun ja jatkuvuudenhallintaan, ja tämä yhteistoiminta on edellytys huoltovarmuuden kokonaisvaltaiselle turvaamiselle.

Virka-apu (lakiesityksen 24 §)

Lisäksi säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen mahdollisuudesta pyytää ja saada virka-apua tarkoin määriteltyjen tehtävien suorittamiseksi. Huoltovarmuuskeskuksella on oikeus saada poliisilta valtion varmuusvarastojen valvonnan toteuttamiseksi sekä niiden käyttöönoton suorittamiseksi, jos virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta poliisille säädettyjen muiden tehtävien suorittamista.

Tietyt Huoltovarmuuskeskuksen valtion varmuusvarastointiin liittyvät tehtävät voivat edellyttää, että poliisi voisi antaa Huoltovarmuuskeskukselle virka-apua, jos Huoltovarmuuskeskusta estetään

suorittamista tehtäviään. Poliisin virka-apua voitaisiin tarvita esimerkiksi rakennukseen tai muuhun suljettuun tai tilaan pääsemiseksi, jos se olisi välttämätöntä varmuusvarastojen valvonnan suorittamiseksi tai varmuusvarastoidun materiaalin vapauttamiseksi varastosta sen jälkeen, kun materiaali on päätetty ottaa käyttöön. Varmuusvarastojen käyttöönottoon liittyen virka-apu voisi kohdistua myös varmuusvarastosta noudettavan materiaalin kuljetuksen ja jakelun turvaamiseen tilanteessa, jossa olisi todennäköistä, että ulkoinen toimija yrittäisi estää tai vaikeuttaa varmuusvarastoidusta käyttöönotettavan materiaalin kuljetusta tai jakelua.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset (lakiesityksen 9 luku)

Esitykseen sisältyvät lait on tarkoitus saattaa voimaan 1. päivänä huhtikuuta 2026.

Lakiesityksessä on seuraavat siirtymäsäännökset:

Henkilöstöä koskeva siirtymäsäännös - kumottavassa laissa säädettyjä tehtäviä hoitava työsopimussuhteinen henkilöstö siirtyisi lain voimaan tullessa Huoltovarmuuskeskuksen virkasuhteeseen.

Omaisuuteen liittyvät järjestelyt - Huoltovarmuuskeskuksen 31.3.2026 välitilinpäätöksessä olevat osakeomistukset siirtyisivät lain voimaan tullessa Huoltovarmuuskeskuksen taseeseen. Koska esitetty lain voimaantuloajankohta on 1.4.2026, esitetään tehtävän välitilinpäätös 31.3.2026.

Eduskuntakäsittelyn yhteydessä esitetään 30 §:ään vielä muutosta. Säännösehdotuksessa todetaan tällä hetkellä, että Huoltovarmuuskeskuksen taseeseen merkitään myös muut viraston toiminnan edellyttämät omaisuuserät ja rescEU-hankkeen valmiusvarastojen materiaalit. Rahaston taseeseen taas siirretään Huoltovarmuuskeskuksen 31.3.2026 välitilinpäätöksen muut omaisuuserät. Ehdotamme, että myös rescEU-hankkeen valmiusvarastojen materiaalit siirrettäisiin rahaston taseeseen. Näin kaikki varastot olisivat rahaston taseessa. Lain tarkoitus ei muutu muutoksella, eikä muutokseen liity epäselvyyksiä.

Lisäksi esitetyssä laissa on sopimuksia, sitoumuksia ja vireillä olevia asioita koskeva siirtymäsäännös, sekä muutoksenhakua koskevat siirtymäsäännökset.

Johtava asiantuntija Mirjami Tanner

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

Jakelu Eduskunnan hallintovaliokunta

Tiedoksi