VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Lausunto

11.8.2025

VN/25055/2023
VN/25055/2023-VM-73

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Tiivistelmä

Valtiovarainministeriö pitää keskeisenä, että huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) sekä Huoltovarmuuskeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (455/2008) uudistamisella vahvistetaan koko huoltovarmuusjärjestelmän läpinäkyvyyttä, ohjattavuutta, valvottavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Ottaen huomioon julkisen talouden tasapainon sekä voimakkaasti muuttuneen turvallisuustilanteen, huoltovarmuuden järjestelyitä tulisi tarkastella laajemmassa yhteydessään sekä varmistaa, että huoltovarmuutta edistävät toimet toteutettaisiin mahdollisimman kustannustehokkaalla, hallinnollista taakkaa vähentävällä, sekä vaikuttavalla tavalla.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan huoltovarmuusmaksusta-niminen, huoltovarmuusrahastoon tuloutettava vero tulee kokonaan kumota. Sekä Huoltovarmuuskeskus että huoltovarmuusrahasto tulee rahoittaa kokonaan valtion talousarviosta myönnettävillä määrärahoilla.

Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana nykyisen HVK:n viranomaisaseman selkeyttämistä perustamalla se virastomuotoon ja hallintomallin muuttamista vastaamaan paremmin valtion virastomallia. Selkeintä on nimetä uudistettu toimija Huoltovarmuusvirastoksi. Valtiovarainministeriö pitää jatkovalmistelussa perusteltuna lähtökohtana sitä, että HVV tukee asiantuntijavirastona ministeriöitä niille säädetyssä huoltovarmuustehtävässä. Samalla tulee kirkastaa, mikä lisäarvo tilannekuvatoiminnalla ja muilla HVV:n suunnitelluilla tehtävillä on, ja varmistaa, että yhteiskunnan resursseja ei ohjata päällekkäisiin toimintoihin.

Valtiovarainministeriö esittää useita temaattisia huomioita esitysluonnoksesta, sekä huomiot ensimmäisen lakiluonnoksin kohtiin 1 § Lain soveltamisala ja tavoitteet, 2 § Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset, 4 § Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät, 7 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus, 8 §

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Valtiovarainministeriö PL 28 00023 Valtioneuvosto	 Snellmaninkatu 1 A Helsinki	 0295 16001 +358 295 16001		 kirjaamo.vm@gov.fi

Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä, 10 § Huoltovarmuusneuvosto, 11 § Sekto-rit, poolit ja toimikunnat, 15 § Tuotantovarausten ja suorituskykyvarausten hankinta, 16 § Huoltovarmuusrahasto ja huoltovarmuusmaksu, 17 § Huoltovarmuusrahaston hallinto, 18 § Kirjanpito, tilintarkastus ja tilinpäätös, 19 § Lainanottovaltuus, 20 § Tuen myöntämisen yleiset edellytykset, 23 § Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus, 24 § Tietojenantovelvollisuus, 31 § Henkilöstöä koskeva siirtymäsäännös ja 34 § Yhteisten palvelujen käytön velvollisuutta koskeva siirtymäsäännös.

1 Johdanto

Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta (HE-luonnos). Se on valmisteltu uudistushankkeessa, jonka toteuttamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on muun muassa 12.1.2024 asettanut poikkihallinnollisen työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) sekä Huoltovarmuuskeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (455/2008) uudistamista.

HE-luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta (HuovaL-luonnos). Huoltovarmuuden turvaamisesta vuonna 1992 annettu laki kumottaisiin. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi vuonna 1982 säädettyä turvavarastolakia. HE-luonnokseen sisältyy ehdotus virastomuotoisen Huoltovarmuuskeskuksen perustamisesta. Samalla Huoltovarmuuskeskuksen hallintomallia uudistettaisiin vastaamaan paremmin valtion virastomallia. Eri ministeriöiden mahdollisuuksia osallistua Huoltovarmuuskeskuksen ohjaukseen parannettaisiin perustamalla horisontaalisesti toimiva Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä. Huoltovarmuuskeskuksen ja eräiden huoltovarmuustoimenpiteiden rahoitusmalli uudistettaisiin siten, että osa rahoituksesta tulisi valtion talousarviosta ja osa huoltovarmuusmaksusta, joka tuloutettaisiin huoltovarmuusrahastoon. Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

HE-luonnoksella on ilmeisiä liittymäpintoja useiden valtiovarainministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksen 1 §:ssä (610/2003) valtiovarainministeriölle säädettyjen tehtävien kanssa. Tässä lausunnossa ehdotettuja lakeja tyydytään arvioimaan talouspolitiikan, veropolitiikan, talousarvion ulkopuolisten rahastojen yleisen järjestelmän, valtion omaisuuden hallinnan, valtiontakauksiin verrattavissa olevien sitoumusten, valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittämisen, julkisen hallinnon tiedonhallinnan, sekä valtionhallinnon tietoturvallisuuden ohjauksen kannalta. Valtiovarainministeriön tehtäviä ovat lisäksi maksuvälineet ja -järjestelmät, luottolaitosten, sijoituspalveluyritysten ja muiden rahoituspalveluja tarjoavien yritysten toimintaa koskevat asiat, arvopaperi- ja johdannaiskauppaa sekä niiden selvitystä, arvo-osuusjärjestelmää ja niitä ylläpitävien yhteisöjen toimintaa koskevat asiat, rahoitusmarkkinoiden valvonnan sääntely, sekä Suomen Pankkia koskevat asiat. Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu siten rahoitusmarkkinat, joilla tuotetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän, maanpuolustuksen, sekä turvallisuuden kannalta välttämättömiä taloudellisia toimintoja ja palveluita. HE-luonnosta arvioidaan siten myös tästä, huoltovarmuudesta toimialallaan vastaavan ministeriön näkökulmasta.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

2 Ensisijaiset huomiot

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan huoltovarmuusjärjestelmää kokonaisuutena koskevat arvioinnit ja säännösehdotukset jäävät luonnoksessa vähäisiksi. Ottaen huomioon etenkin julkisen talouden tasapainon sekä voimakkaasti muuttuneen turvallisuustilanteen huoltovarmuuden järjestelyitä tulisi tarkastella laajemmassa yhteydessään sekä varmistaa, että huoltovarmuuden toimet toteutettaisiin mahdollisimman kustannustehokkaalla, hallinnollista taakkaa vähentävällä sekä vaikuttavalla tavalla. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan HE-luonnoksessa tähän ei päästä parhaalla mahdollisella tavalla, sillä se perustuu lähinnä nykyisen Huoltovarmuuskeskuksen (HVK) toiminnan muuttamiseen virastomuotoiseksi. HE-luonnoksessa ei ole esimerkiksi käsitelty sellaista vaihtoehtoa, jossa virastomuotoiseksi muutetun Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviä rajataan voimakkaasti. Uuden viraston ydintehtäviä voisivat olla tällöin lähinnä varastointijärjestelmän ylläpitämisen ja muun materiaalisen varautumisen tehtävät, huoltovarmuuskriittisten yritysten verkoston

ylläpitäminen ja kehittäminen, sekä Huoltovarmuusrahaston hallinnointi. Jatkovalmistelussa tulisi vähintään arvioida sitä, miten HE-luonnoksen 4 §:ssä kuvatut tehtävät voitaisiin järjestää eri toimialoilla toimivien viranomaisten tehtäviksi päällekkäisyyksien välttämiseksi, asiantuntevan henkilöstön käytön optimoimiseksi, sekä taloudellisten resurssien kohdentamiseksi. Tehtävien järjestely tulisi olla mahdollista käytännön kokemuksiin perustuen myös ehdotetun lain tultua voimaan.

HE-luonnoksen tavoitteena on selkiyttää sääntelyn suhdetta valmiuslakiin ja muuhun varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan sääntelyyn. Tavoitetta voi pitää kannatettavana. Valtiovarainministeriön näkemys on, että lakisääteisen varautumisen, Yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta (YTS) ilmenevien strategisten tehtävien (YTS-tehtävät) ja huoltovarmuuden välinen suhde jää kuitenkin HE-luonnoksessa epäselväksi. HE-luonnoksessa ei ole riittävällä tavalla pystytty muodostamaan selkeää ja ymmärrettävää kokonaisuutta huoltovarmuusjärjestelmästä ja sen rajapinnoista yhteiskunnan varautumisen eri osa-alueisiin. Ottaen huomioon YTS:sta ilmenevän varautumisen hajautetun mallin, olisi tehokkaan ja tuloksellisen järjestelmän kannalta keskeistä, että huoltovarmuusjärjestelmä rooleineen ja vastuineen olisi selkeä. HE-luonnoksesta ei esimerkiksi ilmene, miten konkreettisten huoltovarmuutta edistävien toimien suunnittelu ja toteuttaminen suhteutuu ”vapaaehtoiseksi” kuvatun sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnan edistämisen kanssa.

Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana nykyisen HVK:n viranomaisaseman selkeyttämistä perustamalla se virastomuotoon ja hallintomallin muuttamista vastaamaan paremmin valtion virastomallia. Selkeintä olisi nimetä uudistettu toimija Huoltovarmuusvirastoksi (HVV).

HVK:n muuttaminen HVV:ksi on omiaan tuomaan positiivisia vaikutuksia huoltovarmuuden, mutta myös varautumisen ja valmiuden näkymiin. Samalla on erityisen tärkeää varmistaa, että HVV:n muodostaminen tuo tullessaan yhtenäisempiä toimintamalleja paitsi huoltovarmuutta tuottaville yksityisille tahoille, myös julkiselle hallinnolle. Siten muutoksella olisi mahdollisuus tehostaa myös yhteiskunnan tuottavuutta ja tehokkuutta.

Valtiovarainministeriö kannattaa HVV:lle sellaista ohjaus- ja hallintomallia, että huoltovarmuudesta vastuussa olevilla sektoriministeriöillä on tosiasiallinen mahdollisuus ohjata HVV:n toimintaa omalla toimialallaan. Sektoriministeriöillä tulee toimialallaan olla viimekätinen päätäntävalta huoltovarmuuden resursseihin, HVV:n toiminnan painopisteisiin, sekä siihen, miten toimialan huoltovarmuusyhteistyö sovitetaan yhteen HVV:n toteuttamien huoltovarmuustoimien kanssa.

Nykyisellään HVK:n toimintaan, Huoltovarmuusrahastoon (HVR), sekä viranomaisten huoltovarmuustoimintaan kanavoidaan merkittäviä julkisia varoja, joiden käyttö tulisi olla vaikuttavaa, läpinäkyvää ja valvottavissa. Valtiovarainministeriön kanta on, että huoltovarmuustoimenpiteisiin ja varautumistoimenpiteisiin eri hallinnonaloilla käytettävien resurssien tulisi olla kokonaisuudessaan läpinäkyviä. Tähän päästäisiin parhaiten ohjausta vahvistamalla ja siten, että sekä HVV:n että HVR:n rahoitus tehtäisiin harkinnanvaraisen suuruisina yleiskatteellisina siirtoina valtion budjetista. Samalla tavalla rahoitetaan myös muut valtion huoltovarmuus- ja varautumismenot. Rahoituksen avoimuus ja eduskunnan budjettivalta toteutuvat parhaiten silloin, kun rahoitus perustuu huoltovarmuuden perusteltuihin tarpeisiin.

Valtiovarainministeriö painottaa, että Huoltovarmuusmaksu-nimisessä energiaverossa on ongelmia, jotka liittyvät sen niin sanottuun korvamerkintään, kohdistumiseen, vaikutukseen energiaveropolitiikkaan, tuoton kehitystrendiin, sekä EU-oikeuden vastaisuuteen. Valtiovarainministeriön kanta on, että nämä ongelmat ovat parhaiten vältettävissä kumoamalla huoltovarmuusmaksu kokonaan. Etenkin tämän yksittäisen verolajin tuoton korvamerkintä huoltovarmuusrahaston tarpeisiin vähentää eduskunnan budjettivaltaa sekä päätöksenteon ja budjetoinnin tehokkuutta ja joustavuutta, hämärtää menojen seurantaa sekä estää määrärahatarpeen arvioinnin muuttuvissa tilanteessa. Huoltovarmuuden oikeasuhtaisen rahoittamisen varmistamisen kannalta ongelmallista on, että korvamerkintä aiheuttaa rahoituksen määrän vaihtelun veropohjan ja eri energiamuotojen kulutuksen muuttuessa. Kun HVV:n ja muiden valtion viranomaisten toteuttaman huoltovarmuuden edistämisen rahoittaminen joka tapauksessa edellyttää valtion talousarviomäärärahoja, olisi myös HVR:n rahoittaminen budjettivaroista perusteltua.

3 Temaattiset huomiot

3.1 Esitetty rahoitusratkaisu

HE-luonnoksessa (esim. s. 41) todetaan, että viraston rahoitus määriteltäisiin vuosittain valtion talousarviovalmistelun yhteydessä. Samaan aikaan luonnoksessa todetaan, että virastolle valtion talousarviosta kohdistettavan tarpeen arvioidaan olevan vuosittain noin 30–35 miljoonaa euroa. Valtiovarainministeriö pitää ongelmallisena HE-luonnoksesta muodostuvaa vaikutelmaa siitä, että hallituksen esityksen kautta pyritään ohjaamaan budjettiprosessia ilman, että kyseessä on lakisääteinen meno. Siten valtiovarainministeriö katsoo, että maininta arvioidusta rahoitustarpeesta tulee poistaa. Sen sijaan tulisi mainita summa, joka osoitetaan myöhemmin syyskuussa annettavassa talousarvioesityksessä HVV:lle vuonna 2026. Siten myös esityksen budjettilakiyhteys tulisi selkeämmin esille.

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että HE-luonnoksessa mainitulla tavalla HVV:n rahoitus on kustannusneutraali, mikä tapahtuu siirtämällä Fingrid Oyj:n osakkeet ja niiden vuosittaiset osinkotulot valtiolle. Valtiovarainministeriö kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, ettei rahoitus olisi kustannusneutraalia, jos HVV:n rahoitus ylittää Fingrd Oyj:n viime vuosien tuoton (v. 2024 29,2 milj. euroa).

Valtiovarainministeriö esittää, että HE-luonnoksessa korjattaisiin selkeämmäksi esim. s. 41 muotoilua siitä, että Fingrid Oyj:n vuosittaiset osinkotulot käytettäisiin valtion talousarvion kautta HVV:n toimintaan. On tärkeää tehdä selväksi se, ettei kyse ole korvamerkitystä erästä, vaan erillisestä rahoitusratkaisusta, jonka kautta virastoksi muuttuneen HVV:n rahoitus voidaan tehdä kustannus- ja budjettineutraalilla tavalla.

HE-luonnoksen mukaan (esim. s. 43) huoltovarmuusmaksun tuotto-odotus olisi jatkossa 91,9 milj. euroa, mikä vastaisi HVR:n kuluja vuonna 2023. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä täsmentää huoltovarmuusmaksuun liittyviä arvioita, jos jatkovalmistelussa päädytään huoltovarmuusmaksun säilyttämiseen. Tuotto-odotuksen mitoitusta olisi tarpeen perustella tarkemmin ottaen huomioon, että se nousee lähes kolminkertaiseksi nykytasosta. Sen ohella tulisi selvittää, mihin tuotto-odotus perustuu, miten se suhteutuu malliin, jossa osa rahoituksesta siirtyy talousarviosta rahoitettavaksi, ja miten se on sopusoinnussa julkisten varojen priorisointitarpeen kanssa vallitsevassa vaikeassa julkisen talouden tilanteessa.

3.2 Huoltovarmuusrahaston rahoitusratkaisu ja huoltovarmuusmaksu

HE-luonnoksen mukaan HVR säilytettäisiin ja siitä katettaisiin jatkossa materiaalisen varautumisen ja sen edellyttämien investointien, erityislainsäädännön nojalla maksettavien korvausten, Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoiminnan kulujen ja muiden kuin materiaalisen varautumiseen liittyvien investointien sekä ennakoimattomien kriisitoimien kuluja. Rahoitus toteutettaisiin huoltovarmuusmaksulla, joka tuloutettaisiin rahastolle nykyiseen tapaan. Samalla maksua korotettaisiin, minkä lisäksi rahastoa voitaisiin tarvittaessa täydentää valtion talousarvion rahoituksella. Huoltovarmuusmaksulle asetettu tuottotavoite on 91,9 miljoonaa euroa nykyisen noin 36 miljoonan euron sijasta. Tuottotavoite vastaa rahaston kuluja vuodelta 2023. Koska huoltovarmuusmaksua koskeva lainsäädäntö on osa energiaverolainsäädäntöä, sitä koskevat muutokset valmistelisi valtiovarainministeriö.

HE-luonnoksen mukaan huoltovarmuuden rahoitusratkaisun keskeisenä tavoitteena on huoltovarmuuden rahoituksen riittävyyden turvaaminen pitkällä aikavälillä sekä rahoitettavien huoltovarmuustoimien priorisoinnin ja rahoituksen avoimuuden ja läpinäkyvyyden kehittäminen.

Valtiovarainministeriön virkakanta HE-luonnoksen valmistelutyön aikana on ollut, että myös HVR:n rahoituksen kerryttäminen tulisi tehdä harkinnanvaraisen suuruisina yleiskatteellisina siirtoina valtion talousarviosta kulloisenkin rahoitustarpeen mukaisesti, kuten muukin yhteiskunnan kriittinen toiminta. HE-luonnoksessa ehdotettu huoltovarmuusmaksun verotuoton korvamerkintä on poikkeus budjetoinnin vahvasta pääperiaatteesta, jossa verotulot ovat yleiskatteellisia. Korvamerkintä vähentää eduskunnan budjettivaltaa sekä päätöksenteon ja budjetoinnin tehokkuutta ja joustavuutta, hämärtää menojen seurantaa sekä estää määrärahatarpeen arvioinnin muuttuvissa tilanteessa. Normaalissa talousarviomenettelyssä yksityiskohtaiset määrärahapuolen päätökset tehdään erillään

verotukseen liittyvistä päätöksistä. Verotulojen kasvaessa tai laskiessa korvamerkitty rahoitus vastaa-vasti kasvaa tai laskee, mikä ei usein ole toivottavaa tai tarkoituksenmukaista.

HE-luonnoksessa asetettu tavoite rahoituksen riittävyydestä, avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä toteutuisi ehdotettua, etukäteen korvamerkittyä verotuloa paremmin talousarviomenettelyiden kautta. Tällöin rahoitus vastaisi kulloinkin perusteltua huoltovarmuuden rahoitustarvetta. Korvamerkityn verotuoton mielekkyyttä ja tarpeellisuutta vähentää myös se, että HE-luonnoksen mukaan rahaston varoja voitaisiin täydentää valtion talousarviosta siirrettävällä määrärahalla.

Huoltovarmuusmaksu on korvamerkitty vero, jota kannetaan energiaverotuksen yhteydessä hyvin suppeasta joukosta tuotteita eli sähköstä sekä liikenne- ja lämmityspolttoaineista. Kuten HE-luonnoksessakin todetaan, maksu koskee lisäksi vain näiden verolliseksi säädettyä kulutusta, jolloin esimerkiksi lento- ja meriliikenteen polttoaineet tai sähköntuotannon polttoaineet ovat maksun ulkopuolella. Poikkeuksena maksu ei koske myöskään esimerkiksi turvetta. Maksun suuruus ei siten ole looginen, vaan vaihtelee eri energiatuotteiden välillä sattumanvaraisesti. Esimerkiksi biopolttoaineiden maksu on niiden energiasisältöön suhteutettuna korkeampi kuin fossiilisten polttoaineiden. Lisäksi maksun osuus kokonaisverotasosta vaihtelee: esimerkiksi alemmassa sähköveroluokassa (kuten teollisuudessa ja maataloudessa käytetty sähkö) maksun osuus on yli viidennes kokonaisverotasosta.

Huoltovarmuuden näkökulmasta vero ei erityisesti kohdistu huoltovarmuuden kannalta merkityksellisiin tuotteisiin vaan on ollut puhdas rahoituskeino rahoitustarpeen näkökulmasta sattumanvaraisista kohteista. Maksu ei kohdistu myöskään esimerkiksi aiheuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti kuten esimerkiksi ympäristövahinkorahastoon potentiaalisilta vahingon aiheuttajilta perittävä ympäristövahinkomaksu. Suomi on energiaverotuksen edelläkävijä energiaverotuksen pääasiassa perustuessa objektiivisesti energiatuotteiden energiasisältöön (energiasisältövero) ja elinkaaren aikaisiin hiilidioksidipäästöihin (hiilidioksidivero). Kolmas verotasojen komponentti, huoltovarmuusmaksu, on EU:ssa ainutlaatuinen ja sen tulojen korvamerkintä muuhun kuin energiankulutukseen tai energiamarkkinoiden toimintaan liittyvään rahoitukseen poikkeuksellista.

Ehdotettu huoltovarmuusmaksun tuotto-odotus tarkoittaisi liikenne- ja lämmityspolttoaineiden sekä sähkön energiaverotuksen korottamista 56 miljoonalla eurolla eli huoltovarmuusmaksun lähes kolminkertaistamista nykyisestä. Huoltovarmuusmaksu ja siihen tehtävät muutokset eivät välttämättä vastaa energiaverotukselle asetettuihin energia-, ilmasto- tai ympäristöpoliittisiin tavoitteisiin. Hallitusohjelman mukaan kansalaisten ostovoiman parantamiseksi liikennepolttoaineiden hiilidioksidiveroa alennetaan yhteensä 100 miljoonalla eurolla vuosien 2026 ja 2027 alusta. Huoltovarmuusmaksun korottaminen samaan aikaan vuoden 2026 alusta heikentäisi olennaisesti tämän muutoksen tavoiteltuja vaikutuksia, sillä liikennepolttoaineiden osuus huoltovarmuusmaksun veropohjasta on huomattavan suuri. Jos korotuksen osuus tämän takia kohdistettaisiin liikennepolttoaineiden sijasta kokonaan sähköön, nousisi alemman sähköveroluokan kokonaisverotaso yli kaksinkertaiseksi nykyisestä.

Siitä, miten huoltovarmuusmaksun korotus kohdennettaisiin sähköön ja eri polttoaineisiin, ei ole toistaiseksi linjauksia. Valintamahdollisuuksia rajoittaa käytännössä se, että maksun perusteet on muutettava EU-oikeudessa edellytetyllä tavalla nykyistä yhdenmukaisemmiksi muun energiaverotuksen määräytymisperusteiden kanssa.

Verolliseen energiankulutukseen sidottu huoltovarmuusmaksu tarkoittaa huoltovarmuusrahaston rahoituksen näkökulmasta myös sitä, että rahoituksen määrä vaihtelee energian kulutuksen muutosten mukaan eikä seurauksena huoltovarmuuden rahoitustarpeista. Tulevaan energiaveropohjan kehitykseen liittyy suurta epävarmuutta. Suurin epävarmuus liittyy siihen, miten sähkön kokonaiskulutus tulee kehittymään, mutta myös verollisten polttoaineiden kulutuksen kehitykseen liittyy epävarmuutta. Epävarmuuden määrää voidaan kuvata esimerkiksi vertailemalla kantaverkkoyhtiö Fingridin syyskuun 2024 sähkönkulutusennustetta vuosille 2030 ja 2035. Fingridin verkkosuunnittelun lähtökohtana olevassa skenaariossa sähkön kokonaiskulutus on 126 TWh vuonna 2030 ja 159 TWh vuonna 2035. Alemmassa herkkyysskenaariossa, joka perustuu tehtyihin investointeihin ja liittymissopimuksiin, sähkön kokonaiskulutus on 99 TWh vuonna 2030 ja 102 TWh vuonna 2035. Sähkön kokonaiskulutuksessa on skenaarioiden välillä eroa 27 prosenttia vuonna 2030 ja 56 prosenttia vuonna 2035.

Verollinen energiankulutus, siis huoltovarmuusmaksun veropohja, on vahvasti riippuvainen talouden suhdanteista (erityisesti alemman sähköveroluokan sähkö), sekä esimerkiksi säästä (erityisesti yleisen sähköveroluokan sähkö ja lämmöntuotannon polttoaineet), energian hinnoista, energia-,

liikenne- ja ympäristöpoliittisista ratkaisuista sekä energiatehokkuuden kehittymisestä ja muusta teknologisesta kehityksestä. Vuosittaiset muutokset energiaveropohjan sisällä ovat suuria.

Energiaverotulojen talousarviovuoden ja kehyskauden ennusteiden poikkeamat toteumaan verrattuna ovat olleet tyypillisesti muiden valmisteverojen tapaan pieniä verrattuna muihin valtion tuloihin. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että vaikka energiaverotuksen veropohjan vuosittaiset muutokset ovat melko suuria, ne ovat pääasiassa lyhyellä aikavälillä ennakoitavia. Lisäksi veropohjaa sekä eri energiatuotteiden ja sähkön kulutusta seurataan, arvioidaan ja ennustetaan reaaliaikaisesti hyvin yksityiskohtaisella tasolla. Sen sijaan pidemmän aikavälin ennusteisiin liittyy väistämättä merkittäviä epävarmuuksia. Energiatuotteiden energiaveropohja tulee pitkällä aikavälillä ennusteiden mukaan kokonaisuutena pienenemään selvästi. Sen sijaan sähkön veropohja tulee kasvamaan: työ- ja elinkeinoministeriön energiataseen mukaisesti tehtyjen ennusteiden kasvu olisi vuosina 2026–2030 noin 2½ prosenttia vuosittain. Kokonaisuutena ennusteet tarkoittavat, että nykyisen huoltovarmuusmaksun verotuotto tulee pienenemään sekä nimellisesti että reaalisesti.

Edellä sanottu osaltaan heikentää HE-luonnoksessa mainittuja tavoitteita huoltovarmuuden rahoituksen riittävyydestä, läpinäkyvyydestä ja avoimuudesta. Samalla, toisin kuin HE-luonnoksessa katsotaan, verolliseen energiankulutukseen sidotun huoltovarmuusmaksun korvamerkintä rahoituspohjana ei paranna rahoituksen ennakoitavuutta talousarviomenettelyyn verrattuna etenkään pidemmällä aikavälillä.

HE-luonnoksen mukaan huoltovarmuusrahaston säilyttämisestä on linjattu parlamentaarisesti valmistellussa ja eduskunnan hyväksymässä huoltovarmuusselonteossa. Myös tavoitepäätöksessä on useita viittauksia huoltovarmuusrahastoon. Molemmissa on todettu, että huoltovarmuusmaksun alenevaa tuottoa on täydennettävä muilla tulonlähteillä huoltovarmuuden rahoituksen riittävän tason turvaamiseksi. Sekä huoltovarmuusselonteon että tavoitepäätöksen valmistelun lähtökohtina on ollut, että huoltovarmuusrahastoa rahoitettaisiin jatkossakin myös huoltovarmuusmaksulla.

Valtiovarainministeriö toteaa, että mainitut linjaukset koskevat ensisijaisesti huoltovarmuusrahaston säilyttämistä eivätkä sen rahoitustapaa. Huoltovarmuusmaksua ei valtiovarainministeriön tietojen mukaan ole aidosti arvioitu mainittujen selvitysten yhteydessä, eikä myöskään uudistushankkeessa HE-luonnosta valmisteltaessa. Maksun veropohjasta ja merkityksestä osana energiaverotuksen kokonaisuutta on ollut selkeitä väärinymmärryksiä ja tietopuutteita.

Edellä selostetuista syistä valtiovarainministeriö katsoo parhaaksi rahoitusratkaisuksi mallin, jossa huoltovarmuusmaksusta luovuttaisiin ja huoltovarmuusrahasto rahoitettaisiin valtion talousarviosta myönnettävistä määrärahoista. Tällä vältettäisiin etenkin verotuoton korvamerkintään liittyvät ongelmat. Jatkovalmistelussa HE-luonnos tulisi muuttaa tämän mukaiseksi.

3.3 Huoltovarmuusviraston johtaminen ja ohjaus

Vaikka HE-luonnoksen lausuttuna tavoitteena on saada aikaan kevyt ohjausmalli, HVV:n johtamista, päätöksentekoa ja ohjausta varten ehdotetaan HuovaL-ehdotuksen 3 ja 4 luvussa varsin raskasta organisaatiota. Lisäksi HuovaL-ehdotuksen 5 luku sisältää säädökset yhteistyöstä huoltovarmuusasioissa. HE-luonnoksesta ei käy yksiselitteisesti selville näiden elinten tarpeellisuus, tai mitkä näistä toimielimistä ovat täysin uusia ja mitkä seuraisivat jotakin Huoltovarmuuskeskuksen nykyisistä toimielimistä.

Ehdotuksen mukaan uudelleenorganisoidussa Huoltovarmuuskeskuksessa olisi pääjohtaja, joka vastaa viraston toiminnan kehittämisestä ja tuloksellisuudesta sekä tavoitteiden saavuttamisesta (5 § 1 mom), johtoryhmä pääjohtajan tukena (5 § 3 mom), sekä ohjausryhmä (8 §) ohjauksen yhteensovittamiseksi mutta myös merkittävän päätösvallan käyttämiseksi (käsitellä ja hyväksyä Huoltovarmuuskeskuksen tulossopimus, kehys- ja talousarviot ja tilinpäätöskannanottoasiat sekä merkittävät Huoltovarmuuskeskuksen strategiset linjaukset, antaa Huoltovarmuuskeskukselle virastoa sitova lausunto Huoltovarmuuskeskuksen huomattavasta taloudellisesta sitoumuksesta, sektorin, poolin, toimikunnan ja varmuusvarastojen perustamisesta tai lakkauttamisesta, tuotantovarausten ja suorituskykyvarausten hankinnasta, tai muuten periaatteellisesti merkittävästä asiasta, päättää sektorien, poolien ja toimikuntien toiminnan vuosittaisista painopisteistä.)

Esityksen osiossa keskeiset ehdotukset todetaan, että virastomuotoinen Huoltovarmuuskeskus olisi linjassa valtiovarainministeriön virastotoiminnan kehittämislinjausten (Virsu 2015) kanssa. On

epäselvää, miltä osin esitys on linjassa valtiovarainministeriön 1.12.2021 antaman virastosuosituksen VN/11537/2021 kanssa. Suositus Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot on saatavilla osoitteesta https://vm.fi/documents/10623/1761914/Virastosuositus+1-12-2021.pdf/bbb7c2bd-da45-76e6-bfad-007c477da19b/Virastosuositus+1-12-2021.pdf?t=1657526138809

Virastosuosituksen mukaan virastomuodon käytössä pääsääntönä on ns. päällikkövirasto-malli, jossa koko viraston toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta sekä tulostavoitteiden saavuttamisesta vastaa viraston päällikkönä toimiva virkamies. Viraston päälliköstä tulisi säätää virastoa koskevassa laissa. Päällikköviraston keskeisiä elementtejä ovat virastopäällikölle keskitetty ratkaisuvalta viraston toimivaltaan kuuluvissa hallintoasioissa ja viraston johtamiseen kuuluvissa asioissa. (s. 33). Lausunnolla olevasta esityksestä jää epäselväksi, mikä HVV:n johtajan johtamisen alaan ja liikkumavaraan käytännössä kuuluu. Tulosohjaukseen siirtymistä ja uusien toimielinten perustamista koskevat muutosvaikutukset olisi hyvä avata vaikutusarvio-osiossa.

HuovaL-ehdotuksen 8 §:n mukainen ohjausryhmä näyttäisi poikkeavan muiden moniohjattavien virastojen vastaavista toimielimistä (esimerkiksi ELY-keskukset, aluehallintovirastot) käyttämällä päätösvaltaa yhteensovittamistehtävänsä lisäksi. Esityksestä jää epäselväksi ohjausryhmän 8 §:n 2 mom 1 kohdan mukaisen tehtävän suhde yleishallinnollisen ohjaajan TEM:n toimivaltaan esimerkiksi tulossopimuksen hyväksymisessä.

Valtiovarainministeriön esittää, että ohjausryhmän tehtäväistä säädetään vastikään hyväksyttyä Lupa- ja valvontavirastosta annettua lakia (530/2025) vastaavalla tavalla. Lain 10 § Ohjauksen yhteensovittaminen, 11 § Taloussuunnittelu, sekä 12 § Tulosohjaus toimivat hyvinä esimerkkeinä ohjauksen järjestämiselle.

HVV:lle suunniteltu toimiala on laaja ja se on rinnakkainen usean muun viranomaisen tehtäväkentän kanssa. Päällekkäisyyksien välttämiseksi HVV:n ohjaukseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Lisäksi jatkovalmistelussa tulisi tarkasti selvittää, miten HuovaL-ehdotuksen 5 luvussa kuvatut organisaatiot (poikkihallinnollinen yhteistyöryhmä, huoltovarmuusneuvosto, sekä sektorit, poolit ja toimikunnat) suhtautuvat kaavailtuun ohjausmalliin.

3.4 Viranomaiset huoltovarmuustoimijoina

Valtiovarainministeriö pitää keskeisenä, että uudistushankkeella vahvistetaan koko huoltovarmuusjärjestelmän läpinäkyvyyttä, ohjattavuutta, valvottavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

HE-luonnoksessa ei ehdoteta tehtävän merkittäviä muutoksia viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyömalliin. Toimintaympäristön muutos, entistä laaja-alaisempana näyttäytyvä kansallinen varautumistyö, sekä muun muassa EU - ja NATO-jäsenyyteen liittyvien kriisinkestävyyteen keskittyvien toimien kansallinen toimeenpano kuitenkin edellyttäisivät, että uudistushankkeessa käsitellään huoltovarmuustoiminnan kokonaisuutta. Siten uudistushankkeessa tulisi arvioida myös toimialavastuullisten ministeriöiden ja muiden viranomaisten roolia huoltovarmuuden ylläpidossa ja kehittämisessä. HE-luonnos keskittyy HVV:n rooliin muiden toimijoiden vastuulla olevien huoltovarmuuden turvaamistoimien näyttäytyessä lähinnä HVV:n kanssa tehtävän yhteistyön kautta tapahtuvana toimintana.

HE-luonnoksen mukaan ohjausmallin kehittämisen tavoitteena on ollut TEM:n ja sektorikohtaisten ministeriöiden ohjausroolin vahvistaminen. Perusteluissa on keskeiseksi ohjausmallin kehittämisen tavoitteeksi mainittu lisäksi läpinäkyvyyden, ohjattavuuden ja valvottavuuden lisääminen. Tämän kanssa linjassa HuovaL-ehdotuksen 2 §:n 3 momentissa HVV:lle esitetään *tukevaa* roolia huoltovarmuuden ylläpidossa ja kehittämisessä. HE-luonnoksen pääpaino on kuitenkin HVV:n organisoinnin ja toiminnan kehittämistä koskevissa ehdotuksissa. HuovaL-ehdotukseen ei sisälly ehdotusta muiden viranomaisten huoltovarmuustyön järjestämistä tai resursointia koskevista säännöksistä 2 §:ää lukuun ottamatta. HE-luonnoksessa voidaan jopa katsoa olevan jossain määrin ristiriitaa julkilausutun tavoitteen kanssa siinä, että HVK:n asemaa vahvistettaisiin muuttamalla se HVV:ksi, laajentamalla tehtäviä, säätämällä sille keskeinen toimivalta myös kriisitoimenpiteisiin käytettävissä olevan huoltovarmuusrahaston käytössä ja laajentamalla sen tiedonsaantioikeuksia.

HE-luonnoksessa ei ole myöskään arvioitu, millaisia huoltovarmuustoimia viranomaiset tekevät huoltovarmuusorganisaation ulkopuolella. Käsittelytavan vaarana on HVV:n tehtävien laajeneminen

ilman riittävää vaikutusarviointia ja päällekkäisyydet muiden viranomaisten tekemien toimien kanssa. Siten jatkovalmistelussa tulisi vähintäänkin täydentää HE-luonnoksen luvun ”4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan” perusteluja. Luvussa on keskitytty liiaksi vain vaikutuksiin HVV:n toimintaan. Vaikutusarviossa jää kokonaan käsittelemättä vaikutukset toimialavastuullisten ministeriöiden ja muiden huoltovarmuudesta omalla toimialallaan vastaavien viranomaisten toimintaan.

HE-luonnoksessa ei eritellä, missä määrin HVV:lle esitetyt tehtävät ovat luonteeltaan etukäteistä suunnittelua ja varautumista ja missä määrin ne edellyttävät operatiivista kykyä häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa. Valmiuslain mukainen varautumisvelvollisuus edellyttää jokaisen viranomaisen suunnittelemaan toimintansa myös poikkeusoloissa.

3.5 Tilannekuvatoiminta

HE-luonnoksessa HVV:lle esitetty tilannekuvatoiminta vaikuttaa olevan päällekkäistä muualla valtionhallinnossa tehtävän toiminnan kanssa. Erilaista tilannekuvatoimintaa harjoittavat valtionhallinnossa esimerkiksi valtioneuvoston kanslian Tilannekeskus TIKE, sisäministeriö, perustettava Lupa- ja valvontavirasto, turvallisuuskomitean sihteeristö ja ministeriöiden valmiusorganisaatiot. HE-luonnoksesta ei käy ilmi, millaiseen normipohjaan HVK:n nykymuotoinen tilannekuvatoiminta perustuu tai miten sen aloittamisesta on päätetty. HVV:n tilannekuvatoiminnasta säätäminen vaatii jatkovalmistelussa kriittistä ja analyyttistä toisiaan risteävien prosessien tarkastelua.

Tilannekuvatoiminnan toteuttamiseksi HE-luonnoksessa HVV:lle ehdotetaan voimakkaita tiedonsaanti- ja luovutusoikeuksia (23–25 §§). Tilannekuvatoiminnan hyötyjä ja tarpeellisuutta tulisi arvioida myös siitä näkökulmasta, että se on tasapainossa näiden ehdotettujen oikeuksien kanssa.

Edelleen tilannekuvatoiminnan tulosten tulisi hyödyttää sekä huoltovarmuuskriittisiä yrityksiä että viranomaisia. Valtiovarainministeriön kokemuksen mukaan tilannekuvatoiminnasta ei ole ollut merkittävää hyötyä toimialan yrityksille tai viranomaisille.

Jos HVV:lle päädytään säätämään tilannekuvatehtävä, päällekkäisyyksien välttämisen tilannekuvatoiminnan ja sen tuottamien tietorakenteiden olisi tarpeen olla yhteensopivia ja toimia yhteistyössä muualla valtionhallinnassa toimivien toimintaympäristöä analysoivien toimintojen kanssa. Tämä mahdollistaisi myös päällekkäisten tehtävien karsimisen ja sitä kautta tehostaisi valtionhallinnon toimintaa resurssien alati vähentyessä.

Erityisenä kysymyksenä tarkasteltavaksi tulee vakavissa häiriöntilanteissa edellytettävä tiedonjako. Rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan kannalta olisi tärkeää voida antaa sekä varautumista varten että vakavan turvallisuustapahtuman koittaessa riittävät tiedot sekä toimialan viranomaisille ja yksityisille yrityksille, kuin myös kansainvälisille viranomaiskumppaneille. Suunnitellun tilannekuvatoiminnan tulisi kytkeytyä myös muihin tämän kaltaisiin rakenteisiin niitä tukien ja päällekkäisyyksiä välttäen.

Valtiovarainministeriö pitää jatkovalmistelussa perusteltuna lähtökohtana sitä, että HVV tukee asiantuntijavirastona ministeriöitä niille säädetyssä huoltovarmuustehtävässä. Samalla tulee kirkastaa, mikä lisäarvo tilannekuvatoiminnalla ja muilla HVV:n tehtävillä on, ja varmistaa, että resursseja ei ohjata päällekkäisiin toimintoihin.

3.6 Suhde valmiuslain varautumisvelvollisuuteen

HuovaL-ehdotuksen 2 §:n perusteella huoltovarmuuden vastuut jakautuvat toimialavastuullisille ministeriöille, TEM:lle, sekä HVV:lle. Perustelujen mukaisesti vastuu huoltovarmuudesta sisältää myös tarvittavat kehittämistoimenpiteet. YTS:n mukaisesti huoltovarmuus on osa kokonaisturvallisuuden perustaa ja painottaa elinkeinoelämän varautumista.

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä varmistaa, että varautumisvelvolliset viranomaiset voivat yhteensovittaa huoltovarmuustoimet osaksi muita varautumistoimia kustannustehokkaasti ja päällekkäisyydet välttäen. Siten HVV:n tulisi tukea asiantuntijavirastona elinkeinoelämän lisäksi ministeriöitä ja muita viranomaisia niiden toteuttaessa lakisääteistä varautumistaan silloin, kun toiminnalla on kytkentä huoltovarmuuteen.

Toimialavastuullisten viranomaisten toiminnassa huoltovarmuus tulisi käsittää myös toimialan varautumisvastuuseen liittyvänä toimintana. Huoltovarmuustoimet vahvistavat viranomaisten valmiuslain 12 §:n mukaista varautumisvelvollisuutta silloin, kun kyse on viranomaisen toimialan kannalta välttämättömien elinkeinoelämän toimijoiden ja viranomaisen toimintaa tukevien muiden toimijoiden toimintakyvyn sekä palvelujen ja materiaalin toimitusketjujen toiminnan varmistamisesta kaikissa turvallisuustilanteissa.

Viranomaisten toimintojen yhä suurempi riippuvuus tietyistä kaupallisista kumppaneista ja tietyistä materiaaleista (esim. ICT-laitteet ja tarvikkeet) korostaa huoltovarmuustoimien yhteensovittamisen tärkeyttä. Ohjausmallista olisi tarpeen säätää selkeästi. Päällekkäisyyksien ja vastuiden selkeyden kannalta on tärkeää, että HVV:n huoltovarmuutta koskevat vastuut ja viranomaisten valmiuslain mukainen varautumisvelvollisuus ovat selkeitä ja tarkkarajaisesti säädettyjä.

Valtiovarainministeriö tuo esiin lisäksi sen, että virastona myös HVV:lla olisi valmiuslain mukainen varautumisvelvollisuus. Tähän liittyen sen tulisi laatia valmiussuunnitelmat myös HuovaL-ehdotuksen 4 §:ssä tarkoitettujen tehtävien turvaamiseksi ja saatettava nämä suunnitelmat asianosaisten toimialavastuullisten viranomaisten tietoon.

Vastaavasti HuovaL-ehdotuksessa tulisi selventää TEM:n roolia huoltovarmuuden toimeenpanon yhteensovittamisessa valtioneuvostossa poikkeusoloihin varauduttaessa valmiuslain 13 §:n mukaisesti.

3.7 Terminologiasta

HE-luonnoksen selkeyttämisen kannalta keskeistä on määritellä ja kuvata huoltovarmuuden keskeiset käsitteet suhteessa valmiuslaissa säädettyyn varautumisvelvollisuuteen. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi HE-luonnoksessa tulisi kiinnittää huomiota peruskäsitteiden määrittelyyn, sisältöön ja terminologian yhtenäiseen käyttöön.

Etenkin huoltovarmuuden käsitteen laajentaminen yleisesti kriittiseen infrastruktuuriin lisää epäselvyyttä. HE-luonnoksessa kriittistä infrastruktuuria käsitellään joissain kohdin käytetyn määritelmän mukaisena kokonaisuutena ja joissain kohdin käyttäen muotoa ”huoltovarmuuden kannalta kriittinen infrastruktuuri”, määrittelemättä mikä on kriittistä. HE-luonnoksen perusteella ei myöskään ole selvää, onko lakiehdotuksen kriittisen infrastruktuurin määritelmällä yhteys kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2022/2557, (CER-direktiivi) sekä sitä toimeenpanevaan kansalliseen sääntelyyn (HE 205/2024 vp). Määritelmää tulisi tarkentaa selventämällä miltä osin kriittisen infran turvaaminen kuuluu huoltovarmuuden piiriin. Tarkennus olisi tarpeellinen myös sen selventämiseksi mitä 4 §:ssä säädetään HVV:n tehtäväksi ”edistää yhteistyössä muiden viranomaisten ja elinkeinoelämän kanssa huoltovarmuuden kannalta välttämättömän kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamista”.

Käsitteellisen selkeyden ja huoltovarmuustoiminnan järjestämisen kannalta olisi myös tarpeen määritellä mitä tarkoitetaan ”huoltovarmuuden turvaamisella” ja ”huoltovarmuustoimenpiteillä”. Määrittelyt mahdollistaisivat viranomaistoiminnassa nykyistä paremmin yhteensovittamaan huoltovarmuuden toimet valmiuslain perusteella tehtäviin varautumistoimiin, sekä näiden toimien suunnittelun ja tukemisen. Määrittely antaisi myös perusteet sille, että tarvittaessa huoltovarmuuden turvaamisen ja varautumisen resurssit voitaisiin erotella.

3.8 Suhde turvallisuusjohtamisen hankkeeseen

HE-luonnoksen kanssa samaan aikaan lausuntokierroksella on turvallisuusjohtamisen hankkeen (VN007:00/2024) loppuraporttiluonnos. Sen kehitysehdotukset liittyvät valtioneuvoston ja sen ministeriöiden häiriötilanteiden hallinnan yhteensovittamiseen. Sekä turvallisuusjohtamisen hankkeen loppuraportin että HE-luonnoksen perusteella jää epäselväksi, miten yhteensovitetaan valtioneuvoston kanslian johdolla tehtävä kokonaisturvallisuuden ja varautumisen kehittäminen ja huoltovarmuuden kehittäminen. HE-luonnoksesta ei siten ole mahdollista muodostaa kokonaiskuvaa Suomen huoltovarmuusjärjestelmästä ja sen rajapinnoista muuhun varautumiseen, eikä millaisia muutoksia esityksellä ehdotettaisiin tehtävän huoltovarmuusjärjestelmään ja mitä vaikutuksia muutoksilla olisi.

3.9 Suhde julkisen hallinnon tiedonhallintaan

Digitalisaatio on yhteiskunnan poikkileikkaava ilmiö ja käytännössä kaikki yhteiskunnan toiminnot ovat riippuvaisia tieto- ja viestintätekniikasta. Myös viranomaisten tiedonhallinnan toiminnot perustuvat tietojärjestelmiin sekä muihin tieto- ja viestintäteknisiin palveluihin. Nykyisin julkisen hallinnon tiedonhallinnan tai tietoturvallisuuden varautumisessa Huoltovarmuuskeskuksen rooli on ollut vähäinen.

Valtiovarainministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, että tiedonhallinnan piiriin kuuluvia asioita arvioitaisiin jatkossa vahvemmin valtion kokonaisedun näkökulmasta ja huomioiden myös julkisen hallinnon tarpeet.

Tavoitteena tulisi olla, että julkisilla varoilla tehtyjä tieto- ja viestintätekniikan investointeja ja palveluita hyödynnetään tehokkaasti. Nykyisin on esimerkiksi tunnistettavissa, että HVK:lla on toimintoja, joilla on liityntäpintaa julkisen hallinnon tiedonhallinnan varautumiseen. HE-luonnoksessa on tuotu esille, että HVK omistaa Suomen Huoltovarmuusdata Oy:n (SHVD) osakekannan kokonaisuudessaan. SVHD tarjoaa turvallista konesalitilaa kriittisten tietojärjestelmien ja kahdennettujen laitteistoratkaisujen sijoituspaikaksi, sekä tietojärjestelmien käyttö- ja lisäarvopalveluita. Tällä hetkellä SHVD:n palveluilla ei ole strategista asemaa julkisessa hallinnossa. Lisäksi HVK:lla on myös oma laaja ohjelmakokonaisuus Digitaalinen turvallisuus 2030, jonka tarkoituksena on kehittää yhteiskunnan sietokykyä kyberhäiriöitä vastaan. HE-luonnoksessa ei ole tunnistettu HVV:lle roolia uuden Suomen kyberturvallisuusstrategian toimeenpanossa.

Digitaalisen turvallisuuden kokonaisuudella on liityntää myös meneillään olevaan, valtiovarainministeriön valmisteluvastuulla olevaan Tori- ja Tuve-toiminnan kehittämishankkeeseen (T2-hanke). T2-hankkeessa tullaan arvioimaan korkean turvallisuuden ja varautumisen tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämismallia. HE-luonnokseen sisältyvässä HVV:n ohjausmallin jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä siihen, että ohjausmalli mahdollistaisi edellä esitetyn kaltaisten asioiden yhteensovittamista tosiasiallisesti varmistaen valtiovarainministeriön mahdollisuuden vastata julkisen hallinnon tiedonhallinnan huoltovarmuudesta ja laajemmin varautumisen johtamisesta.

3.10 Tiedonhallinnan muutosvaikutusarviointi

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 8 §:n 2 momenttiin perustuen toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukainen muutosvaikutusarviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. HE-luonnoksessa ehdotetaan, että HVK:n organisaatiomuoto muutetaan virastoksi. Organisaatiomuutoksesta seuraa tiedonhallinnan muutosvaikutuksia, jotka tulee edellä mainitun sääntelyn perusteella asianmukaisesti arvioida. HE-luonnoksessa ei ole arvioitu lainkaan tiedonhallinnan muutosvaikutuksia, ja HE-luonnos on tältä osin puutteellinen. Säädösvalmistelun yhteydessä tehtävä ministeriötason muutosvaikutusarviointi on merkityksellinen myös sääntelyn toimeenpanon näkökulmasta, jotta varmistetaan uudistukselle asetetut tavoitteet aiheuttamatta ennakoimattomia, ei-toivottuja vaikutuksia. Ottaen huomioon myös sen, että HE-luonnoksessa tuodaan esille HVV:n oikeudellisen aseman nykytilaan liittyvä tulkinnanvaraisuus, olisi tärkeää, että uudistuksen keskeiset vaikutukset tiedonhallintaan selkeästi arvioidaan HVV:n muuttuessa virastoksi. Muutokset tiedonhallintaan tulee arvioida riittävällä tasolla ottaen huomioon myös HVV:n uusien tehtävien hoitamisesta aiheutuvat muutokset.

3.11 Vaikutukset Fingridin omistukseen

Valtiovarainministeriö pitää hyvänä, että HVV:n rahoitus ei rakentuisi jatkossa Fingrid Oyj:n osakkeiden vuosittaisen tuoton varaan. Valtiovarainministeriö kannattaa HVK:n Fingridin osakkeiden siirtämistä valtiolle. Valtiovarainministeriö vastaa toimialaansa kuuluvan Fingridin omistajaohjauksesta ja hallinnoi valtion suoran osakeomistuksen lisäksi myös HVK:n osakkeita ministeriön ja HVK:n välisen hallinnointisopimuksen nojalla. Osakkeiden siirron jälkeen hallinnointisopimus voidaan päättää ja valtion suora omistus Fingridistä olisi 53,1 % ja äänivalta 70, 9 %. Tämä selkeyttää valtion omistajaohjausta.

4 HuovaL-ehdotuksen pykäläkohtaiset huomiot

1 luku Yleiset säännökset

1 § Lain soveltamisala ja tavoitteet

HuovaL-ehdotuksen 1 §:ään huoltovarmuuden määritelmään ehdotetaan sisällytettäväksi kriittinen infrastruktuuri. Kriittisen infrastruktuurin sisällyttäminen huoltovarmuuden käsitteeseen on omiaan muuttamaan HVV:n tehtäväkenttää merkittävällä tavalla. HE-luonnoksessa ei tarkoin selvitetä, miten HVV:n tehtävät suhteutuvat esimerkiksi CER-direktiivin mukaisiin tehtäviin tai sektoriministeriöiden vastuisiin sen nojalla.

Pykälän ja sen perustelujen perusteella ei ole selvää, onko lakiehdotuksen kriittisen infrastruktuurin määritelmällä yhteys CER-direktiiviin. Kriittisen infrastruktuurin tarkemman määrittelyn lisäksi tulisi selventää, miltä osin kriittisen infrastruktuurin turvaaminen kuuluu huoltovarmuuden piiriin: kokonaisuudessaan vai vain niiltä osin, kun sillä on liityntä määritelmässä mainittuihin muihin toimintoihin. Rajaus olisi tarpeellinen muun ohella siksi, että HuovaL-ehdotuksen 4§:ssä HVV:n tehtäväksi esitetään ”edistää yhteistyössä muiden viranomaisten ja elinkeinoelämän kanssa huoltovarmuuden kannalta välttämättömän kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamista”.

Huoltovarmuuden turvaaminen toimintana tulisi määritellä ja selventää perusteluissa. Tämä tukisi lain uudistamiselle asetettua tavoitetta selventää nykyistä epäselvyyttä huoltovarmuustoimien ja varautumistoimien välillä. Nyt käytetyn huoltovarmuuden määritelmän mukaan huoltovarmuuden turvaamisen toimet olisivat niitä toimia, joilla varmistetaan väestön toimeentulo, väestön suojaaminen, välttämättömät taloudelliset toiminnot, tavaroiden ja palveluiden saatavuus ja kriittinen infrastruktuuri (huoltovarmuuden kannalta kriittinen infrastruktuuri).

2 § Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset

HuovaL-ehdotuksen 2 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että jokainen ministeriö vastaa huoltovarmuudesta omalla toimi- ja hallinnonalallaan. Vastuu huoltovarmuudesta sisältää myös tarvittavat kehittämistoimenpiteet. Määritelmän mukaisesti jää epäselväksi, mitä TEM:lle 2 momentissa ehdotettu velvollisuus ”kehittää huoltovarmuutta” sisältää. Valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi, että TEM:lle säädettäisiin sen sijaan tehtäväksi huoltovarmuuden kehittämisen yhteensovittaminen.

Lisäksi 2 §:ssä tulisi toiminnan luonteen takia säätää erikseen huoltovarmuuden turvaamisen yhteensovittamisesta poikkeusoloihin varautumiseksi. Kyseessä olisi valmiuslain 13 §:ssä säädettyyn toimialavastuullisen ministeriön yhteensovittamistehtävään liittyvä tarkennus.

Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ministeriöiden tulee järjestää asianmukaisesti toimi- ja hallinnonalansa huoltovarmuuden ohjauksen resursointi ja kyky poikkihallinnolliseen yhteistyöhön. Jokaisen toimi- ja hallinnonalan on jatkuvasti myös arvioitava huoltovarmuutta vaarantavia riskejä. Ministeriöiden roolia korostettaisiin erottamalla säännös omaksi momentikseen. Vaikka huoltovarmuudesta vastaavien viranomaisten tehtäväjako vastaa voimassa olevaa sääntelyä, perusteluissa korostetaan ministeriöiden roolia huoltovarmuuden ohjauksessa omalla toimi- ja hallinnonalallaan. Toisaalta HE-luonnoksessa ei ehdoteta säädettäväksi tai edes perustella sitä, minkälaisella organisaatiolla tai millaisin resurssein ministeriöiden tulisi osallistua huoltovarmuustyöhön.

Pykälän 3 momentin mukaan ”Huoltovarmuuskeskus tukee huoltovarmuuden ylläpitoa ja kehittämistä tässä laissa säädetyllä tavalla”. HVV:lle asetettava tukitehtävä on keskeinen HVV:n asemaa ja tehtäviä määrittävä periaate, jonka tulisi heijastua kautta ehdotetun lain HVV:lle säädettäviin tehtäviin ja toimintaan.

2 luku Huoltovarmuuskeskusta koskevat yleiset säännökset

3 § Huoltovarmuuskeskuksen asema ja toimiala

HVV:n toimialaksi on esitetty seuraavaa: ”Huoltovarmuuskeskus suunnittelee ja toteuttaa huoltovarmuutta turvaavia varautumistoimenpiteitä normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalle”. HVV:n toimiala ei siten täysin vastaa koko 4 §:ssä säädettyä tehtäväkenttää. Muun muassa huoltovarmuuden ja varautumisen käsitteellinen epäselvyys tulee hyvin esiin siinä, että HVV:n toimialana olisivat varautumistoimet mutta tehtävä kohdistuvat huoltovarmuuden ylläpitoon ja

kehittämiseen sekä huoltovarmuuden yhteistyön järjestämiseen. Siten 2 §:n mukainen vastuuala, 3 §:n mu-kainen toimiala ja 4 §:n mukaiset tehtävät eivät ole linjassa keskenään.

4 § Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät

Pykälän 1 momentin 1 kohdan HVV:n tehtävämuotoilusta saattaa syntyä vaikutelma, että HVV:lla olisi yleistoimivalta huoltovarmuustoimenpiteiden yhteensovittamiseen. Jos HVV:n tehtäväksi miellettäisiin kehittää ja koordinoida viranomaisten yhteistoimintaa huoltovarmuusasioissa, olisi se ristiriidassa kehittämishankkeen tavoitteiden ja tavoiteltavan ohjausmallin kannalta. Ottaen huomioon ehdotetun 2 § 3 momentti, ”koordinoida” ei ole riittävällä tavalla yksiselitteinen käsite, eikä monitulkintaisena oikea sana kuvaamaan HVV:n suhdetta sitä ohjaaviin ministeriöihin

Pykälän 1 momentin 2 kohdan muotoilusta ei käy ilmi, mitä HVV:lle kaavailtu tehtävä ”edistää viranomaisten … varautumista ja valmiutta toimia normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa” pitäisi sisällään. Viranomaisten varautumisvastuista on säädetty valmiuslaissa, jonka kanssa lainkohdan voi tulkita olevan päällekkäinen. Lisäksi Valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen hankkeessa valmistellaan yleiseen varautumisen yhteensovittamiseen tarkennuksia. HVV:n rooli varautumista ja valmiutta edistävänä viranomaisena muiden viranomaisten suuntaan tulisi asettaa suhteessa toimialavastuullisten ministeriöiden tehtäviin sekä muiden huoltovarmuuden kannalta keskeisten viranomaisten tehtäviin. On esimerkiksi epäselvää, mikä HVV:n rooli on suhteessa vuoden 2026 alusta käynnistyvän valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluvan Lupa - ja valvontaviraston varautumistehtäviin

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä olisi ylläpitää säännöllistä tilannekuvaa huoltovarmuuden kannalta kriittisistä sektoreista ja toimialoista. Yhteiskunnassa on tarpeen olla kyky koota, muodostaa ja jakaa ajantasaisia tilanne- ja uhkakuvia kaikille ministeriölle sekä sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnassa mukana oleville huoltovarmuuskriittisille toimijoille niiden huoltovarmuus- ja varautumistoimien tueksi. Tähän tavoitteeseen voidaan päästä usealla eri tavalla, joista tulee valita malli, jossa julkisen vallan resurssit käytetään tehokkaasti. HE-luonnoksessa tilannekuvatoiminnan luonnetta ja laajuutta ei käsitellä riittävän tarkasti. Siten myöskään sen suhdetta nykyisiin tilannekuvajärjestelyihin tai suunniteltua toimintamallia on mahdotonta arvioida.

Huoltovarmuuden tilannekuvatoiminnan lisääminen HVV:n tehtäviin on kannatettava vain, jos vältetään päällekkäisyydet olemassa olevien toimien kanssa, sekä jos se tasapainotetaan toiminnan edellyttämien julkisen talouden resurssien, voimakkaiden toimivaltuuksien ja sen yksityisille ja julkisille tahoille aiheuttaman hyödyn kanssa. Lisäksi sen suhde ministeriöiden velvollisuuteen ylläpitää toimi- ja hallinnonalan varautumisen tilannekuvaa tulee selventää. Toimialavastuussa olevien ministeriöiden tarpeita ajatellen tilannekuva tulisi muodostaa sekä koko huoltovarmuuden soveltamisalasta että vastaavasti sektorikohtaisesti.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi edistää yhteistyössä muiden viranomaisten ja elinkeinoelämän kanssa huoltovarmuuden kannalta välttämättömän kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamista. Säännöksessä ja perusteluissa jää epäselväksi, mikä käytännössä olisi HVV:n rooli kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamisen edistämisessä ja mitkä ovat muiden viranomaisten ja elinkeinoelämän (ml. kriittisen infrastruktuurin omistavien yksityisten toimijoiden) roolit ja vastuut kriittisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamisessa. HE-luonnoksen perusteluiden määritelmä jää epätarkaksi, mikä jättää tehtävän konkreettisen tekemisen epätoivottavalla tavalla tulkinnanvaraiseksi. Tehtävää tulisi selventää ja tarkentaa sen perusteluja, ottaen erityisesti huomioon myös CER-direktiiviä toimeenpaneva kansalliseen sääntely (HE 205/2024 vp). Säännöksessä tai vähintään sen perustelussa tulisi täsmentää, mikä tai mitkä viranomaistahot johtavat tätä työtä, miten ehdotettu lainkohta suhtautuu CER-direktiivin perusteella annettavaan lainsäädäntöön ja miten HVV:n työ asemoituu siinä tilanteessa, että kriittinen infrastruktuuri on julkisessa omistuksessa.

Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan HVV:n tehtävänä olisi ”edistää huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tavaroiden ja palveluiden saatavuuden turvaamista normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä edistää sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon turvaamista; ” Lainkohta tulisi muotoilla siten, ettei sen perusteella synny väärinkäsitystä Huoltovarmuuskeskuksen erityisestä operatiivista roolista tai toimivallasta normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Pykälän 1 momentin 13 kohdan mukaan HVV:n tehtävänä olisi huolehtia huoltovarmuuden ennakointi- ja analyysityöstä sekä toteuttaa kansainvälisten sopimusten edellyttämät tehtävät Huoltovarmuuskeskuksen toimialalla. Valtiovarainministeriön kannan mukaan HVV:n kansainvälisistä tehtävistä tulisi säätää omassa kohdassaan. Kuten pykäläkohdan perusteluista käy ilmi, HVK on solminut kahden- ja monenvälisiä sopimuksia myös ulkomaisten tahojen kanssa. HVV:lla tulee jatkossa olla mahdollisuus sopimusten solmimiseen omalla toimialallaan niin kotimaisten kuin ulkomaistenkin tahojen kanssa ohjauksen mukaisiin tavoitteisiin pääsemiseksi. Pykälän sanamuodon perusteella tämänkaltaiset sopimukset voi kuitenkin sekoittaa valtioiden välisiin varsinaisiin kansainvälisen oikeuden mukaisiin sopimuksiin ja sanamuotoa on siten syytä tarkentaa.

Jatkovalmistelussa tulee selvittää, miten HVV:n tulisi kansainvälisessä yhteistyössä tehdä yhteistyötä eri sektorien toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

Kuten lainkohdan perusteluissa todetaan, HVK osallistuu Nato-yhteistyöhön erityisesti siviilivalmiuteen liittyvissä kokoonpanoissa NATO:n resilienssikomiteassa. HVK:n asiantuntijat osallistuvat resilienssikomitean suunnitteluryhmien työskentelyyn yhdessä useiden ministeriöiden ja virastojen virkamiesten kanssa. Valtiovarainministeriö katsoo perustelluksi, että jatkossa resilienssikomitean työhön osallistuisivat ministeriöiden virkamiehet, kun resilienssityön keskeisiä tavoitteita ovat perusteluissa kuvatusti yhteiskunnan siviilisektoreiden valmius, infrastruktuurien toimivuus, sekä sotilaallinen ja poliittinen yhteistyö.

Pykälän 1 momentin 14 kohdan mukaan HVV:n tehtävänä olisi hoitaa muualla lainsäädännössä HVV:lle säädetyt tehtävät sekä muut mahdolliset ennakoimattomat ja kiireelliset huoltovarmuuden turvaamisen kannalta välttämättömät tehtävät. Valtiovarainministeriön kannan mukaan HVV:lle ei tule säätää itsenäistä toimivaltaa ottaa hoitaakseen ennalta määrittämättömiä tehtäviä, vaikka ne olisivatkin luonteeltaan ennakoimattomia, kiireellisiä tai välttämättömiä. Tämänkaltainen toimivalta lähenee yleistoimivaltaa huoltovarmuusasioissa ja mahdollistaisi ilman ohjausta tapahtuvan operatiivisen toiminnan huomattavan laajentamisen vakavissa kriiseissä ja poikkeusoloissa. Lainkohdassa tulisi yksiselitteisesti ilmaista, mikä taho tai mitkä tahot voivat antaa HVK:lle toimeksiannon tällaisista tehtävistä. Huoltovarmuuden asiantuntijaviranomaisena HVV:lle tulisi säätää tehtäväksi tukea toimialavastuullisia viranomaisia huoltovarmuuden ylläpidossa ja kehittämisessä sekä ennakoimattomissa tai kiireellisissä huoltovarmuuden kannalta yllättävissä tehtävissä. Vähintään perusteluissa tulisi selventää miten voisi syntyä sellaisia ennakoimattomia ja välttämättömiä tehtäviä, jotka kuuluisivat HVV:n tehtäviin, mutta eivät kuuluisi minkään ministeriön toimialaan, sekä mitä ne olisivat tai mihin toimintaan ne liittyisivät. Ehdotus korostaa myös tarvetta määritellä tarkasti sen, mitä ovat huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvät tehtävät (ks. kommentti 1 §:ään).

4 luku Ohjaus

7 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus

Pykälän 2 momentin mukaan kukin ministeriö ohjaisi Huoltovarmuuskeskusta toimialallaan yhteistoiminnassa työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Valtiovarainministeriö pitää erittäin tärkeänä tavoitetta parantaa eri ministeriöiden mahdollisuuksia osallistua Huoltovarmuuskeskuksen ohjaukseen. Toimialaohjauksen näkökulmasta on tarkoituksenmukaista, että HVV:n ohjausmallia kehitetään siten, että ministeriöiden ohjausroolia toimialansa huoltovarmuustoimissa vahvistetaan.

HVV:n rooli kokonaisturvallisuudessa ja osana ministeriön valmiuslain 12 §:n mukaista varautumisvelvollisuutta on keskeinen. Yhtäältä päällekkäisyyksien välttämiseksi ja toisaalta elintärkeiden toimintojen turvaamisen ja toiminnan jatkuvuuden näkökulmasta on tärkeää, että huoltovarmuuden toimenpiteitä ja varautumistoimenpiteitä tehdään yhteistyössä.

Ohjaus- ja rahoitusmalliin ehdotetut muutokset vaikuttavat kuitenkin vähäisiltä, eikä ole selvää, että ehdotetuilla muutoksilla parannetaan tosiasiallisesti kunkin ministeriön mahdollisuuksia hyödyntää HVV:n asiantuntemusta ja resursseja sekä HVR:a toimialan ja hallinnonalan huoltovarmuuden johtamisessa.

HE-luonnoksen luvussa 4.1.2 toimialaohjaus kuvataan seuraavasti: ”Toimialaohjaus vastaisi tarpeisiin vahvistaa eri ministeriöiden sektorikohtaista ohjausroolia, tehostaa sektorikohtaisia varautumistoimenpiteitä ja yhteensovittaa eri sektoreiden varautumistoimenpiteitä.” Lauseessa toimialaohjaus rajataan sektoreihin ja sen voi tulkita kohdistuvan esitetyssä muodossa yleisesti varautumiseen.

Varautumistoimenpiteiden tulisi ohjausmallissa kohdistua toimialojen huoltovarmuutta edistäviin huolto-varmuustoimiin, jotka tulisi määritellä, esimerkiksi 1 §:ssä.

Valtiovarainministeriön kanta on, että toimialaohjauksen näkökulmasta jatkovalmistelussa tulisi luoda selkeät ja yhtenäiset perusteet sille, mistä ministeriön toimialan tehtävistä HVV vastaa ja millä tavoin huoltovarmuuden toimenpiteet rahoitetaan. Tämä edellyttää yksityiskohtaisia ja täsmällisiä ohjausasiakirjoja ja tulossopimuksia, jotka kattavat kaikki relevantit sektorit.

8 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä

Valtiovarainministeriö katsoo jatkovalmistelussa tarpeelliseksi saattaa HVV:n ohjausratkaisu vastaamaan vastikään hyväksyttyä Lupa- ja valvontavirastosta annettua lakia (530/2025).

Toimialaohjaavien ministeriöiden vaikutusmahdollisuudet huoltovarmuusasioissa on HE-luonnoksen mukaan turvattu poikkihallinnollisella Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmällä. Erimielisyystapauksissa 8 §:n 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä on päätösvalta. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan päätösvalta tulisi olla Lupa- ja valvontavirastosta annetun lain 12 §:stä ilmenevää periaatetta vastaavalla tavalla sillä ministeriöllä, jonka toimialaan asia kuuluu.

5 luku Yhteistyö huoltovarmuusasioissa

10 § Huoltovarmuusneuvosto

Laaja-alaisena yhteistyöelimenä huoltovarmuusneuvosto olisi asetettu viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen huoltovarmuusasioissa tehtävää yhteistyötä varten. HE-luonnoksessa sen tehtäväksi kuitenkin myös esitetään sektoreiden, poolien ja toimikuntien vuosittaisista painopisteistä sekä niiden toteutumisen seurannasta annettavan ehdotuksen valmistelu. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tällaista tehtävää ei tulisi antaa yhteistyöelimelle, jonka jäsenistön enemmistö edustaa elinkeinoelämän yrityksiä. Ehdotettu muotoilu on omiaan heikentämään sektori-, pooli-, ja toimikuntatyön selkeätä ja tehokasta ohjaamista.

11 § Sektorit, poolit ja toimikunnat

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin eli järjestöjen huoltovarmuusyhteistyön toteuttamista varten olevista sektoreista, pooleista ja toimikunnista, jotka edustavat huoltovarmuuden kannalta kriittisiä toimialoja. Säädöksen sisältöä tulisi tarkentaa selventämällä ministeriöiden roolia erityisesti sektori-, pooli- ja toimikuntatoimintaan liittyen. Lisäksi termin ”sektoriministeriö” käyttö perusteluissa antaa epäselvän kuvan sektorin ja toimialasta vastaavan ministeriön suhteesta. Esimerkiksi lauseesta ”Sektoriministeriöiden vaikutusmahdollisuuksia vahvistetaan antamalla toimialasta vastaavalle ministeriölle nykyistä vahvempi rooli poolissa, sektorissa tai toimikunnassa.” saattaa saada käsityksen, että ministeriöt on eroteltu sektoriministeriöiksi ja toimialasta vastaavaksi ministeriöksi.

Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida sitä, miten lainsäädännöllä voitaisiin estää epätoivottavaa siiloutumista elinkeinoelämän järjestäytymiseen perustuvien sektoreiden välillä. Keskeistä olisi organisoida julkisen, yksityisen ja järjestöjen yhteistyö siten, että se vastaisi parhaiten monimutkaistuvien arvoketjujen ja yhteiskunnan kannalta kriittisten toimintojen huoltovarmuustarpeisiin.

Pykälän 2 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskus nimittää sektoreiden, poolien ja toimikuntien toimielinten jäseniksi viranomaisten, huoltovarmuuden kannalta kriittisten elinkeinoelämän yritysten sekä järjestöjen edustajia. Huoltovarmuuskriittisellä organisaatiolla tarkoitetaan perustelujen mukaan toimijaa, jonka (liike)toiminta liittyy huoltovarmuuden kannalta kriittiseen toimintoon jollain huoltovarmuuden sektorilla. Huoltovarmuuskriittisellä toimijalla tunnistetaan olevan rooli osana Suomen huoltovarmuuden ylläpitoa ja turvaamista. HE-luonnoksesta ei kuitenkaan ilmene, mitä ovat ne huoltovarmuuden kannalta kriittiset toiminnot, joiden perusteella huoltovarmuuskriittiset toimijat määritetään. HuovaL:ssa tulisi määritellä, mitkä ovat huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvät toimet ja tämän määrittelyn perusteella selventää mitkä näistä toimista ovat kriittisiä tai säätää menettelystä, jolla kriittisyys määritetään. Kriittisten toimijoiden tunnistaminen ja määrittäminen tulisi olla toimialavastuullisten ministeriöiden, ei HVV:n tehtävä. HVV:n tulisi kuitenkin asiantuntemukseensa ja tilannekuvaansa perustuen tukea vastuuministeriöitä tuottamalla niille tietoa päätöksenteon tueksi.

On huomattava, että 2 momentin perusteluissa mainittua tavoitetta vahvistaa sektoriministeriöiden vaikutusmahdollisuuksia ei edistetä kuin tekemällä ministeriön sektori-, pooli- ja toimikuntajäsenyydestä lakisääteinen. Tavoitteen ei voi katsoa toteutuvan, ellei ministeriöiden vaikutusmahdollisuuksia poolitoiminnan ohjauksessa vahvisteta.

Pykälän 3 momentissa säädetään sektorien, poolien ja toimikuntien tehtävistä. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että voimassa olevassa lainsäädännössä sektorien ja poolien tehtävät on pyritty erottamaan toisistaan. Sektoreiden tehtävänä on arvioida huoltovarmuuden tilaa ja edistää viranomaisten ja elinkeinoelämän välistä yhteistyötä huoltovarmuusasioissa ja poolien tehtävänä on huolehtia toimiala- ja toimipaikkakohtaisesta varautumisesta. On katsottava, että nykyisten tehtävien korvaaminen sektorien, poolien ja toimikuntien yhtäläisillä, mutta yleisesti määritellyillä tehtävillä ei jäsennä huoltovarmuusyhteistyötä.

HE-luonnoksesta ei myöskään käy ilmi poolin ja toimikunnan asiallista eroa, eikä tarvetta eron tekemiselle. Jos asiallista eroa ei ole, tulisi toimikunnat poistaa HuovaL-ehdotuksesta kokonaan.

Perusteluissa tulisi käsitellä sektori- ja poolitoiminnan tavoitteita ja toimintaa tilanteessa, jossa sen jäseninä kuuluvilla yrityksillä on lakisääteinen varautumisvelvollisuus (esimerkiksi luottolaitokset, sijoituspalveluyritykset, arvopaperikeskus ja pörssi).

6 luku Materiaalinen varautuminen

15 § Tuotantovarausten ja suorituskykyvarausten hankinta

HVV:n roolin epäselvyys ja mahdollinen päällekkäisyys viranomaisten varautumisvelvollisuuteen tulee esille muun muassa HE-luonnoksen 15 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, missä todetaan seuraavaa: ”Tuotantovarauksia ja suorituskykyvarauksien hankintaa koskevien sopimusten valmistelun yhteydessä on erityisesti huolehdittava siitä, etteivät sopimukset ja niiden nojalla maksettavat korvaukset ole päällekkäisiä hankintayksiköiden toteuttamien järjestelmähankintojen ja niihin liittyvien huoltovarmuusjärjestelyjen kanssa. Toimittajalle ei voida maksaa samasta varautumistoiminnasta yhtäältä hankintasopimukseen tai siihen liittyvien järjestelyjen kautta ja toisaalta huoltovarmuustoiminnan piiriin kuuluvien järjestelyjen kautta.” (s. 85)

7 luku Huoltovarmuuden rahoittaminen

16 § Huoltovarmuusrahasto ja huoltovarmuusmaksu

Pykälän 1 momentissa mainittu huoltovarmuusmaksu tulee kumota kokonaan. Sekä Huoltovarmuuskeskus että huoltovarmuusrahasto tulee rahoittaa kokonaan valtion talousarviosta myönnettävillä määrärahoilla.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan pykälän 2 momentissa kuvatut HVR:stä maksettavien korvauksien ei tulisi kattaa kriisitoimenpiteisiin liittyviä kustannuksia. HVR:n tulisi olla luonteeltaan ennakollisen varautumisen rahasto. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan HVR:sta katettavia kuluja tulisivat olla materiaaliseen varautumiseen liittyvät kustannukset, kuten varastoinnin hoitokorvaukset ja varastoinnin edellyttämät investoinnit sekä nykyisen tapaan myös erityislainsäädännön perusteella maksettavat korvaukset. Sen sijaan HVR:a ei tulisi käyttää HuovaL-luonnoksen 16 § 2 mom tarkoitetulla tavalla kriisitoimenpiteisiin liittyvien kustannusten kattamiseen. Pääsääntönä on, että ennakoimattomien ja vakavien kriisitilanteiden keskeisimpänä työkaluna on lisätalousarvion avulla valtion talousarviosta myönnettävät määrärahat. Lisäksi Huoltovarmuusrahastolle voidaan lisätalousarviossa joko myöntää lisäpääomaa tai antaa valtuus nostaa valtion takaama laina.

Parlamentaarisesti valmistellussa ja eduskunnan hyväksymässä huoltovarmuusselonteossa (VNS 8/2022 vp) on linjattu, että valtion talousarvion ulkopuolinen huoltovarmuusrahasto säilytetään. Sen tarkoituksena on kattaa materiaalisen varautumisen ja sen edellyttämien investointien, sekä erityislainsäädännön nojalla maksettavien korvausten kulut. Materiaalinen varautuminen ja erityislaeilla säädettyjen korvausten myöntäminen voidaan katsoa valtion tehtäviksi, jotka on perusteltua hoitaa erillisestä rahastosta. Materiaalisen varautumisen ja tarvittavien varautumisinvestointien tasoa on kuitenkin arvioitava jatkuvasti turvallisuus- ja talousympäristön muutosten perusteella.

17 § Huoltovarmuusrahaston hallinto

HuovaL-luonnoksen 17 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että Huoltovarmuusrahaston kassan ylittäessä 150 milj. euroa tuloutettaisiin ylimenevä osa valtion talousarvioon. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että rahastolle asetetaan perälauta, jolla varmistetaan, ettei sinne kerry tarpeettomasti kassavaroja. Jatkovalmistelussa HE-luonnosta tulisi täydentää kuvaamalla, mihin ajankohtaan siirto perustuisi, miten kassan kehittymistä seurataan käytännössä, ja miten varmistetaan se, ettei kassalle asetettava raja aiheuta esimerkiksi loppuvuoteen ajoittuvia vähemmän priorisoitavien hankkeiden ylimääräistä rahoitusta, jotta kassan raja ei ylittyisi.

18 § Kirjanpito, tilintarkastus ja tilinpäätös

Valtiovarainministeriö esittää jatkovalmistelussa selvitettäväksi, tulisiko valtiontalouden tarkastusviraston tehdä sekä HVV:n ja HVR:n tilintarkastus valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) tarkoitetulla tavalla. VTV tarkastaa vuosittain valtion ja sen kirjanpitoyksiköiden eli ministeriöiden sekä muiden virastojen ja laitosten tilinpäätökset. Nykyisin VTV tarkastaa myös kolmen valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston (Palosuojelurahasto, Öljysuojarahasto ja valtion televisio- ja radiorahasto) tilinpäätökset sekä laatii niistä tilintarkastuskertomukset.

19 § Lainanottovaltuus

HE-luonnoksen mukaan HVR:n lainanottovaltuutta korotettaisiin nykyisestä 200 miljoonasta eurosta 600 miljoonaan euroon. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lainanottovaltuutta on käytetty vain kerran ja silloinkin osakkeiden hankintaan, mitä ei voi pitää huoltovarmuuden kannalta kriittisenä tilanteena. Siksi HE-luonnoksessa tulisi nyt esitettyä paremmin perustella korotetun lainanottovaltuuden tarve. Esityksessä tulisi myös kuvata miten ja milloin lainanottovaltuutta on käytetty.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan vakavat häiriötilanteet ja poikkeusolot edellyttävät tyypillisesti valtion menojen tai takausten laajamittaista ja nopeaa lisäämistä. On oletettavaa, että tällaisessa tilanteessa valtion lainanotto on edullisempaa kuin HVR:n lainanotto. Ei ole myöskään esitetty, että lainanotto juuri HVR:n toimesta olisi merkittävästi nopeammin tai ketterämmin järjestettävissä.

8 Luku Huoltovarmuuskeskuksen myöntämät tuet

20 § Tuen myöntämisen yleiset edellytykset

HuovaL-luonnoksen 17 ja 20 §:ään perustuen HVV tekisi päätöksiä rahaston käytöstä. Ottaen huomioon 2 §:ään perustuva ministeriöiden vastuu huoltovarmuudesta toimialallaan ja hallinnonalallaan sekä HVV:n tukeva rooli, HE-luonnoksen perusteella ei ole selkeää se, mitkä olisivat jatkossa huoltovarmuusrahaston käytön perusteet. Vaikka HE-luonnoksessa korostetaan ministeriöiden vastuuta toimialansa ja hallinnonalansa huoltovarmuudesta, esitetään HVV:lle merkittävää toimivaltaa ohjata huoltovarmuuden toteuttamista HVR:n kautta.

HuovaL-luonnoksen 17 §:ään perustuen rahastosta voitaisiin rahoittaa myös HVV:n ohjelmatoimintaa, mutta HE-luonnoksessa ei käsitellä ohjelmatoiminnan luonnetta osana huoltovarmuuden toteuttamista tai sen suhdetta muun viranomaislähtöiseen varautumisen tai huoltovarmuuden kehittämiseen, mikä voi myös toteutua ohjelman tai hankkeen muodossa.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan viranomaisten tiedonhallinnan varautumistoimenpiteet on viime vuosina suurelta osin rahoitettu talousarvion kautta, eikä rahoitusta ole saatu HVR:sta. Toisaalta Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskuksen palveluiden kehittämistä on rahoitettu Huoltovarmuusrahastosta.

Valtiovarainministeriö ei pidä esitettyjä huoltovarmuusrahaston käyttöä koskevia kehitysehdotuksia sellaisina, että ne parantaisivat nykytilaa oleellisesti. Huoltovarmuustoiminnan rahoitusta tulisi kehittää suuntaan, jossa toimialan huoltovarmuudesta vastaava ministeriö tosiasiallisesti pystyisi ohjaamaan tehokkaasti, läpinäkyvästi ja avoimesti huoltovarmuustoimintaan osoitettuja resursseja.

9 luku Erinäiset säännökset

23 § Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus, 24 § Tietojenantovelvollisuus

HuovaL-luonnoksessa HVV:lle esitetään laajoja tiedonsaantioikeuksia (23 ja 24 §). HE-luonnoksen perusteella ei ole kuitenkaan selvää, mikä on toimialansa huoltovarmuudesta vastaavan ministeriön ja HVV:n välinen tietojen vaihdon tavoite ja mihin säännöksiin se perustuu. Ottaen huomioon, että edellä todetusti lakiehdotuksen 2 §:ään perustuen ministeriöt vastaavat toimialallaan ja hallinnonalallaan huoltovarmuudesta, mitä tehtävää HVV tukee, tulisi roolien näkyä myös tiedonvaihtoa koskevissa säännöksissä varmistaen sen, että toimialasta vastaavalla ministeriöllä on käytettävissään riittävät tiedot toimialansa huoltovarmuuden johtamiseen. Lisäksi on periaatteellisesti merkittävä kysymys, millä edellytyksillä ja mitä tarkoitusta varten HVV kerää tietoa tietyn ministeriön hallinnonalaan kuuluvilta viranomaisilta. Tällaiset tiedot tulisi aina olla ministeriön käytettävissä.

Säädöksen toimeenpano edellyttää lisäksi sitä, että HVV:lla on käytössään salassa pidettävän tiedon käsittelyyn toimivaltaisen viranomaisen hyväksymät tietojärjestelmät ja viranomaisen tiedonhallinnan menettelyt, että viranomainen voi luovuttaa sille salassa pidettäviä tietoja.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota, että pykälän sanamuoto johtaisi siihen, että pykälää sovellettaisiin rahoitusmarkkinaviranomaisista vain Rahoitusvakausvirastoon. Suomen Pankki ja Finanssivalvonta jäisivät säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tämä ei ole tiedon luonteen tai tarpeen näkökulmasta perusteltua. HVV:n tiedonsaantioikeuden ei tulisi automaattisesti ulottua Rahoitusvakausvirastolla oleviin tietoihin, jotka ovat verrattavissa Finanssivalvonnalla oleviin tietoihin.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota 24 §:n 2 momentin toiseen virkkeeseen, jonka mukaan elinkeinonharjoittaja ja elinkeinoelämän järjestö voivat toimittaa tiedot teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti. Säännöksen tarkoitus ja sisältö jäävät epäselväksi. Säännöksen tai sen perustelujen perusteella jää epäselväksi, viitataanko teknisellä käyttöyhteydellä esimerkiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa (306/2019) säädettyyn digitaaliseen palveluun. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 6 §:ssä säädetään myös palvelun käyttäjän sähköisestä tunnistamisesta. Tiedonhallintalain säätämisen yhteydessä viranomaisten tietojen luovutustavan yhteydessä luovuttiin teknisen käyttöyhteyden määritelmästä siihen liittyvien tulkinnanvaraisuuksien takia (tarkemmin HE 284/2018 vp ja PeVL 73/2018 vp). Jatkovalmistelussa tulisi arvioida lakiehdotuksen 24 §:n 2 momentin toisen virkkeen sisältö ottaen huomioon myös tiedonhallintalaissa säädetty koskien tietojen luovutustapaa sekä tietojen siirtämistä tietoverkossa.

10. luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

31 § Henkilöstöä koskeva siirtymäsäännös

Valtiovarainministeriö pitää erityisen kannatettavana sitä, että HVV:n henkilöstöä esitetään virkasuhteiseksi. Valtiovarainministeriön valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavista periaatteista valtion virastoissa” (VN/11537/2021) annetun suosituksen mukaan valtion viranomaistoiminnan luonteen takia pääasiallisena palvelussuhteen lajina on virkasuhde. Tällä hetkellä noin ¾ valtion henkilöstä on virkasuhteessa. Organisaation toiminnan, henkilöstöhallinnon sekä myös henkilöstön tasapuolisen kohtelun kannalta on yleensä tarkoituksenmukaista, että organisaatiossa on käytössä vain yksi palvelussuhdelaji.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota HuovaL-ehdotuksen perusteluihin, joiden mukaan HVV:n muuttuessa valtion virastoksi työsopimussuhteessa aiemmin ollut henkilöstö samoin kuin viraston tuleva pääjohtaja, muutetaan lain siirtymäsäännöksellä virkasuhteisiksi ja he kuuluvat jatkossa valtion virkamieslain (750/1994) soveltamisalaan. Valtion viraston pääjohtajan virka on pysyvä virka (ei siis ”määräaikainen virka” kuten HE-luonnoksen s. 40 todetaan) ja se täytetään suoraan valtion virkamieslain 9 a §:n perusteella viiden vuoden määräajaksi, jollei erityisestä syystä ole perustetta nimittää tätä lyhyemmäksi määräajaksi. Pääjohtaja on valtion viraston virastopäällikkö (VML 26 § 4 kohta), jota koskevat suoraan valtion virkamieslaissa säädetyt valtion ylimmän johdon yhteiset erityiset kelpoisuusvaatimukset (VML 8 § 2 momentti). Ylimmän johdon virkamiestä koskevat myös valtion virkamieslain 8 ja 8 a–8 d §:ssä säädetyt vaatimukset.

34 § Yhteisten palvelujen käytön velvollisuutta koskeva siirtymäsäännös

Lakiehdotuksen 34 §:ssä (tosin itse lakiehdotuksessa pykälänumero on virheellisesti 30 §) ehdotetaan säädettävään siirtymäsäännöksestä valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen käyttövelvollisuuteen. Valtiovarainministeriö pitää ehdotettua siirtymäsäännöstä ongelmallisena suhteessa valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetussa laissa (1226/2013, Tori-laki) säädettyyn. Tori-lain 3 §:ään perustuen valtion virastojen ja laitosten on käytettävä yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja, jollei valtion kokonaisarkkitehtuurin, tietohallintoon liittyvien yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisten toimenpiteiden tai tieto- ja viestintäteknisten palvelujen yhteen toimivuuden taikka 2 §:n 3 momentissa tarkoitettujen seikkojen vuoksi organisaation ole välttämätöntä käyttää toiminnassaan tai sen osassa muuta palvelua. Valtiovarainministeriö päättää kuultuaan asianomaista ministeriötä ja 11 §:ssä tarkoitettua asiakasneuvottelukuntaa asiakkaan oikeudesta käyttää muita kuin yhteisiä palveluja. Jos valtiovarainministeriö ja asianomainen ministeriö ovat eri mieltä asiasta, päätöksen asiassa tekee valtioneuvosto. Käyttövelvoitteen laajuudesta on säädetty valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen (132/2014) 13 §:ssä.

HE-luonnoksessa yhtenä keskeisenä uudistuksena tuodaan esille, että HVV:n hallintomallia uudistetaan vastaamaan paremmin valtion virastomallia. HE-luonnoksen mukaan Huoltovarmuuskeskus on nykyisin valtion laitos, vaikkakin sen oikeudelliseen asemaan todetaan liittyneen tulkinnanvaraisuutta. Kuten edellä on tuotu esille, kuuluvat myös valtion laitokset Tori-lain 3 §:n käyttövelvoitteen alaan. Sikäli kun HVV on valtion laitos, kuuluu se jo nykyisin Tori-lain 3 §:n käyttövelvoitteen piiriin. Valtiovarainministeriö ei pidä siten mahdollisena, että uuteen lakiin sisällytettäisiin Tori-lainsäädännöstä poikkeava menettely yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen käyttöä koskien. Valmistelussa tulee arvioida asianmukaisesti vasten Tori-lain 3 §:n 1 momentissa säädettyjä edellytyksiä HVV:n mahdollisuus ottaa käyttöön Tori-lain käyttövelvoitteen alaiset palvelut. Edelleen mikäli HVV:n on välttämätöntä käyttää toiminnassaan tai sen osassa muuta palvelua, voi se hakea valtiovarainministeriöltä oikeutta käyttää muita kuin yhteisiä tieto- ja viestintäteknisiä palveluja.

Valtiovarainministeriö tuo myös yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen käyttöön liittyen esille, että HVV:n organisaatiomuodon muuttuessa HVV:n tulee hakea uudestaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015) 4 §:ään perustuen turvallisuusverkon käyttöoikeutta.

Valtuus säätää suoritteiden maksullisuudesta

Koska HVV olisi moniohjattu valtion virasto, sen suoritteiden maksullisuudesta tullee säätää valtioneuvoston asetuksella. HuovaL-ehdotukseen tulisi lisätä asetuksenantovaltuus, jonka mukaan viraston suoritteiden maksuista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

valtiosihteeri kansliapäällikkönä Juha Majanen

neuvotteleva virkamies Markus Kari

Liitteet -

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi

VN/25055/2023-VM-73

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Kari Markus 912920240	Majanen Juha 91237851F
2025-08-11	2025-08-11