



VN/1028/2023
VN/1028/2023-UM-2

25.1.2023

Valtioneuvoston kanslia

Ulkoministeriön lausunto valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt 13.1.2023 ulkoministeriöltä lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen (393/2007) 1 ja 6 §:n muuttamisesta. Valtioneuvoston kanslian tehtäviä koskevaan 1 §:ään ehdotetaan lisättäväksi muun muassa pääministerin avustaminen turvallisuuspoliittisissa asioissa, Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskusta koskevat asiat ja toimiminen tiedonhallintayksikkönä siten kuin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n 3 momentissa säädetään. Lisäksi esitetään pääministerin turvallisuuspoliittisen neuvonantajan tehtävän (6 §) ja uuden erillisyyksikön perustamista valtioneuvoston kansliaan.

Ehdotuksia, jotka koskevat pääministerin avustamista turvallisuuspoliittisissa asioissa, turvallisuuspoliittisen neuvonantajan tehtävää sekä erillisyyksikön perustamista, perustellaan esittelymuistiolounnoksessa sillä, että Pohjois-Atlantin liiton (Nato) jäsenyyden myötä pääministerille ja valtioneuvoston kanslialle kuuluvien turvallisuuspoliittisten asioiden määrä tulee kasvamaan, minkä vuoksi pidetään tarpeellisenä vahvistaa turvallisuuspoliittisten asioiden roolia myös valtioneuvoston kanslian tehtävissä ja organisatiorakenteessa. Muita lisättäviä tehtäviä kuvataan esittelymuistiolounnoksessa teknisluonteisiksi tarkennuksiksi.

Ulkoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Ulkoministeriön toimivalta turvallisuuspolitiikassa ja Nato-asioiden kansallisessa käsittelyssä

Ministeriöistä sekä niiden välisestä toimialajaosta säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa ja valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003, VNOS). Valtioneuvoston ohjesäännön 10 §:n mukaan asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu. Ulkoministeriön toimialaan kuuluvat VNOS 13 §:n 1 kohdan mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ulkopoliittisesti merkittävät kansainväliset asiat sekä kansainväliset suhteet yleisesti.

**Postiosoite
Postadress
Postal Address**
Ulkoministeriö
PL 176
00023 Valtioneuvosto

**Käyntiosoite
Besöksadress
Office**
Ulkoministeriö
Laivastokuja 3
00160 Helsinki

**Puhelin
Telefon
Telephone**

+358 2 951 6001

**Faksi
Fax
Fax**

+358 9 629 840

**S-posti, internet
E-post, internet
E-mail, internet**

kirjaamo.um@formin.fi
www.um.fi

Esittelymuistiolunonnoksessa korostetaan Nato-jäsenyyden lisäävän määrällisesti sellaisia avustamistehtäviä, jotka liittyvät pääministerin tehtäviin kuuluviin turvallisuuspoliittisiin asioihin. Nato-asioiden kansallista käsittelyä käsitellään laajamittaisesti hallituksen esityksessä eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 315/2022 vp). Hallituksen esityksessä (s. 36) todetaan, että Naton tehtävät ja toiminta liittyvät kansallisesti pääasiassa ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaan. Kuten edellä on tuotu esiin, ulko- ja turvallisuuspolitiikka kuuluu ulkoministeriön toimialaan. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvia tehtäviä ovat VNOS:n esittelymuistiossa (1.4.2003) todetun mukaisesti muun muassa turvallisuuspoliittinen yhteistyö sekä sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan liittyvä yhteistyö EU:ssa ja kansainvälisissä järjestöissä, kuten Natossa. Ulkoministeriön asetuksella säädetyssä ulkoministeriön työjärjestyksessä (550/2008) määrätään ulkoministeriön poliittisen osaston tehtäviin kuuluvaksi asiat, jotka koskevat Natoa ja Nato-yhteistyötä.

Nato-liittymistä koskevassa hallituksen esityksessä (s. 36) todetaan lisäksi, että Nato-asioiden kansallinen valmistelu toteutetaan olemassa olevia rakenteita, menettelyjä ja välineitä soveltaen ja niitä kehittäen varmistaen yhteistyö ja yhteensovittaminen sekä kansallisesti että Euroopan unionissa käsiteltävissä asioissa. Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:ssä säädetään mm. ministeriöiden välisestä yhteistyöstä asioiden valmistelussa. Sen mukaan yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Ulkoministeriö korostaa asianmukaisen ja sujuvan yhteistyön turvaamista Nato-asioita koskevan ulko- ja turvallisuuspolitiikan valmistelussa sekä ulkoministeriön Nato-asioiden ja myös laajemmin turvallisuuspolitiikkaa koskevan asiantuntijuuden ja resurssien merkitystä.

Nato-liittymistä koskevassa hallituksen esityksessä (s. 38) tuodaan esiin, että ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa perustuslain 93 §:n 3 momentin mukaan ministeriö, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat. Säännöksestä seuraa, että ulkopoliittisesti merkittävät kannanotot Suomen edustajille ulkomaille ja ohjeet edustustoille on toimitettava ulkoministeriön välityksellä (HE 1/1998 vp). Siten ulkoministeriö valmistelee ohjeet Naton neuvoston kokouksiin sekä varmistaa, että Suomen erityisedustusto Natossa saa riittävän ohjeistuksen Naton komiteoihin muita asianosaisia valtionhallinnon toimijoita konsultoiden.

Ulkoministeriö johtaa myös vakiintunutta yhteistyötä Nato-asioita hoitavien valtionhallinnon edustajien kesken sisältäen muun muassa säännölliset valtionhallinnon Nato-asioita hoitavien yhteyshenkilöiden kokoukset, valtionhallinnon yhteyshenkilöiden yhteiskokoukset Suomen Nato-edustuston kanssa sekä virallisen ja epävirallisen tiedonvälityksen eri kanavia hyödyntäen. Ulkoministeriö valmistelee Naton ulkoministerikokoukset ja huippukokoukset vakiintuneen, kumppanuusajan käytännön mukaisesti. Mikäli näiden sisältövalmistelut edellyttävät laajempaa valmistelua, tähän osallistuvat myös Nato-asioita hoitavat ministeriöt agendakohtaisesti.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat (VNOS 25 §). Nato-liittymistä koskevassa hallituksen esityksessä (s. 37) vahvistetaan, että keskeiset Natoa koskevat ulko- ja turvallisuuspoliittiset asiat linjataan TP-UTVA:ssa tasavallan presidentin johdolla yhteistoiminnassa valtionneuvoston kanssa. Ulkoministeriössä, sille valtionneuvostossa määrätyn (VNOS 13 §) toimivallan perusteella, toimii UTVA:n sihteeristö.

Ulkoministeriö huolehtii lisäksi osaltaan eduskunnan tiedonsaantioikeudesta Nato-asioissa.

Pääministerin avustaminen turvallisuuspoliittisissa asioissa

Esittelymuistiolounnoksessa todetaan yleisesti, että pääministerin avustaminen tämän tehtäviin kuuluvissa turvallisuuspoliittisissa asioissa kuuluu valtioneuvoston kanslian toimialaan VNOS:n 12 §:n 1 kohdan mukaisesti *osana pääministerin avustamista valtioneuvoston yleisessä johtamisessa*. Nyt lausunnolla olevan esitysluonnoksen mukaan pääministerin avustaminen valtioneuvoston yleisessä johtamisessa ja pääministerin avustaminen turvallisuuspoliittisissa asioissa kuitenkin *erotettaisiin kahdeksi erilliseksi tehtäväksi* valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:ssä (1a ja 1b).

Ulkoministeriö pitää esitystä näiltä osin epäjohdonmukaisena ja valtioneuvostolainsäädännön yleiseen linjaan nähden tapauskohtaisena. **”Pääministerin avustaminen turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä” tulisikin ulkoministeriön näkemyksen mukaan poistaa esityksestä tarpeettomana ja asetuksen tehtäväluettelon nykyisestä systematiikasta poikkeavana. Pääministerin avustaminen turvallisuuspolitiikassa on katsottava sisältyvän pääministerin avustamiseen yleensä (VNOS 12 §:n 1 kohta).** Yhden politiikkasektorin mainitseminen pääministerin avustamisen yhteydessä on omissaan hämärtämään valtioneuvoston kanslian ja turvallisuuspolitiikasta vastaavien ministeriöiden toimivallanjakoa ja voi aiheuttaa epäselvyyttä toimivallan siirtymisestä joiltain osin kyseisiltä ministeriöltä valtioneuvoston kanslialle. Esittelymuistiolounnoksessa julkaistut tarkoitus olla vaikuttamatta ministeriöiden välisiin toimialasuhteisiin ei poista tätä ilmeistä huolenaihetta. Turvallisuuspoliittisten asioiden kasvavan merkityksen korostamista ei voida pitää hyvän lakikielen näkökulmasta riittävänä perusteena.

Turvallisuuspoliittisen neuvonantajan tehtävä ja turvallisuuspoliittisen erillisyyksikön perustaminen

Esittelymuistiolounnoksessa todetaan, että turvallisuuspoliittisten asioiden määrän ja merkityksen kasvaessa valtioneuvoston kansliaan ehdotetaan perustettavaksi uusi turvallisuuspoliittisen neuvonantajan tehtävä sekä uusi osastoihin kuulumaton turvallisuuspoliittisen neuvonannon yksikkö, josta tulisi määräämään valtioneuvoston kanslian työjärjestyksessä. Muistiolounnoksessa todetaan, että turvallisuuspoliittisen neuvonantajan tehtävä ja uuden erillisyyksikön perustaminen vahvistaisivat Nato-jäsenyyden edellyttämällä tavalla valtioneuvoston kanslian valmiuksia avustaa pääministeriä tämän tehtäviin kuuluvissa turvallisuuspoliittisissa asioissa.

Ulkoministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota edellä lausunnossa selostettuihin ulkoministeriön tehtäviin Nato-asioiden valmistelussa ja sitä koskevassa yhteistyössä ja etenkin turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikön keskeiseen rooliin.

Ulkoministeriö pitää pääministerin turvallisuuspoliittisen tuen vahvistamista sisällään perusteltuna. Ulkoministeriö ei kuitenkaan pidä perusteltuna, vaan pikemminkin poikkeuksellisen, että neuvonantajan tehtävästä säädettäisiin asetuksella. Ulkoministeriön käsityksen mukaan turvallisuuspoliittisen neuvonantajan tehtävä on rinnastettavissa muistiossa esitetystä poiketen pikemminkin erityisavustajan kuin turvallisuusjohtajan tehtävään. Tällöin turvallisuuspoliittisen neuvonantajan tehtävä kytkeytyisi luontevasti myös pääministerin toimikauteen. Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:n 2 momenttiin ja 9 §:n 2 momenttiin sisältyy yleinen säännös pääministeriä avustavista virkamiehistä yksilöimättä tarkemmin näiden tehtäviä.

Ulkoministeriö ei näe tarpeellisenä eikä tarkoituksenmukaisena perustaa Nato-jäsenyyden vuoksi uutta yksikköä valtioneuvoston kansliaan. Ulkoministeriö painottaa sitä tosiasiaa, että ehdotettu työjärjestyksen muutos voisi tosiasiallisesti siirtää ulkoministeriölle ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla kuuluvaa toimivaltaa valtioneuvoston kanslialle tai antaa uusia valtioneuvoston ohjesäännössä säädetyn ministeriöiden välisen

toimivallanjaon sivuuttavia valtuuksia valtioneuvoston kanslialle. Työjärjestyksen muutoksella ei myöskään tulisi luoda valtionhallintoon päällekkäisiä, sisäistä koordinaatiota, hallintoa ja resursseja lisääviä tarpeettomia rakenteita. Lisäksi on syytä ottaa huomioon edellä esiin tuotu lähtökohta toteuttaa Nato-asioita koskevaa kansallista yhteistyötä olemassa olevien rakenteiden ja vakiintuneiden toimintatapojen puitteissa.

Naton kriisinsietokykyä koskeva työ

Esittelymuistioluonnoksessa tuodaan ilmi, että voimassa olevan valtioneuvoston tehtäviä koskevan 1 §:n 10 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian tehtävänä on tulevaisuus- ja muu yhteiskuntapoliittinen suunnittelu. Kyseistä kohtaa ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että siinä mainittaisiin kanslian tehtäväksi myös yhteiskunnallinen kestävyysarviointi. Ulkoministeriö katsoo, toisin kuin esittelymuistioluonnoksessa todetaan, että muutosehdotuksessa ei ole kyse luonteeltaan pelkästään teknisestä muutoksesta.

Nato-liittymistä koskevassa hallituksen esityksessä (s. 21 ja 74) todetaan, että yhteiskuntien kriisinsietokyky on keskeinen osana Naton pelotetta ja puolustusta. Lisäksi hallituksen esityksessä tuodaan esiin kriisinsietokykyä koskevan työn yhteys nimenomaisesti Naton kykyyn toimeenpanna ja suunnitella yhteisen puolustuksen operaatioita. Natossa tehtävä kriisinsietokykyä koskeva työ perustuu kansallisen puolustuskyvyn ylläpitämistä ja kehittämistä koskevaan Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklaan ja kuuluu ensisijaisesti ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaan. Ulkoministeriö kiinnittää tältä osin huomiota myös ulkoministeriön johdolla tehtävään vakiintuneeseen valtionhallinnon sisäiseen koordinaatioon, joka koskee Natossa tehtävää kriisinsietokykyä koskevaan työhön liittyviä asioita ja jota ei ole tarkoituksenmukaista kahdentaa. Tähän sisältyvät muun muassa Naton resilienssikomitean ohjinta, resilienssin korkean edustajan kokousten ja toimialajohtajien kokousten valmistelu ja ohjinta, Naton resilienssityöhön osallistuvien valtionhallinnon virkamiesten säännöllisten kokousten koolle kutsuminen, Naton resilienssityöryhmäedustajien työn yhteensovittaminen sekä Natossa Suomea edustaviin siviiliasiantuntijoihin liittyvä koordinaatio. Sama koskee myös asetuluonnoksen 1 §:n 10 kohdan tarkentamista siten, että siinä mainittaisiin valtioneuvoston kanslian tehtäväksi myös yhteiskunnallinen kestävyysarviointi. **Ulkoministeriö katsoo, että niiltä osin, kuin asialla on yhtymäkohtia Naton kriisinsietokykyä koskevaan työhön, tulee välttää päällekkäisyyttä ministeriöiden tehtävien välillä ja huomioida ulkoministeriön toimivalta Natoa ja resilienssiä koskevassa asioiden valmistelussa.**

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskusta koskevat asiat

Valtioneuvoston tehtäviä koskevaan 1 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 9 a kohta, jossa säädettäisiin valtioneuvoston kanslian tehtäväksi Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskusta koskevat asiat. Lisäksi esityksen mukaan jatkossa tarkoitus olisi, että valtioneuvoston kanslia vastaisi Suomen edustajana toimivan johtokunnan jäsenen nimittämismenettelystä. Ulkoministeriö toteaa, toisin kuin esittelymuistioluonnoksessa todetaan, että muutosehdotuksessa ei ole kyse luonteeltaan pelkästään teknisestä muutoksesta. **Ulkoministeriö katsoo, että Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskusta koskeva nykyinen järjestely on toimiva ja selkeä, eikä se edellytä muutoksia. Myöskään johtokunnan jäsenen nimittämismenettely ei edellytä muutoksia.** Valtioneuvoston kanslian edustaja on toiminut johtokunnan puheenjohtajana ja ulkoministeriön edustaja johtokunnan jäsenenä. Lisäksi hyvään valmisteluun kuuluu, että johtokunnan jäsenen nimittämismenettelystä käydään perusteellinen keskustelu asiaa käsittelevien hallinnonalojen välillä ennen säädöstason toimenpiteisiin ryhtymistä.

Valtioneuvoston kanslian toimiminen tiedonhallintayksikkönä

Valtioneuvoston tehtäviä koskevaan 1 §:ään ehdotetaan lisättäväksi myös uusi 28 a kohta, jossa mainittaisiin valtioneuvoston kanslian tehtävänä toimiminen tiedonhallin-

tayksikkönä siten kuin valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 3 momentissa säädetään. Ulkoministeriö katsoo, toisin kuin esittelymuistiolunonnoksessa todetaan, että muutosehdotuksessa ei ole kyse luonteeltaan pelkästään teknisestä muutoksesta. Ehdotettu kohta liittyy osaltaan keskeneräiseen keskusteluun kansainvälisten turvaluokiteltujen tietojen tiedonhallinnasta, ml. kysymys keskusrekisteristä, jota valtioneuvoston kanslia on argumentoinut valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 3 momentilla. Ulkoministeriö tulkitsee kyseistä lain kohtaa eri tavalla kuin valtioneuvoston kanslia ja korostaa, että tällä hetkellä valtiovarainministeriön, ulkoministeriön ja valtioneuvoston kanslian välillä on valmisteilla yhteistoimintapöytäkirja kansainvälisen (NATO ja EU) ja kansallisen korkeaa turvallisuutta edellyttävän tietojenkäsittelyn ekosysteemin toteuttamisesta ja pitää ehdotusta ennenaikaisena. Ulkoministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotus poikkeaa lainkirjoitustyylistään asetuksen kaikista muista kohdista, joissa ei ole konstruktia ”sitä kuin xx laissa säädetään”. Esittelymuistiolunonnoksen perustelujen mukaan kyseessä olisi informatiivinen säännös. **Ulkoministeriö katsoo, että mahdolliset selventävät säännökset tulee toteuttaa vasta sen jälkeen, kun valtiovarainministeriön, valtioneuvoston kanslian ja ulkoministeriön väliset keskustelut asiasta ovat selkeyttäneet tilannetta.**

Lisäksi ulkoministeriö toteaa, että kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain (588/2004) mukaan ulkoministeriö toimii kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden toteuttamisessa Suomen kansallisena turvallisuusviranomaisena ja ohjaa sekä valvoo, että Naton erityissuojattavat tietoaaineistot suojataan ja niitä käsitellään asianmukaisesti. Edelleen Suomen ja Naton välisen tietoturvallisuussopimuksen mukaan Kansallinen turvallisuusviranomainen vastaa Suomen hallituksen puolesta Suomen ja Naton turvallisuuskäytännöistä ja -menettelyistä turvallisuusluokitellun tiedon suojaamiseksi.

Muut huomiot

Ulkoministeriö kiinnittää lopuksi huomiota esityksen aikatauluun ja pitää valmistelun laadun kannalta tärkeänä varata asian valmistelulle enemmän aikaa. Lausuntopyyntöön osalta ulkoministeriö viittaa säädösvalmistelun kuulemisoppaan jaksoon 1.9., jonka mukaisesti säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen tulisi varata aikaa vähintään kuusi viikkoa. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla tätä lyhyempi ja poikkeuksellista lausuntoaikaa tulisi tällöin perustella lausuntopyyntöissä. **Ulkoministeriö katsoo, että valmisteluun olisi syytä palata Nato-jäsenyyden toteutumisen jälkeen, jolloin jäsenyydestä käytännössä seuraavat tarpeet ovat työskentelyyn osallistumiseen myötä tarkentuneet. Lisäksi pidemmän valmisteluajan myötä tulisi mahdolliseksi huomioida tulevan hallituksen tarpeet tällä sektorilla.**

Valtiosihteeri



Jukka Salovaara

Osastopäällikkö



Piritta Asunmaa

Jakelu

VNK kirjaamo

Tiedoksi

UMI-00, VSI-00, AVS-POL, AVS-PAL, POL-01, POL-02, POL-10, OIK-01, OIK-02, OIK-10, OIK-20, NSA-00, HAL-01, HAL-40