



Valtioneuvoston kanslia

Viite:

VNK:n lausuntopyyntö 12.6.2025 VN/23923/2024-VNK-12

Asia:

Valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt oikeuskanslerilta lausunnon otsikossa mainitusta raporttiluonnoksesta. Luonnos sisältää ehdotuksen valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen kehittämiseksi varautumisen ja sen johtamisen, häiriötilanteiden ja kriisien johtamisen sekä palautumisen johtamisen osalta. Luonnoksen mukaan valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen kehittämisellä pyritään mm. selkeyttämään varautumisen ja kansallisen turvallisuuden johtamista ja vastuita sekä selkeyttämään valtioneuvoston turvallisuusjohtamista. Luonnoksessa esitetään uuden pysyvän kokonaisturvallisuuden ja varautumisen ministerivaliokunnan perustamista. Valiokunta olisi lakisääteinen ministerivaliokunta. Lisäksi ehdotetaan, että kaikkien ministeriöiden tehtäviin valtioneuvoston ohjesäännössä lisätään velvoite johtaa ja valvoa toimialansa varautumista ja että valtioneuvoston kanslian ja pääministerin vastuu varautumisen yleisestä yhteensovittamisesta valtioneuvostossa vakiinnutetaan. Raporttiluonnoksessa käsitellään myös vaihtoehtoisia tapoja järjestää Turvallisuuskomitean työ puolustusministeriön tai valtioneuvoston kanslian yhteydessä.

*Laillisuusvalvonnan kokemukset koronaepidemian ajalta*

Oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä Covid-19-pandemian ajalta tunnistettiin useita puutteita viranomaisten yhteistoiminnan johtamisessa niin päätöksenteon kuin operatiivisen toiminnan eri

tasoilla. Ministeriörajat ylittävässä yhteistoiminnassa sekä ministeriöiden kyvyssä valmistella perustuslain vaatimukset täyttävää lainsäädäntöä riittävine vaikutusarvioineen oli merkittäviä puutteita. Usean viranomaisen yhteistoimintaa vaativien tilanteiden hallinta ja johtaminen osoittautuivat haasteellisiksi. Tiedottamisen yhteensovittamisessa, päätöksenteon avoimuudessa ja ajantasaisen tiedon keruussa oli ongelmia. Johtamisvastuut eivät olleet riittävän selkeitä tai johtamisvastuussa olevalta toimijalta puuttui riittävä tilannekuva kentän toiminnasta taikka käytännön voimavarat toimia kentällä ja uskallus ryhtyä tarvittaviin toimiin. Epidemian edetessä perustetuissa alueellisissa koronaordinaatioryhmissä hyödynnettiin yhteistyörakennetta, jonka toimivaltaperusta oli kovin ohut ja jonka toimintaa ei ehkä ollut hahmoteltu varautumissuunnitelmissa. Myös ennakkollisessa varautumisessa havaittiin merkittäviä puutteita.

Kriisijohtamisen ja varautumisen ongelmia käsiteltiin mm. seuraavissa oikeuskanslerin ratkaisuisissa ja kertomuksissa: [OKV/61/10/2020](#) oikeuskanslerin päätös rajavalvontaa koskevista valtioneuvoston päätöksistä; [OKV/433/70/2020](#) apulaisoikeuskanslerin päätös viranomaisten toimenpiteistä lentoasemilla; [OKV/155/70/2020](#) oikeuskanslerin päätös sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön menettelyistä suojarusteiden varastoinnin ja hankinnan ohjauksessa; [OKV/458/70/2020](#) oikeuskanslerin päätös koronaepidemian hoitoa koskevan päätöksenteon avoimuudesta; [OKV/939/70/2020](#) oikeuskanslerin päätös työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksesta ja valvonnasta Business Finlandin häiriötukiasioissa; oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020 [K 17/2021 vp](#); oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2021 [K 19/2022 vp](#).

Nähdäkseni koronakriisi osoitti, että valtion ja valtioneuvoston kriisijohtaminen edellyttää uudelleen arviointia ja kehittämistä. Keskeisiä ongelmia ovat koordinaation ja yhteistyön puute, kokonaisjohtovastuun ja yhteensovittamisen puute (ml. poliittisen tason päätöksenteon ja virkavalmistelun yhteensovittaminen) sekä tilannekuvan muodostaminen ja viestintä. Kriisitilanteissa ja niihin varautumisessa on usein välttämätöntä soveltaa yksittäistä toimialaa ja sen toimijoita laajempaa näkökulmaa. Suomalaiseen ministeriöhallintojärjestelmään perustuva sektoriministeriöjohtoinen työtapo osoittautui koronaepidemiassa toistuvasti hankalaksi ministeriöiden yhteistoimintaa tukevien nopean toiminnan mallien puuttuessa.

Koronakriisi osoitti myös sen, että kriisin johtaminen voi Suomessa edellyttää huomattavassa määrin lainvalmistelun johtamista, jos voimassa oleva lainsäädäntö ei anna tukea kulloisessakin kriisissä tarpeellisille toimenpiteille. Kriisissä korostuu valtioneuvoston kyvykkyys nopeaan, ministeriörajat ylittävään ja eri ministeriöiden näkökulmat yhdistävään lainvalmisteluun ja yhteistyöhön niin poliittisella kuin virkavalmistelun tasolla.

Koronakriisissä hallituksen neuvottelusta muodostui keskeinen tosiasiallisen päätöksenteon forum. Hallituksen neuvottelussa tehtyjen poliittisten linjausten valmisteluvastuu, esittelyvastuu,

päätösmuoto ja velvoittavuus kuitenkin poikkesivat valtioneuvoston normaalista, muotomääräisestä päätöksentekotavasta yleisistunnossa. Oikeuskanslerin suosituksesta ryhdyttiin sittemmin käyttämään valtioneuvoston periaatepäätöksiä hallituksen linjauksista päätettäessä (OKV/553/90/2020 oikeuskanslerin kannanotto).

#### *Yleisistä lähtökohdista*

Lainvalmistelun johtamistehtävän näkökulma sekä yleisemminkin usean ministeriön yhteistoimintaa vaativan horisontaalisen johtamisen näkökulma ja hyvän hallintotavan vaatimukset tulisi ottaa huomioon, kun arvioidaan kriisijohtamisen organisointitapaa valtioneuvostossa. Pidän valtioneuvoston kanslian käynnistämää valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen kehittämishanketta erittäin tarpeellisenä.

Arvioin lausunnossani raporttiluonnosta erityisesti laillisuusvalvonnan sekä kriisijohtamisesta saatujen kokemusten kannalta. En käsittele lausunnossani kaikilta osin raporttiluonnoksen sisältämiä ehdotuksia valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen edellytysten kehittämisestä.

#### *Uusi lakisääteinen ministerivaliokunta*

Raporttiluonnoksessa ehdotetaan yhteiskunnan varautumisen yhteensovittamisen sekä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa toimimisen ja valtioneuvoston toiminnan yhteensovittamisen osoittamista valtioneuvostossa uudelle pysyväälle, lakisääteiselle ministerivaliokunnalle. Kyse olisi asioiden valmistelevasta käsitelystä kuten yleensäkin ministerivaliokunnissa. Uusi valiokunta ei luonnoksen mukaan vaikuttaisi tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa (tai ao. ministerivaliokunnassa) käsiteltäviin asioihin, sillä uuden ministerivaliokunnan tehtäviin kuuluisivat muut varautumisen ja kokonaisturvallisuuden asiat kuin TP-UTVA:n asialistan asiat. Ministerivaliokunnan puheenjohtajana toimisi pääministeri. Ehdotus edellyttäisi valtioneuvostosta annetun lain 23 §:n ja valtioneuvoston ohjesäännön muuttamista.

Perustuslain 67 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Edelleen perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten. Valtiokäytännössä ja poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä ministerivaliokunnilla on huomattava merkitys. Valtioneuvostosta annetun lain 23 §:n mukaan lakisääteisten ministerivaliokuntien jäsenten tulee olla valtioneuvoston jäseniä, mutta valiokunnan kokoonpanosta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella, jolloin jäsenten sijaisuuksissa voidaan huolehtia poliittisen tasapainon säilymisestä valiokunnassa ([HE 270/2002 vp](#)).

Lakisääteiset ministerivaliokunnat asetetaan valtioneuvoston yleisistunnossa määrämuotoisella päätöksellä, ja niiden asiakirjat kuuluvat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) sekä arkistolain (831/1994) soveltamisalaan. Ministerivaliokuntien asioiden valmistelusta vastaavana sihteeristönä toimivat ministeriöiden virkamiehet perustuslain 118 §:n mukaisesti virkavastuulla ja esittelijän vastuulla. Näiltä osin ei ole laillisuusvalvonnan kannalta huomautettavaa ehdotetusta ministerivaliokuntamallista kriisijohtamisessa.

Mainittakoon, että valtioneuvostosta annetun lain 23 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto voi asettaa tarvittaessa muitakin ministerivaliokuntia kuin lakisääteiset valiokunnat. Turvallisuusjohtamisen valiokunnalle sopinee kuitenkin parhaiten pysyvän valiokunnan malli.

Raporttiluonnoksessa uuden ministerivaliokunnan tehtävien ja toiminnan kuvaus jää hyvin yleiselle tasolle, ja sitä olisi tarpeen jatkovalmistelussa vielä sisällöllisesti tarkentaa. Epäselväksi mm. jää, mitä tarkoitetaan ilmaisulla ”häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa toimimista” koskevilla kysymyksillä. Kriisijohtamiseen liittyvien asioiden käsittely valiokunnassa ja suhde toimivaltaisten ministeriöiden päätöksentekoon ja toimintaan samoin koko hallituksen neuvotteluihin kriisitilanteissa kaipaisivat tarkentavaa kuvausta.

Olisi tarpeellista myös käydä vielä läpi se, miten ministerivaliokunnan päättämät poliittiset linjaukset kriisijohtamisessa etenevät määrämuotoisiksi päätöksiksi toimivaltaisissa ministeriöissä tai valtioneuvoston yleisistunnossa, vai tapahtuuko näin. Kriisijohtaminen eroaa osittain luonteeltaan muiden pysyvien ministeriövaliokuntien tehtävistä (pl. ehkä TP-UTVA:n toiminta), joten olisi tarpeen vielä arvioida oikeudellisten määrämuotojen toteutumista erilaisissa kriisijohtamisen tilanteissa (vrt. edellä kerrottu hallituksen neuvotteluissa päätetyistä linjauksista koronakriisissä). Lakisääteiset ministerivaliokunnat ovat lähtökohtaisesti asioita valmistelevasti käsitteleviä eivätkä päätöksentekeviä toimielimiä, mutta kriisijohtamisessa tosiasiallinen päätöksenteko ei ole poissuljettua. Kriisijohtamisessa valiokunnan tosiasiallinen päätöksenteko voi myös luonteeltaan poiketa TP-UTVA:ssa tapahtuvista linjauksista johtuen ulkopoliittisen johtamisen erityisluonteesta, jossa pelkästään sanat ovat itsessään jo tekoja. Todettakoon vielä sekin, että valtioneuvoston oikeuskansleri ei pääsääntöisesti osallistu ministerivaliokuntien kokouksiin.

#### *Valtioneuvoston kanslian tehtävien tarkistaminen*

Raporttiluonnos sisältää myös ehdotuksen valtioneuvoston kanslian tehtävien tarkistamisesta. Nykyisin valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n 7 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu mm. ”häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen sekä valmiuslain

6 §:ssä tarkoitetun poikkeusolojen toteamisen ja käyttöönottoasetuksen antamisen yleinen yhteensovittaminen”. Raporttiluonnoksen mukaan tehtäviin ehdotetaan seuraavia:

- varautumisasioiden yhteensovittaminen, ohjaus ja seuranta ml. varautumisen tilan arviointi toimialoilla
- tiedonkulun varmistaminen kansallisten viranomaisten välillä
- varautumisasiat, jotka eivät kuulu muulle ministeriölle
- varautumisen yleinen kehittäminen ja kokonaisturvallisuuden kysymykset
- valtioneuvoston häiriötilanteiden hallinnan yhteisen suunnittelun yhteistyömallin kehittäminen ja toteuttaminen.

Luonnokseen ei sisälly tarkempia kuvauksia tehtävien sisällöistä. Ilmeisesti nämä tehtävät on tarkoitettu nykyisen VNOS 12 §:n 7 kohdan tehtävien lisäksi eikä niiden sijasta. Listauksen perusteella on vaikea kaikilta osin arvioida niiden kytkentöjä tai mahdollisia ristiriitoja muiden ministeriöiden tehtävien kanssa. Miten esimerkiksi ”kokonaisturvallisuuden kysymykset” suhteutuvat muiden keskeisesti turvallisuuskysymyksissä toimivien ministeriöiden tehtäviin? Tai mitä ”varautumisen tilan arviointi toimialoilla” merkitsee muiden ministeriöiden vastuulle omasta ja hallinnonalansa varautumisesta, josta raporttiluonnoksessa ehdotetaan myös nimenomaisesti säädettäväksi VNOS:ssä (ministeriöiden velvollisuus johtaa ja valvoa toimialansa varautumista)?

Raporttiluonnoksessa (s. 49) viitataan VNK:lle ehdotettujen uusien tehtävien perusteluna ja tukena perustuslain 66 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. On kuitenkin otettava huomioon, että tässä perustuslain säännöksessä ”valtioneuvostolla” ei tarkoiteta valtioneuvoston yleisistunnon ja kaikkien ministeriöiden muodostamaa organisatorista kokonaisuutta vaan ainoastaan pääministeristä ja muista ministereistä muodostuvaa ministeristöä ja yleistuntoa, joten perustuslain 66 §:n 1 momentissa säädetty pääministerin johtamistoimivalta ei ulotu ministeriötasolle. Tämän vuoksi perustuslain 66 § ei myöskään muodosta säännösperustaa pääministerin johtaman ministeriön eli valtioneuvoston kanslian tehtävien ja toimialan sääntelylle, vaan viimeksi mainittu määräytyy perustuslain 67 ja 68 §:n mukaisesti kuten muidenkin ministeriöiden kohdalla. Valtioneuvoston käsitettä käytetään perustuslaissa siten kahdessa merkityksessä. Tämä on vakiintunutta valtiokäytäntöä, ja perustuslain säännösten asiayhteydestä käy ilmi se, missä merkityksessä käsitettä kulloinkin käytetään ([HE 1/1998 vp, s. 110](#)). Perustuslain 66 §:n 1 momenttiin palautuvaan pääministerin yhteensovittamistehtävään liittyy pääministerin toiminta ministerivaliokuntien puheenjohtajana.

Perustuslain 67 ja 68 §:stä muodostuu sinänsä varsin väljät reunaehdot ministeriöiden tehtävien ja toimialojen sääntelylle. Kunkin ministeriön toimialan tulee olla hallinnollisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen perustuslain 68 §:ssä ja sen esitöissä tarkoitetulla tavalla ([HE 1/1998 vp,](#)

[s. 118](#)). Selvää kuitenkin on, että ministeriöiden välisten toimialarajojen tulisi olla selkeitä ja riittävän yksiselitteisiä, jottei ministeriöiden välisestä työnjaosta aiheudu oikeudellisia epäselvyyksiä. Tämä on myös oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kannalta keskeistä. Koronakriisin aikana oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä tehtiin useita ministeriöiden toimivaltoja koskevia ratkaisuja. Ministeriöiden ja ministerien välisen työnjaon tulee oikeudellisesti olla sellainen, että se mahdollistaa kriisitilanteissakin valtioneuvostolle ja ministeriölle kuuluvan johtamisen ja yhteistyön.

Valtioneuvoston kanslian tehtävien kehittäminen raporttiluonnoksessa viitotettuun suuntaan varautumisessa ja turvallisuudessa on mielestäni sinänsä mahdollista, mutta edellyttää tehtävien määrittelyyn tarkennuksia ja mahdollisesti poistoja. Ehdotettujen muotoilujen täsmällinen arviointi on vaikeaa tarkentavien perustelujen ja tehtäväkuvausten puuttuessa raporttiluonnoksesta. Kanslian tehtävien laajentaminen ehdotettuun suuntaan edellyttäneen myös kanslian asiantuntijaresurssien vahvistamista po. tehtäväalueella.

### *Turvallisuuskomitea*

Turvallisuuskomiteasta annetun valtioneuvoston asetuksen (77/2013) 1 §:n mukaan komitea on kokonaisturvallisuuden alalla toimiva varautumisen pysyvä yhteistoimintaelin ja tarvittaessa häiriötilanteissa asiantuntijaelin. Se toimii puolustusministeriön yhteydessä ja avustaa valtioneuvostoa ja ministeriöitä.

Raporttiluonnoksessa todetaan tarve tarkastella komitean ja sen sihteeristön roolia päätöksenteon valmistelun tuen näkökulmasta ja samalla arvioida komitean sijoittumista valtioneuvostossa. Raporttiluonnoksessa arvioidaan eri vaihtoehtoja komitean sijoittumiselle.

Turvallisuuskomitean uudelleenorganisoinnille valtioneuvoston kanslian yhteyteen on raporttiluonnoksessa esitetty perusteluja, jotka komitean tehtävät ja Suomen perustuslain 66 §:n 1 momentin mukaiset pääministerin tehtävät huomioon ottaen ovat varteen otettavia. Keskeistä on nimenomaan komitean toiminnan ja sihteeristön integroiminen tehokkaasti ja siten myös vaikuttavasti valtioneuvoston kokonaisuuteen pääministerin ja uuden ministerivaliokunnan tueksi valtioneuvoston päätöksenteon valmistelussa. Näkemykseni mukaan valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen kehittämisestä tehdyt ehdotukset uudesta, pääministerin johtamasta lakisääteisestä ministerivaliokunnasta ja valtioneuvoston kanslian uusista tehtävistä puoltavat ja jopa edellyttävät Turvallisuuskomitean sijoittumista valtioneuvoston kanslian yhteyteen.

*Valtioneuvoston ohjausasiakirjat*

Raporttiluonnoksessa ehdotettu, valtioneuvoston selontekoina tai periaatepäätöksinä vahvistettujen valtioneuvoston ohjausasiakirjojen sisällöllinen yhdenmukaisuus on kannatettava tavoite. Kuten raporttiluonnoksessa todetaankin, oikeuskansleri on aikaisemmassa ratkaisukäytännössään kiinnittänyt huomiota periaatepäätösmenettelyn käyttöön liittyviin kysymyksiin (OKV/488/70/2023 oikeuskanslerin oma aloite valtioneuvoston periaatepäätösten valmistelusta ja kääntämisestä, vireillä; [OKV/1459/21/2022](#) oikeuskanslerin lausunto). Oikeuskansleri on mm. puoltanut sitä, että valtioneuvoston periaatepäätökset sisältäisivät vain valtioneuvoston hyväksyttäviksi tarkoitetut linjaukset tai että linjaukset erotettaisiin selkeästi päätöksen muusta tekstistä, taustatiedosta tai perusteluista, jotta periaatepäätöksestä näkyisi selkeämmin se, mistä asioista valtioneuvosto tosiasiaassa tekee päätöksen, ja asiakirja olisi valtioneuvoston päätöksenteon kannalta oikeudellisesti selkeä. Valtioneuvoston kanslian sittemmin valmistelemassa periaatepäätösten rakenne-ehdotuksessa, joka oli kansliapäällikkökokouksessa 23.6.2025 käsiteltävänä, tämä oikeuskanslerin näkemys näyttäisi pääosin toteutuvan.

Nyt lausuttavana olevassa raporttiluonnoksessa ehdotetaan valtioneuvoston ohjausasiakirjojen keskinäisen, sisällöllisen johdonmukaisuuden ja tosiasiallisen ohjausvaikutuksen varmistamista asiakirjojen valmistelun sisällöllisen ohjauksen avulla (mm. ryhmittely sisältökytkentöjen perusteella ryhmiin, joissa tunnistetaan ja varmistetaan johdonmukaisuus muiden ryhmään kuuluvien asiakirjojen kanssa).

Hankkeen toimeksiannon mukaan tarkoituksena oli myös tehdä ehdotus ohjausasiakirjojen keskinäisestä hierarkiasta. Raporttiluonnoksessa kuitenkin todetaan, että valtioneuvoston ohjausasiakirjojen keskinäistä, oikeudellista hierarkiaa ei voida määrittää. Näin varmasti on valtioneuvoston periaatepäätöksinä vahvistettujen strategioiden tai suunnitelmien osalta. Eduskunnalle valtioneuvoston tiedonantona tai selontekona annettavien ohjausasiakirjojen kohdalla asetelma on kuitenkin omanlaisensa. Jos eduskunta hyväksyy kannanoton selonteon johdosta valiokuntakäsittelyn jälkeen, eduskunnan ylimpänä valtioelimenä ilmaisemalla kannalla voi olla hierarkkista ohjausvaikutusta selonteon sisältöön (selonteon asemaa tukevaa suhteessa muihin ohjausasiakirjoihin). Myös tiedonantomenettelyssä eduskunnalle perustuslain 44 §:n mukaisesti annettu selvitys voi vahvistaa sen hierarkkista asemaa muihin ohjausasiakirjoihin tiedonannon käsittelyn päätyessä hallitukselle annettuun luottamukseen.

*Muita näkökohtia*

Raporttiluonnoksessa ehdotetaan kaikkiin ministeriöihin 24/7-periaatteella toimivaa varallaolo- tai päivystysjärjestelyä. Luonnoksessa ei mainita tässä kohden mitään valtioneuvoston oikeuskanslerin osalta. Koronakriisin aikana oikeuskansleri ja eräät oikeuskanslerinviraston virkamiehet olivat käytännössä päivystystehtävissä silloin, kun odotuksena oli valtioneuvoston ylimääräisten istuntojen järjestäminen viikonloppuisin tai iltaisin. Jonkinasteisesta pysyvämmästä päivystystarpeesta oikeuskanslerinviraston osalta olisi hyvä käydä vielä keskustelu valtioneuvoston kanslian kanssa.

Lisäksi luonnoksessa ehdotetaan valtioneuvoston yleisen valmiustilan/-tason määrittelyä. Näiltä osin oikeuskanslerinvirasto seuraa, millaisiin ratkaisuihin valtioneuvostossa päädytään ja ottaa ne tarpeen mukaan huomioon omassa toiminnassaan.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Janne Salminen

Kansliapäällikkö

Tuula Majuri