



22.7.2026

OKV/1787/21/2026

OKV/1787/21/2026-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Valtioneuvoston kanslia

Viite:

Valtioneuvoston kanslian lausuntopyyntö 26.6.2026, VN/13221/2026

Asia:

Valtioneuvoston ohjesäännön muuttaminen

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa valtioneuvoston ohjesäännön muuttamista koskevasta valtioneuvoston asetuksesta.

Lausuttavana olevan asetusehdotuksen taustalla on valtioneuvoston 16.4.2026 tekemä periaatepäätös valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallista ([VNK/2026/34](#)).

Mainitun periaatepäätöksen (s. 2) mukaan ministerivaliokunnan tehtävänä on valmistavasti käsitellä tärkeät yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen ja niiden kehittämiseen liittyvät asiat sekä tärkeät yhteiskunnan häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikaisen toiminnan yhteensovittamista valtioneuvostossa koskevat asiat siltä osin kuin ne eivät kuulu ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan tehtäviksi. Lisäksi täsmennetään valtioneuvoston kanslian tehtäviä säädösmuutoksin varautumisen yleisestä yhteensovittamisesta kattamaan 1) yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden ja varautumisen yleinen yhteensovittaminen, ohjaus ja seuranta sekä palautumisen yhteensovittaminen kaikissa turvallisuustilanteissa sekä 2) häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa toimimisen sekä palautumisen yleinen yhteensovittaminen.

Valtioneuvoston ohjesääntöön ehdotetaan nyt tehtäväksi kokonaisturvallisuuden ja varautumisen ministerivaliokunnan perustamisesta johtuvat muutokset (uusi 29 a §). Lisäksi ehdotetaan, että valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluviksi lisättäisiin yhteiskunnan

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

kokonaisturvallisuuden ja varautumisen seuranta, arviointi ja yleinen yhteensovittaminen (12 §:n 7 kohdan muuttaminen).

Valtioneuvoston kanslian uusia tehtäviä perustellaan asetusehdotuksen perustelumuistiossa muun muassa sillä, että yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tai varautumisen yleisen yhteensovittamisen tehtävää ei ole valtioneuvoston tasolla nykyisin säädetty minkään ministeriön tehtäväksi. Ehdotuksessa olisi kyse aiempaa parempien edellytysten luomisesta yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta ja varautumista koskevien asioiden käsittelylle, niiden poikkihallinnolliselle yhteensovitukselle sekä niihin liittyvälle yhteistyölle valtioneuvostossa. Ehdotetuilla säännöksillä ei olisi vaikutuksia toimivallanjakoon valtioneuvostossa. Kukin ministeriö vastaisi siten toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta jatkossakin.

Asetusehdotuksen perustelumuistiossa tarvetta uudelle ministerivaliokunnalle perustellaan muun muassa sillä, että kokonaisturvallisuutta ja varautumista koskevien asioiden merkitys valtioneuvostossa on kasvanut viime vuosina voimakkaasti eikä valtioneuvoston ministerivaliokuntarakenne enää kattavasti vastaa nykyistä asiaryhmien välistä painoarvoa. Kokonaisturvallisuutta ja varautumista koskevien asioiden merkityksen vuoksi, niiden pitkäjänteisen poikkihallinnollisen käsittelyn turvaamiseksi sekä niiden sisällöllisen ja toiminnallisen jatkuvuuden varmistamiseksi olisi perusteltua, että näitä asioita valmisteleva toimielin olisi ylihallituskautinen. Kuten nykyisin, valtioneuvostolle kuuluvissa asioissa lopulliset päätökset tekisi myös jatkossa valtioneuvoston yleisistunto tai asianomainen ministeriö.

Pidän suunniteltuja asetusmuutoksia perusteltuina turvallisuusympäristön muutoksesta johtuen. Keskityn lausunnossani säädöstason arvioimiseen eli tarkemmin siihen, onko uudesta ministerivaliokunnasta mahdollista säätää valtioneuvoston asetuksella.

Säädöstasoa koskevia huomioita

Suomen perustuslain 67 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten.

Ministerivaliokunnista säädettiin aikanaan perustuslain tasolla niiden huomattavan tosiasiallisen merkityksen vuoksi. Perustuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä ([HE 1/1998 vp](#), s. 118) ministerivaliokuntien roolia luonnehditaan seuraavasti: ”Valtioneuvostossa voisi olla ministerivaliokuntia poliittisten linjavalintojen ja kannanmäärittelyjen sekä muiden asioiden valmistelua varten. Niille ei kuitenkaan kuuluisi varsinaista ratkaisuvalltaa”.

Perustuslain esitöissä todetaan myös nimenomaisesti, että valtioneuvostossa voi olla (tuolloin valtioneuvoston ohjesäännössä) säädettyjen ministerivaliokuntien lisäksi *myös muita*

pysyväisluontoisia tai määrättyä asiaa varten perustettuja ministerivaliokuntia (HE 1/1998 vp, s. 118).

Perustuslain 67 §:n 2 momentti ei itsessään sisällä lakiviittausta tai -varausta, joka edellyttäisi lakitasoista sääntelyä ministerivaliokunnista. Tämän perustuslakiin otetun uuden säännöksen jatkumona ministerivaliokunnista säädettiin kuitenkin myös valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003). Käytännössä ministerivaliokuntia koskeva sääntely nostettiin tällöin asetuksesta lain tasolle.

Valtioneuvostosta annetun lain 23 §:ssä säädetään lakisääteisistä ministerivaliokunnista sekä mahdollisuudesta asettaa muita ministerivaliokuntia. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvostossa on ministerivaliokunnat ulko- ja turvallisuuspolitiikan, Euroopan unionia koskevien asioiden, raha-asiain sekä talouspolitiikan valmistelua varten. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto voi tarvittaessa asettaa muitakin ministerivaliokuntia.

Valtioneuvostosta annetun lain esitöiden ([HE 270/2002 vp](#)) mukaan lain 23 §:n 2 momentissa todettaisiin *valtioneuvoston mahdollisuus asettaa tarvittaessa muitakin ministerivaliokuntia*. Lain esitöissä mahdollisuutta asettaa muitakin ministerivaliokuntia ei kohdennettu nimenomaisesti vain määräaikaaisesti tiettyä tehtävää varten asetettaviin ministerivaliokuntiin. Nähdäkseni säännös ja sen perustelut eivät siten sulje pois mahdollisuutta asettaa myös pysyväisluontoisia uusia ministerivaliokuntia.

Toisaalta on huomattava, että valtioneuvostosta annetun lain 23 §:n 2 momentin perusteluiden (HE 270/2002 vp, s. 48) mukaan "[m]inisterivaliokunnat eroavat epävirallisina poliittisina valmistelueliminä toimivista ministeriryhmistä lähinnä siten, että ministerivaliokunnat asetetaan määrämuotoisella päätöksellä valtioneuvoston yleisistunnossa ja niiden asiakirjat kuuluvat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) sekä arkistolain (831/1994) soveltamisalaan". Nähdäkseni uusi ministerivaliokunta voitaisiin valtioneuvostosta annetun lain näkökulmasta asettaa näin ollen myös pelkästään valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä.

Valtioneuvostosta annetun lain 27 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksena annettavassa valtioneuvoston ohjesäännössä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston toiminnasta ja järjestysmuodosta. Säännöksen perusteluiden (HE 270/2022 vp, s. 50–51) mukaan "[t]arkoituksena on, että ohjesäännössä annettaisiin valtioneuvoston yleisistuntoa, asioiden valmistelua *ja ministerivaliokuntia* sekä ministeriöitä yhteisesti koskevat säännökset nykyisen valtioneuvoston ohjesäännön tapaan". Perusteluissa todetaan siten nimenomaisesti, että valtuussäännöksen nojalla annettavassa ohjesäännössä säädettäisiin myös ministerivaliokunnista. Mainitun asetuksenantovaltuuden nojalla on nähdäkseni mahdollista säätää myös uusista pysyväisluontoisista ministerivaliokunnista.

Edellä todetun mukaisesti ministerivaliokunnille ei kuulu varsinaista ratkaisuvalltaa, vaan lopulliset päätökset tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Käytännössä ministerivaliokuntien merkitys poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä on kuitenkin voimakkaasti korostunut, koska niissä valitaan poliittiset linjat ja muodostetaan kannat, joita tyypillisesti seurataan tätä seuraavissa päätöksentekovaiheissa.

Vaikka ministerivaliokuntien rooli sekä valtiokäytännössä että periaatteellisesti on merkittävä, pidän perustuslain 67 §:n 2 momentin ja sen perustelujen sekä valtioneuvostosta annetun lain 23 §:n 2 momentin ja 27 §:n sekä niiden perustelujen kannalta mahdollisena, että uudesta pysyväisluontoisesta ministerivaliokunnasta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella lain sijaan.

Näkemykseni mukaan ehdotettua säädöstasoa on tarpeen kuitenkin arvioida myös perustuslain 68 ja 119 §:n näkökulmasta.

Perustuslain 68 §:n 3 momentissa säädetään ministeriöistä. Säännöksen mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä *valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta* säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Säännöksessä tarkoitettu sääntely suuntautuu nähdäkseni kuitenkin valtioneuvostoon laajempaan kokonaisuuteen (ministeriöt), eikä niinkään valtioneuvostoon suppeassa merkityksessään (ministerit). Tämän vuoksi en pidä kyseistä säännöstä merkityksellisenä käsillä olevaa ministerivaliokunnan perustamista arvioitaessa.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Kuten nykyiset lakisääteiset ministerivaliokunnat, ehdotettu ministerivaliokunta olisi vahvasta politiikkatoimien ohjaavasta roolistaan huolimatta luonteeltaan valmisteleva toimielin, jollaisena sen tehtäviin ei nähdäkseni kuuluisi sellaista *julkisen vallan käyttöä*, joka perustuslain 119 §:n 2 momentin nojalla edellyttäisi säätämistä lailla sen toiminnan yleisistä perusteista. Myöskään perustuslain 119 §:n 2 momentin vaatimukset *valtionhallinnon toimielimistä* säätämiselle eivät, ainakaan lähtökohtaisesti, ulotu ministerivaliokuntiin, joiden sääntelyn reunaehdot määräytyvät ennen muuta valtioneuvostoa koskevien perustuslain säännösten (65–68 §) perusteella.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Totean kootusti, että voimassa olevista säännöksistä ei arvioni mukaan seuraa estettä sille, että uudesta pysyväisluontoisesta ministerivaliokunnasta lisättäisiin säännökset valtioneuvoston ohjesääntöön eli säädettäisiin asetuksen tasolla.

Vaikka oikeudellista estettä ehdotuksen toteuttamiselle ei nähdäkseni ole, nykyisten lakisääteisten ministerivaliokuntien ja asetuksella ehdotettavaksi säädettävän ministerivaliokunnan välille muodostuu tietynlainen epäjohtonmukaisuus. Ehdotettua säädöstä tulisi pyrkiä vielä perustelemaan tarkemmin perustelumuistiossa. Arvioinnissa voisi ottaa kantaa esimerkiksi siihen, onko uuden ministerivaliokunnan toiminnasta, tehtävän määrittelystä ja valiokunnan suhteesta muihin ministerivaliokuntiin välttämätöntä saada ensi alkuun käytännön kokemusta. Lisäksi on hyvä kiinnittää huomiota siihen, että uuden ministerivaliokunnan tehtäväala on potentiaalisesti vähintäänkin jännitteisessä suhteessa muiden toiminnaltaan jo vakiintuneiden ministerivaliokuntien kanssa.

Muita huomioita

Voimassa olevan valtioneuvoston ohjesäännön 25–28 §:ssä säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain 23 §:n 1 momentissa tarkoitettujen ministerivaliokuntien tehtävistä ja kokoonpanosta. Uudesta ministerivaliokunnasta olisi tarkoitus säätää valtioneuvoston ohjesääntöön lisättävällä 29 a §:llä. Ohjesäännön systematiikan kannalta jää epäselväksi, miksi ehdotettua säännöstä ei lisätä muita ministerivaliokuntia koskevien säännösten yhteyteen eli esimerkiksi uudeksi 28 a §:ksi. Mahdollisesti kyse tosin on kirjoitusvirheestä ottaen huomioon, että ohjesäännössä on jo nykyisin 29 a §, jossa säädetään hallituksen esityksiä koskevien tietojen sekä esitysluonnosten toimittamisesta valtioneuvoston kansliaan.

Perustelumuistion mukaan uudessa ministerivaliokunnassa tulisi käytännössä mahdollisuuksien mukaan kuulla Ahvenanmaan maakunnan hallituksen puheenjohtajaa silloin, kun asia on maakunnalle erityisen tärkeä. Koska kokonaisturvallisuutta ja varautumista koskevat asiat ovat kaikkia hallinnonaloja ja koko valtakuntaa koskevia, on tärkeää, että myös Ahvenanmaa on mukana näiden asioiden valmistelussa. Kiinnitän tältä osin huomiota siihen, että lausuntopyynnön jakelun perusteella Ahvenanmaan maakuntahallitukselta ei ole pyydetty lausuntoa säädösehdotuksesta.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Janne Salminen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Heli Honkapää