

# Ministerin käsikirja

Valtioneuvoston kanslia



Valtioneuvoston julkaisu 2023:47

# Ministerin käsikirja

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2023

### **Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

### **Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

### **Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

### **Valtioneuvoston verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvosto

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-538-2

ISSN pdf: 2490-0966

ISBN painettu: 978-952-383-522-1

ISSN painettu: 2490-0613

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Paino: PunaMusta Oy, 2023



Painotuotteet  
4041-0619



## Ministerin käsikirja

### Valtioneuvoston julkaisuja 2023:47

Julkaisija Valtioneuvosto

Tekijä/t Timo Lankinen, Päivi Pietarinen

Kieli suomi

Sivumäärä

232

### Tiivistelmä

Ministerin käsikirjaan on koottu perustietoa valtioneuvoston organisaatiosta ja sen toiminnasta sekä valtioneuvoston jäsenen roolista näissä. Se on ensisijaisesti tarkoitettu työn tueksi ja avuksi valtioneuvoston jäsenille ja heidän avustajilleen, mutta myös muille valtioneuvoston toiminnasta kiinnostuneille.

Edellinen Ministerin käsikirja julkaistiin vuonna 2019. Ministerin käsikirjaa on nyt ajantasaistettu ja kehitetty edelleen.

Käsikirjan jaksoissa 1, 2, 4 ja 8 kerrotaan valtioneuvoston jäsenen roolista valtioneuvoston jäsenenä sekä ministerin osallistumisesta asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon samoin kuin ministerin osallistumisesta eduskunnan työhön sekä ministerin vastuusta. Käsikirjan jaksossa 3 kuvataan tasavallan presidentin päätöksentekoa. Käsikirjasta löytyy myös tietoa valtioneuvoston viestinnästä (jakso 5) ja varautumisesta sekä toiminnasta häiriö- ja kriisitilanteissa (jakso 6) etenkin valtioneuvoston toiminnan näkökulmasta. Jaksossa 7 kuvataan valtioneuvoston keskeisiä valmisteluprosesseja, mukaan lukien hallitusohjelman toimeenpano ja seuranta, lainvalmistelu sekä julkisen talouden hoito, sen suunnittelu ja ohjaus. Valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistyötä, Ahvenanmaata ja saamelaisasioita koskevia kysymyksiä, Euroopan unionia ja kansainvälistä toimintaa sekä valtiollista huomioimista, protokollakysymyksiä ja vierailuja kuvataan jaksoissa 8–11. Valtioneuvoston toimintaa ohjaavia periaatteita ja säännöksiä, kuten oikeusvaltioperiaatetta, hyvän hallinnon periaatteita sekä asiakirjojen julkisuutta ja käsittelyä, käsitellään jaksossa 12. Käsikirjan viimeisessä jaksossa 13 on tietoa ministerin tehtävän hoitamisesta. Jaksossa kuvataan muun muassa ministerin tehtävään liittyviä etuuksia, tukipalveluja ja turvallisuusjärjestelyjä sekä ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteerien ja ministerin erityisavustajien asemaa.

Tavoitteena on, että uusi, ajantasaistettu käsikirja tukee mahdollisimman hyvin valtioneuvoston jäsenen työtä.

Asiasanat valtioneuvosto, hallitukset (valtiot), ministerit, ministeriöt

ISBN PDF 978-952-383-538-2

ISBN painettu 978-952-383-522-1

ISSN PDF 2490-0966

ISSN painettu 2490-0613

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-538-2>

## Ministerns handbok

---

### Statsrådets publikationer 2023:47

**Utgivare** Statsrådet

---

**Författare** Timo Lankinen, Päivi Pietarinen

**Språk** finska

**Sidantal**

232

---

### Referat

Ministerns handbok innehåller basinformation om statsrådets organisation och dess verksamhet samt om den roll som statsrådets medlemmar har i dessa. Avsikten med handboken är i första hand att stödja och bistå medlemmarna i statsrådet och deras biträden, men handboken är avsedd även för andra som är intresserade av statsrådets verksamhet.

Den föregående upplagan av Ministerns handbok offentliggjordes 2019. Ministerns handbok har uppdaterats och vidareutvecklats.

I handbokens avsnitt 1, 2, 4, och 8 finns information om den roll som statsrådets medlemmar har i egenskap av medlemmar av statsrådet samt ministerns deltagande i beredningen av olika ärenden och i beslutsfattande liksom ministerns deltagande i riksdagens arbete samt om ministerns ansvar. I handbokens avsnitt 3 finns en beskrivning av republikens presidents beslutsfattande. Handboken innehåller även information om statsrådets kommunikation (avsnitt 5) och beredskap samt om verksamheten vid störningar och kriser särskilt med tanke på statsrådets verksamhet (avsnitt 6). I avsnitt 7 beskrivs statsrådets centrala beredningsprocesser, inklusive verkställandet och uppföljandet av regeringsprogrammet, lagberedningen och skötseln, planeringen och styrningen av de offentliga finanserna. Frågor som rör statsrådets och riksdagens samarbete, Åland och samefrågor, Europeiska unionen och internationell verksamhet samt statligt beaktande, protokollfrågor och besök beskrivs i avsnitt 8–11. I avsnitt 12 behandlas de principer och bestämmelser som styr statsrådets verksamhet, till exempel rättsstatsprincipen, principerna för god förvaltning samt offentligheten för och hanteringen av handlingar. Avsnitt 13, som är handbokens sista, innehåller information om hur man sköter uppgiften som minister. I avsnittet beskrivs bland annat de förmåner, stödtjänster och säkerhetsarrangemang som ingår i uppgiften som minister samt statssekreterarens och ministerns specialmedarbetares ställning.

Avsikten är att den nya, uppdaterade handboken så väl som möjligt ska stödja det arbete som statsrådsmedlemmarna utför.

**Nyckelord** statsrådet, regeringar (förvaltningsmyndigheter), ministrar, ministerier

---

**ISBN PDF** 978-952-383-538-2

**ISBN tryckt** 978-952-383-522-1

**ISSN PDF** 2490-0966

**ISSN tryckt** 2490-0613

---

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-538-2>

---

## Minister's Handbook

---

### Publications of the Finnish Government 2023:47

**Publisher** Finnish Government

---

**Author(s)** Timo Lankinen, Päivi Pietarinen

**Language** Finnish

**Pages**

232

---

### Abstract

The Minister's Handbook contains key information on the organisation and work of the Government and the roles of ministers as its members. Primarily intended as a source of support and practical help for members of the Government and their aides and advisers, this publication also provides useful insight to anyone interested in the workings of the Finnish Government.

The previous Minister's Handbook was published in 2019. This Handbook is an updated and enhanced version of its predecessor.

Sections 1, 2, 4 and 8 of the Handbook describe the role of ministers as members of the Government and explain how they contribute to the preparation of matters, how they participate in decision-making and in parliamentary work, and what responsibilities they have as ministers. Section 3 of the Handbook deals with decision-making by the President of the Republic. The handbook also contains information on the Government's communications (section 5) and preparedness and management of incidents and crises, especially from the perspective of government activities (section 6). Section 7 describes the main preparatory processes for advancing the Government's policies and programmes, including the implementation and monitoring of the Government Programme, legislative drafting and the planning and management of general government finances. Cooperation between the Government and Parliament, questions concerning the Åland Islands and the Sámi, the European Union and international affairs, official acknowledgements, matters of protocol and visits are described in sections 8–11. The regulations and principles guiding the Government's activities, such as the rule of law, principles of good governance and the openness and handling of documents, are discussed in section 12. The last section of the Handbook, section 13, provides information on the performance of ministerial duties. This section also describes the benefits, support services and security arrangements for ministers and the work of State Secretaries and Special Advisers to ministers.

The goal is for the new updated Handbook to support the work of ministers as well as possible.

**Keywords** Finnish Government, governments (countries), ministers, ministries

---

**ISBN PDF** 978-952-383-538-2

**ISBN printed** 978-952-383-522-1

**ISSN PDF** 2490-0966

**ISSN printed** 2490-0613

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-538-2>

---

# Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	12
<b>1 Valtioneuvosto</b> .....	13
1.1 Valtioneuvosto ja ministeriöt.....	13
1.2 Pääministeri ja ministerit.....	15
1.3 Valtioneuvoston nimittäminen ja ero.....	16
1.3.1 Nimittäminen.....	16
1.3.2 Ero ja toimitusministeristö.....	17
1.4 Järjestäytymisasiat.....	18
1.4.1 Hallitusohjelma.....	18
1.4.2 Vala tai vakuutus.....	19
1.4.3 Sijaisuudet.....	19
1.4.4 Ministerien välinen työnjako ministeriöissä.....	19
1.4.5 Ministerien sidonnaisuuksien ilmoittaminen.....	20
1.4.6 Ministerien sitoumus toimenpiteistä ministerin siirtyessä toisiin tehtäviin.....	21
1.4.7 Virkaikäjärjestys ja istumajärjestys.....	22
1.4.8 Ministerivaliokuntien asettaminen.....	22
1.4.9 Ministerityöryhmien asettaminen.....	22
1.5 Ministerien perehdyttäminen.....	23
<b>2 Valtioneuvoston ja ministerien työskentely</b> .....	24
2.1 Hallituskausi.....	24
2.2 Hallituksen vuosisykli.....	25
2.3 Valtioneuvoston jäsenen viikko-ohjelman runko.....	28
2.4 Asioiden valmistelu päätöksentekoa varten.....	29
2.4.1 Virkavalmistelu, yhteistyö ja yhteensovittaminen.....	31
2.4.2 Hallituksen valmistelu.....	32
2.4.2.1 Hallituksen neuvottelut.....	33
2.4.2.2 Ministerivaliokunnat.....	36
2.4.2.3 Ministerityöryhmät.....	44
2.5 Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteko.....	45
2.5.1 Käsiteltävät asiat.....	45
2.5.2 Aika, paikka ja päätösvaltaisuus.....	45
2.5.3 Asian vireilletulo ja esittelylistat.....	46
2.5.4 Asioiden käsittely.....	47
2.5.4.1 Päätöslistamenettely ja esittelymenettely.....	48
2.5.4.2 Esittelijän kutsuminen yleisistuntoon.....	48

2.5.4.3	Asian lykkääminen, asian pöydällepano ja asian poistaminen .....	49
2.5.4.4	Äänestys.....	50
2.5.4.5	Eriävä mielipide .....	51
2.5.4.6	Lausuma.....	51
2.5.5	Päätöskirjaukset ja pöytäkirjat.....	52
2.6	Ministeriöissä ratkaistavat asiat.....	53
2.7	Päätöksenteon siirtäminen ministeriöstä yleisistuntoon.....	54
<b>3</b>	<b>Tasavallan presidentin päätöksenteko.....</b>	<b>55</b>
3.1	Käsiteltävät asiat ja päätöksentekomenettelyt.....	55
3.2	Asioiden valmistelu.....	57
3.3	Tasavallan presidentin esittely .....	58
3.4	Tasavallan presidentin este.....	59
3.5	Tasavallan presidentti ylipäällikkönä ja sotilaskäskyasiat.....	60
<b>4</b>	<b>Ministerivastuu ja laillisuusvalvonta.....</b>	<b>62</b>
4.1	Ministerin poliittinen vastuu ja valtioneuvoston parlamentaarinen valvonta ...	62
4.2	Ministerin oikeudellinen vastuu.....	63
4.3	Esteellisyys valmistelussa ja päätöksenteossa .....	63
4.4	Sisäpiiriasiat ja poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön tunnistaminen.....	68
4.5	Valtioneuvoston oikeuskansleri laillisuusvalvojana .....	70
<b>5</b>	<b>Valtioneuvoston viestintä.....</b>	<b>72</b>
5.1	Päätösviestintä.....	73
5.2	Hallituksen neuvottelujen ja ministerivaliokuntien viestintä.....	74
5.3	EU-viestintä .....	74
5.4	Talousarvio- ja JTS-viestintä.....	74
5.5	Informaatiovaikuttamiseen varautuminen ja siihen vastaaminen .....	75
5.6	Viestinnän järjestäminen häiriötilanteissa ja kriisiviestintä .....	75
5.7	Verkkoviestintä .....	75
5.8	Valtioneuvoston sisäinen viestintä.....	76
<b>6</b>	<b>Varautuminen sekä toiminta häiriö- ja kriisitilanteissa.....</b>	<b>77</b>
6.1	Kokonaisturvallisuus .....	77
6.2	Valtioneuvoston yhteinen varautuminen ja häiriötilanteiden hallinta.....	78
6.3	Valtioneuvoston tilannekuvatoiminta .....	79
6.4	Valtioneuvoston tiedonanto- ja hälytysjärjestelmä .....	80
6.5	Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sovellettava lainsäädäntö.....	81
6.5.1	Häiriötilanteet.....	81
6.5.2	Poikkeusolot.....	81
6.5.2.1	Valmiuslaki.....	82
6.5.2.2	Puolustustilalaki .....	84
6.5.3	Kansainvälisen avun antaminen ja pyytäminen .....	85
6.6	Johtaminen häiriö- ja kriisitilanteissa.....	85



<b>7</b>	<b>Valtioneuvoston keskeiset valmisteluprosessit</b> .....	86
7.1	Lainvalmistelu.....	86
7.1.1	Lainsäädäntöohjelma ja lainsäädäntösuunnitelmat .....	87
7.1.2	Vastuu lainvalmistelusta .....	88
7.1.3	Lainvalmistelumenettely ja ohjeistus .....	90
7.1.4	Lainvalmisteluhankkeen käynnistäminen ja organisointi .....	91
7.1.5	Asetukset.....	93
7.1.6	Säädösehdotusten kääntäminen ja laintarkastus .....	93
7.1.7	Lainvalmistelun laatu ja säädöshuolto.....	94
7.1.8	Oikeuskanslerin rooli lainvalmistelussa.....	95
7.1.9	Lainsäädännön arviointineuvosto .....	95
7.2	Julkisen talouden hoito .....	96
7.2.1	EU:n finanssipoliittiset säännöt.....	96
7.2.2	Finanssipoliitiikan tavoitteet.....	96
7.3	Julkisen talouden suunnittelu ja ohjaus sekä päätös julkisen talouden suunnitelmasta .....	98
7.3.1	Ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmat (TTS) sekä kehusehdotukset.....	100
7.3.2	Talousarvioesitys (TAE) ja lisätalousarvioesitys (LTAE) .....	102
7.3.2.1	Talousarvioesityksen valmistelu .....	102
7.3.2.2	Talousarvioesityksen rakenne .....	104
7.3.2.3	Lisätalousarvioesityksen valmistelu.....	105
7.3.2.4	Talousarvioesityksen ja lisätalousarvioesityksen täydentäminen (täydentävä talousarvio).....	105
7.3.2.5	Talousarvion soveltaminen .....	105
7.4	Hallinnonalan ohjaus.....	106
7.5	Hallitusohjelman toimeenpano ja seuranta .....	107
7.6	Valtioneuvoston ohjausasiakirjat .....	109
7.7	Valtion omistajaohjaus .....	110
7.8	Valtioneuvoston päätöksenteon tukeminen tiedolla.....	112
<b>8</b>	<b>Valtioneuvosto ja eduskunta</b> .....	116
8.1	Ministerin osallistuminen eduskunnan työhön .....	116
8.2	Eduskunnan tiedonsaantioikeus .....	117
8.3	Hallituksen esitykset ja lainsäädäntösuunnitelma .....	118
8.4	Valtioneuvoston selonteot ja tiedonannot.....	120
8.5	Hallituksen vuosikertomus .....	120
8.6	Välikysymysmenettely .....	122
8.7	Kirjallinen kysymys.....	122
8.8	Suullinen kyselytunti .....	123
8.9	Ajankohtaiskeskustelu.....	123
8.10	Pääministerin ilmoitus.....	124
8.11	U-kirjelmät ja E-kirjeet .....	124
8.12	UTP-kirje.....	126
8.13	Kuuleminen .....	127

<b>9</b>	<b>Ahvenanmaata ja saamelaisasioita koskevia kysymyksiä</b> .....	128
9.1	Ahvenanmaata koskevat asiat.....	128
9.1.1	Kansainvälisoikeudellinen erityisasema .....	128
9.1.2	Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toiminta.....	129
9.1.3	Toimivallanjako valtakunnan ja maakunnan välillä .....	130
9.1.4	Asema EU-asioissa ja kansainvälisten sopimusten tekemisessä .....	130
9.2	Saamelaisasiat .....	132
<b>10</b>	<b>Euroopan unioni ja kansainvälinen toiminta</b> .....	134
10.1	Toimivalta kansainvälisissä suhteissa.....	134
10.2	Euroopan unioni .....	135
10.2.1	Eurooppa-neuvosto .....	138
10.2.2	EU:n neuvosto ja euroon liittyvät valmisteluelimet .....	139
10.2.2.1	EU:n neuvosto .....	139
10.2.2.2	Euroon liittyvät valmisteluelimet.....	142
10.2.3	Euroopan komissio .....	142
10.2.4	Euroopan parlamentti .....	143
10.2.5	EU:n ulkosuhdehallinto .....	144
10.2.6	EU:n muut toimielimet .....	145
10.2.7	EU:n talousarvio.....	146
10.2.8	EU:n lainsäädäntömenettely .....	146
10.2.9	Kansallinen valmistelu ja koordinointi.....	147
10.2.10	EU-tuomioistuin- ja rikkomusasiat .....	149
10.2.11	Suomen edustaminen korkean tason EU-kokouksissa .....	151
10.3	Pohjoismainen yhteistyö .....	151
10.3.1	Pohjoismaiden neuvosto .....	152
10.3.2	Pohjoismaiden ministerineuvosto .....	153
10.3.3	Pohjoismaiden yhteistyö ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, N5.....	155
10.3.4	Pohjola ja Eurooppa.....	156
10.4	Kansainväliset suhteet.....	156
10.4.1	Kansainvälinen oikeus.....	156
10.4.1.1	Yleinen kansainvälinen oikeus .....	156
10.4.1.2	Valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet .....	157
10.4.1.3	Suomi ja ihmisoikeudet kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä .....	158
10.4.2	Edustustot.....	160
10.4.3	Suhtautuminen kansainvälisiin kysymyksiin liittyviin vetoomuksiin .....	162
10.4.4	Viennin ja ulkomaisten investointien edistäminen .....	162
10.4.5	Kansainvälinen turvallisuus- ja puolustusyhteistyö.....	162
10.4.5.1	Yhdistyneet kansakunnat .....	162
10.4.5.2	Pohjois-Atlantin liitto (Nato).....	163
10.4.5.3	Muu kansainvälinen turvallisuus- ja puolustusyhteistyö sekä kriisinhallinta ..	167

<b>11</b>	<b>Valtiollinen huomioiminen, protokollakysymykset ja vierailut</b>	169
11.1	Valtiollinen huomioiminen	169
11.2	Protokollakysymykset	171
11.3	Vierailut	171
<b>12</b>	<b>Toimintaa ohjaavia periaatteita ja säännöksiä</b>	173
12.1	Oikeusvaltioperiaate ja lainalaisuuden periaate	173
12.2	Hyvän hallinnon periaatteet	173
12.2.1	Hyvän hallinnon takeet	174
12.2.2	Hyvän hallinnon perusteet	175
12.3	Korruptionvastainen toiminta	176
12.4	Julkisuus ja asiakirjojen käsittely	178
12.4.1	Istuntojen ja kokousten julkisuus	178
12.4.2	Viranomaisten asiakirjat ja niiden julkisuus	178
12.4.2.1	Julkiset asiakirjat	179
12.4.2.2	Harkinnanvaraisesti julkiset asiakirjat	180
12.4.2.3	Salassa pidettävät asiakirjat	180
12.4.2.4	Asianosaisen tiedonsaantioikeus	183
12.4.2.5	EU:n asiakirjat	183
12.4.2.6	Naton asiakirjat	185
12.4.2.7	Talousarvioasiakirjat	187
12.4.2.8	Ministerivaliokuntien ja -työryhmien sekä hallituksen neuvottelujen ja iltakoulujen asiakirjat	187
12.4.3	Asiakirjojen käsittely	188
12.4.3.1	Asiakirjojen rekisteröinti, jakelu, säilytys ja hävittäminen	188
12.4.3.2	Asiakirjojen käsittelyoikeudet	190
12.4.3.3	Asiakirjojen tietoturvallinen käsittely	191
12.4.3.4	Henkilötietoja sisältävien asiakirjojen käsittely	191
12.4.3.5	Hallituksen muiden kuin viranomaisasiakirjojen arkistointi	192
12.4.3.6	Ministerin kansalaiskirjeet	193
12.4.4	Asiakirjojen kieliversiot ja kääntäminen	194
12.5	Valtioneuvoston yhteiset tietojärjestelmät ja -alustat	197
12.6	Lobbauksen avoimuus (avoimuusrekisteri)	198
12.7	Virkamiesten asema	198
12.7.1	Virkamiesasema	198
12.7.2	Yleiset virkavelvollisuudet	199
12.7.3	Esittely	200
12.7.4	Kansliapäällikön ja muun virkamiesjohdon asema ja tehtävät	200
12.7.5	Vastuu virkatoimista	201
12.7.6	Virkarikokset	202

<b>13</b>	<b>Ministerin tehtävän hoitaminen</b>	204
13.1	Ministerin tehtävä	204
13.2	Ministerin toimitilat	205
13.3	Ministerin palkkio ja eläke	205
13.4	Tehtävien hoitamisesta aiheutuvat kustannukset	206
13.5	Vuosilomaan rinnastettavat ja muut vapaat	207
13.6	Virkamatkat ja muut matkat	209
13.7	Valtioneuvoston autojen käyttö ja muut kuljetuspalvelut	210
13.8	Valtioneuvoston jäsenten diplomaattipassit	212
13.9	Henkilöturvallisuusselvitys ja -todistus	212
13.10	Lentoaseman VIP-palvelun käyttö	213
13.11	Pääministerin virka-asunto ja palvelut	213
13.12	Edustaminen ja valtioneuvoston edustustilat	214
13.13	Vieraanvaraisuuden, etujen ja lahjojen vastaanottaminen	215
13.14	Turvallisuusjärjestelyt	216
13.15	Päätelaitteet ja muut viestintävälineet	217
	13.15.1 Mobiililaitteet	217
	13.15.2 Työasemat	218
13.16	Matkavakuutukset	219
13.17	Ministeri ja viestintä	220
13.18	Vaaleihin osallistuminen	221
13.19	Ministerin avustajat	222
	13.19.1 Ministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri	223
	13.19.1.1 Nimittäminen ja palkkaus	223
	13.19.1.2 Karenssisopimus	224
	13.19.1.3 Vala tai vakuutus	224
	13.19.1.4 Toimiala ja asema	224
	13.19.1.5 Tehtävät	225
	13.19.1.6 Sidonnaisuuksien julkisuus ja ajantasaisuus	226
	13.19.1.7 Valtiosihteeri EU:n ministerineuvostossa	226
	13.19.1.8 Matkat	227
	13.19.2 Ministerin erityisavustaja	227
	13.19.2.1 Nimittäminen ja palkkaus	227
	13.19.2.2 Karenssisopimus	228
	13.19.2.3 Toimiala, tehtävät ja asema	228
	13.19.2.4 Matkat	229
	13.19.3 Ministerin avustajien osallistuminen vaaleihin	230
	13.19.3.1 Ministerin avustajien käyttäminen vaalikampanjassa	230
	13.19.3.2 Avustajan oma vaalikampanja	231

## ESIPUHE

Ministerin käsikirja tarjoaa kattavan tietopaketin valtioneuvoston toiminnasta. Se on ensisijaisesti tarkoitettu työn tueksi ja avuksi valtioneuvoston jäsenille ja heidän avustajilleen, mutta myös muille valtioneuvoston toiminnasta kiinnostuneille.

Edellinen Ministerin käsikirja julkaistiin vuonna 2019. Ministerin käsikirjaa on nyt ajantasaistettu ja kehitetty edelleen. Käsikirjan tarkistustyössä on otettu huomioon edellisen julkaisun jälkeen tapahtuneet muutokset säädöksissä ja valmistelukäytännöissä. Huomioon on otettu myös keskeisiä vireillä olevia prosesseja. Uuden Ministerin käsikirjan tekstien tuottamista varten valtioneuvoston kanslia asetti 9.12.2022 valmisteluverkoston, jonka puheenjohtajana toimi valtioneuvoston kansliasta alivaltiosihteeri Timo Lankinen. Valmisteluverkoston jäseniä olivat valtioneuvoston kansliasta hallitusneuvos Arno Liukko, ulkoministeriöstä lainsäädäntöneuvos Maria Guseff, oikeusministeriöstä lainsäädäntöneuvos Lauri Koskentausta ja valtiovarainministeriöstä budjettineuvos Niko Ijäs sekä oikeuskanslerinvirastosta esittelijäneuvos, osastopäällikkönä Maija Salo. Valmisteluverkoston sihteerinä toimi valtioneuvoston kansliasta lainsäädäntöneuvos Päivi Pietarinen.

Ministerin käsikirjaan on koottu perustietoa valtioneuvoston organisaatiosta ja sen toiminnasta. Käsikirjassa kerrotaan valtioneuvoston jäsenen roolista valtioneuvoston jäsenenä sekä ministerin osallistumisesta asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon samoin kuin ministerin osallistumisesta eduskunnan työhön sekä ministerin vastuusta. Käsikirjasta löytyvät myös kuvaukset valtioneuvoston keskeisistä valmisteluprosesseista sekä valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistyöstä. Samoin käsikirjassa kuvataan Euroopan unionia ja kansainvälistä toimintaa ja ministerin roolia näissä. Käsikirjassa on myös tietoa muun muassa ministerin tehtävään liittyvistä etuuksista, tukipalveluista ja turvallisuusjärjestelyistä sekä ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteerien ja ministerin erityisavustajien asemasta.

Valtioneuvoston kanslia kiittää valmisteluverkostoa tehdystä työstä ja toivoo, että uusi käsikirja toimii selkeänä ja kattavana tukena ja apuna sekä tietolähteenä valtioneuvoston toimintaan.

Huomioita ja palautetta käsikirjasta voi lähettää valtioneuvoston kanslian valtioneuvostoasiainyksikköön.

Helsingissä 28 päivänä huhtikuuta 2023

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen  
Lainsäädäntöneuvos Päivi Pietarinen

# 1 Valtioneuvosto

## 1.1 Valtioneuvosto ja ministeriöt

Perustuslain mukaan hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti ja valtioneuvosto. Valtiosääntömme lähtökohta on, että valtioneuvosto ja sen jäsenet nauttivat eduskunnan luottamusta (parlamentarismin periaate).

Valtioneuvoston käsite on monimerkityksinen. Sillä voidaan tarkoittaa pääministeristä ja muista ministereistä koostuvaa hallitusvaltaa päätöksentekokollegiona käyttävää ministeristöä, maan hallitusta (esimerkiksi perustuslain 61 ja 62 §). Sillä voidaan myös tarkoittaa valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa organisatorista kokonaisuutta (esimerkiksi perustuslain 67 ja 68 §). Toisinaan valtioneuvostolla tarkoitetaan myös pelkästään valtioneuvoston yleisistuntoa tai ministeristökokonaisuutta. Vastaavasti myös käsite hallitus on monimerkityksinen. Sitä voidaan käyttää synonyyminä käsitteelle valtioneuvosto, mutta sitä voidaan myös käyttää erityismerkityksessä ilmaisemaan presidentin ja valtioneuvoston yhdessä muodostamaa kokonaisuutta. Useimmiten asiayhteydestä ilmenee, mitä missäkin yhteydessä tarkoitetaan.

Valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä. Valtioneuvostosta annetun lain (valtioneuvostolaki) 1 §:ssä säädetään valtioneuvoston organisaatiosta ja luetellaan ministeriöt. Säännös täyttää perustuslain 68 §:ssä asetetun vaatimuksen siitä, että ministeriöiden enimmäismäärästä ja niiden muodostamisen yleisistä perusteista säädetään lailla.

Ministeriöitä ovat:

1. valtioneuvoston kanslia (VNK)
2. ulkoministeriö (UM)
3. oikeusministeriö (OM)
4. sisäministeriö (SM)
5. puolustusministeriö (PLM)
6. valtiovarainministeriö (VM)
7. opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM)
8. maa- ja metsätalousministeriö (MMM)
9. liikenne- ja viestintäministeriö (LVM)
10. työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)
11. sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (STM) ja
12. ympäristöministeriö (YM).

Ministeriöjako on Suomessa ollut varsin vakiintunut. Ministerien työnjako voi poiketa ministeriöjaosta.

Ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriöiden toimialat voidaan yleispiirteisesti johtaa niiden nimistä, mutta toimialoja tarkennetaan valtioneuvoston asetuksena annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä (VNOS). Lisäksi ministeriöiden tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksissa asianomaisesta ministeriöstä. Ministeriöt myös toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Tämä on valtioneuvostolaissa yhteisten tavoitteiden toteutumiseksi säädetty periaate. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Kukin ministeriö käsittelee toimialaansa kuuluvat kansainväliset ja EU-asiat. Samoin ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohjausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaa koskevat asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen.

Lisäksi ministeriö käsittelee toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimielimiä koskevat asiat. Samoin ministeriö käsittelee toimialansa tehtäviä hoitavia muita toimielimiä koskevat asiat ja ohjaa aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät kuuluvat valtioneuvoston kanslian toimialaan.

Keskeiset säännökset valtioneuvoston organisaatiosta, asioiden ratkaisemisesta sekä päätöksentekojärjestyksestä valtioneuvoston yleisistunnossa ja ministeriöissä löytyvät valtioneuvostolaista. Valtioneuvoston ohjesäännössä tarkennetaan valtioneuvostolain säännöksiä antamalla yhteiset säännökset muun muassa ministeriöiden toimialoista, päätösvallasta ja sen siirrosta virkamiehelle, päätösvallan pidätysoikeudesta, esittelystä ministeriöissä, ministeriöiden esittelijöistä sekä virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä. Valtioneuvostolain ja valtioneuvoston ohjesäännön valmistelu kuuluu valtioneuvoston kanslialle.

## 1.2 Pääministeri ja ministerit

Pääministeri ja ministerit ovat valtioneuvoston jäseniä.

Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa sekä huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministerin vastuulla on myös eduskunnan ja hallituksen työn yhteensovittaminen. Hän johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa, edustaa Suomea EU:ssa ja toimii lakisääteisten ministerivaliokuntien puheenjohtajana ja ohjaa valiokuntien sihteeristöjen toimintaa. Tasavallan presidentin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministeri. Pääministeri johtaa valtioneuvoston kansliaa.

Perustuslaissa korostetaan pääministerin asemaa valtioneuvoston työskentelyn johtajana eikä mitään tehtävää ole suljettu pois tästä tehtävästä. Pääministerin aseman vahvistuminen on vahvistanut hallitusjärjestelmämme parlamentarismia periaatetta. Tärkeimmät päätöksensä valtioneuvosto tekee yleisistunnossaan. Päätöksenteko yleisistunnossa on kollegiaalista. Ks. 2.5 Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteko.

Ministeri toimii ministeriön päällikkönä tai käsittelee ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita. Kukin ministeri käsittelee toimialaansa kuuluvat kansainväliset ja EU-asiat, lainvalmisteluasiat sekä virkanimitys- ja henkilöstöasiat. Samoin kukin ministeri johtaa taloussuunnittelua ja talousarvioiden ja muiden yhteisten asioiden valmistelua omalla toimialallaan.

Perustuslaissa ei edellytetä, että jokainen ministeri olisi jonkin ministeriön päällikkö. Ministeriön päällikkönä toimivien ministereiden ohella valtioneuvostoon voi kuulua myös tiettyjä ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrättyjä ministereitä. Jos samaan ministeriöön on nimitetty useampia ministereitä, he ovat toistensa suhteen rinnasteisia eivätkä alisteisia. Siten ministeriön päällikkönä toimiva ministeri ei voi puuttua samaan ministeriöön nimitetyn toisen ministerin omalla toimialallaan tekemiin ratkaisuihin. Jos samalla ministerillä on tehtäviä useassa ministeriössä, ne ovat toisiinsa nähden rinnasteisessa asemassa. Työnjaosta ministereiden kesken ministeriössä päättää valtioneuvosto.

Ministeriössä ministeri johtaa asioiden valmistelua ja ratkaisee tärkeimmät asiat. Ministerit myös ohjaavat ministeriöiden alaisen hallinnon toimintaa.



## 1.3 Valtioneuvoston nimittäminen ja ero

### 1.3.1 Nimittäminen

Eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää. Muut ministerit presidentti nimittää pääministerin ehdotuksen mukaisesti. Presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston nimittämisestä tasavallan presidentin esittelyssä. Läsnä ovat eroavan hallituksen jäsenet. Päätösasiakirjaa kutsutaan avoimeksi kirjeeksi ja se julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Tasavallan presidentin avoimessa kirjeessä todetaan, kenet nimitetään pääministeriksi, sekä jokaisen muun valtioneuvoston jäsenen osalta, miksi ministeriksi (esimerkiksi valtiovarainministeriksi) hänet määrätään.

Ministerillä voi olla vain yksi nimike. Tätä nimikettä hän käyttää ratkaistessaan omaan toimialaansa kuuluvia asioita omassa ministeriössään tai toimiessaan toisessa ministeriössä, johon hänet on määrätty, samoin kuin toimiessaan toisen ministerin sijaisena omassa tai toisessa ministeriössä. Poikkeuksellisesti sijaisuus kuitenkin ilmaistaan, kun ministeri toimii pääministerin sijaisena tai vastaa sijaisena toisen ministerin toimialalle kuuluvaan kirjalliseen eduskuntakysymykseen tai milloin se muista syistä katsotaan poikkeuksellisesti aiheelliseksi.

Hallitus voi päättää poliittisesti merkittävän kysymyksen, joka edellyttää valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamista, tietyn ministerin poikkihallinnolliseksi tehtäväksi siten, että ministeri määrätään toimimaan ministerinä kaikissa niissä ministeriöissä, joiden toimialoille asiakokonaisuus on säädetty kuuluvaksi. Poikkihallinnollinen tehtävä voidaan antaa myös erityisvastuuna ilman, että ministeri määrätään toimimaan ministerinä kaikissa asianomaisissa ministeriöissä. Tällöin ministeri käyttää toimivaltaa vain niissä ministeriöissä, joissa hänet on määrätty toimimaan ministerinä.

Ministerin nimike ja niin sanottu salkku määräytyvät tasavallan presidentin avoimen kirjeen sekä valtioneuvoston yleisistunnon päätösten perusteella.

Valtioneuvoston kokoonpanon muutoksen, joka koskee koko valtioneuvostoa, esittelee perustuslain 58 §:n mukaisesti valtioneuvoston asianomainen esittelijä, valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteeri. Jos hallituskokoonpano muuttuu osittain hallituskauden kuluessa, pääministeri esittelee muutokset tasavallan presidentin esittelyssä muutoksina tasavallan presidentin avoimeen kirjeeseen. Kokoonpanoa koskevan muutoksen yhteydessä käsitellään yleisistunnossa lisäksi kokoonpanon muutokseen liittyvät järjestäytymisasiat. Muutokset valmistellaan valtioneuvoston kansliassa. Ks. 1.4 Järjestäytymisasiat.

### 1.3.2 Ero ja toimitusministeristö

Tasavallan presidentti myöntää pyynnöstä eron valtioneuvostolle tai sen jäsenelle. Ministerille presidentti voi myöntää eron myös pääministerin aloitteesta. Presidentti myöntää eron esittelyssä, jossa valtioneuvosto on läsnä. Jos ministeri valitaan presidentiksi tai eduskunnan puhemieheksi, hänet katsotaan eronneeksi tehtävästään siitä päivästä, jolloin hänet on valittu (perustuslain 64 §).

Pääministerin ero merkitsee samalla koko valtioneuvoston eroa. Presidentin on ilman esitettyä pyyntöäkin myönnettävä ero valtioneuvostolle tai ministerille, jos tämä ei enää nauti eduskunnan luottamusta. Hallitus- ja hallintovallan käytössä ei kuitenkaan voi syntyä tilannetta, jolloin toimivaltaista hallitusta ei olisi. Tämän vuoksi eronpyynnön jättänyt hallitus jatkaa tehtävissään toimitusministeristönä uuden hallituksen nimittämiseen asti.

Toimitusministeristö toimii hallituksena tavallisimmin eduskuntavaalien jälkeen hallituseuvottelujen ajan. Hallitus pyytää eduskuntavaalien jälkeen eroa tehtävästään, koska hallituksen tulee perustuslain mukaan nauttia eduskunnan luottamusta. Toimitusministeristöajan katsotaan alkavan heti eduskuntavaalien jälkeen riippumatta päivästä, jolloin hallituksen eronpyyntö esitetään. Toimitusministeristö toimii hallituksena myös hallituksen pyydettyä eroa eduskunnan epäluottamuslauseen johdosta tai siksi, että se ei itse tahdo jatkaa tehtävässään.

Toimitusministeristön asemasta ei ole nimenomaisia säännöksiä. Toimitusministeristöllä on muodollisesti sama toimivalta kuin hallituksella ennen sen eronpyyntöä. Toimitusministeristön toimivaltaa rajoittaa kuitenkin se, että toimitusministeristön asema ei perustu parlamentarismien periaatteiden mukaisesti eduskunnan luottamukseen.

Toimitusministeristön toimivalta on ensisijaisesti poliittinen kysymys, mutta toimivallalla on myös perustuslaissa säädetyistä valtiollisten tehtävien jaosta ja parlamentarismista johtuvat oikeudelliset ääriajat. Toimitusministeristön katsotaan voivan hoitaa välttämättömät juoksevat rutiiniasiat ja sellaiset kiireelliset asiat, joiden ratkaisua ei voida siirtää uudelle hallitukselle. Toimitusministeristö ei enää toteuta hallitusohjelmaa. Lisäksi toimitusministeristön edellytetään pidättäytyvän uusista tai laajakantoisista poliittisista aloitteista, jotka vaikuttaisivat uuden hallituksen toimintamahdollisuuksiin.

Toimitusministeristön toimivallan rajat on jokaisessa yksittäistapauksessa erikseen harkittava asiaa valmisteleavassa ministeriössä. Oikeuskanslerin verkkosivuilla on tietoa toimitusministeristöstä.<sup>1</sup>

---

1 <https://oikeuskansleri.fi/toimitusministeristo>

## 1.4 Järjestäytymisasiat

Heti nimittämisen jälkeen valtioneuvosto järjestäytyy. Osa järjestäytymisasiosta on valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäviä ja ratkaistavia asioita. Näitä asioita ovat tiedonanto eduskunnalle uuden hallituksen ohjelmasta, ministereiden työnjako ministeriöissä, ministereiden sijaisuudet, jäsenyydet ministerivaliokunnissa ja ministerityöryhmissä sekä ministereiden sidonnaisuusilmoitukset eduskunnalle. Lisäksi uusien ministerien tulee valintansa mukaan heti nimittämisen jälkeen pidettävässä yleisistunnossa vanhoja virkavala tai antaa vastaava vakuutus sekä antaa tuomarinvakuutus, mikäli he eivät ole sitä aikaisemmin tehneet. Uuden hallituksen järjestäytymiseen liittyy myös poliittisten valtio-sihteerien ja erityisavustajien nimittäminen sekä eräiden muiden ministereiden osallistumista edellyttävien kokoonpanojen ja ministereiden osallistumisten vahvistaminen.

Osa järjestäytymisasiosta käsitellään tarpeen mukaan ennen päätöksentekoa hallituksen neuvottelussa tai muussa hallituksen kokouksessa.

Järjestäytymisasiota koskevia päätöksiä tehdään tarpeen mukaan koko hallituskauden ajan ja esimerkiksi tilanteessa, jossa yksi tai useampi ministeri vaihtuu. Järjestäytymisasioiden valmistelusta ja esittelystä vastaa valtioneuvoston kanslia.

### 1.4.1 Hallitusohjelma

Ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta (perustuslain 61 §). Hallitusohjelmaan kirjataan hallituksen tavoitteet ja tärkeimmät tehtävät. Valtioneuvoston on viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Samoin on meneteltävä valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa (perustuslain 62 §). Asia käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa.

Hallitusohjelma on poliittinen toimintaohjelma, jossa on määritelty joko yksityiskohtaisesti tai yleisellä tasolla ne suuntaviivat, joita hallitus aikoo toimikautensa aikana noudattaa. Hallitusohjelmalle ei ole säädetty määrättyä muotoa.

Hallitusneuvotteluissa tai hallituksen järjestäytymiskokouksissa sovittavalla tavalla hallitusohjelman toimeenpanon ja toteutumisen seuranta liitetään osaksi niitä käytäntöjä, jotka liittyvät valtionalouden hoidon ja varojen käytön ohjaukseen ja seurantaan.

Hallitusohjelman seurannan menettelyistä sovitaan hallituskauden alussa. Vastaavasti sovi-taan hallitusohjelman täsmentämisestä esimerkiksi hallituksen toimintasuunnitelmalla.

Pääministeri valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa ja vastaa siitä, että hallitus sopii hallituskauden alussa menettelyistä hallitusohjelman toimeenpanon osalta.

### 1.4.2 Vala tai vakuutus

Ministerin tulee ennen tehtävään ryhtymistä vannoa virkavala tai antaa vastaava vakuutus sekä antaa tuomarinvakuutus, mikäli hän ei ole sitä aikaisemmin tehnyt. Uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumisesta riippumatta ministeri voi valintansa mukaan joko vannoa virkavalan tai antaa virkavakuutuksen. Säädosmuutosten johdosta tuomarinvakuutuksen osalta käytössä ei enää ole rinnakkaista tuomarinvalaa.

Vala vannotaan tai vakuutus annetaan ensimmäisessä valtioneuvoston yleisistunnossa nimittämisen jälkeen. Valan tai vakuutuksen esittelijänä toimii yleisistunnossa valtioneuvoston kanslian virkamies. Virkavalan ja -vakuutuksen kaavat sisältyvät virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annettuun asetukseen. Tuomarinvakuutuksen kaava sisältyy tuomioistuinlain 1 luvun 7 §:ään.

### 1.4.3 Sijaisuudet

Valtioneuvosto määrää pääministerin ensimmäisen sijaisen. Pääministerin muut sijaiset määräytyvät ministereiden virkaikäjärjestyksen perusteella.

Valtioneuvoston yleisistunto määrää ministereiden sijaiset valtioneuvoston kanslian esittelystä. Ministereille määrätään tarvittava määrä sijaisia siltä varalta, että ensimmäinen tai joku muista sijaisista olisi estynyt. Tarvittaessa yleisistunto määrää hallituskauden aikana lisää sijaisia. Ministerin sijaisuuksissa noudatetaan aina sijaisuusjärjestystä siten, että sijaisena voi toimia vain, jos sijaisuusjärjestyksessä edellä olevat ovat estyneitä. Menettelyistä sijaista selvitettäessä ks. 13.5 Vuosilomaan rinnastettavat ja muut vapaat.

### 1.4.4 Ministerien välinen työnjako ministeriöissä

Valtioneuvoston järjestäytymisistunnossa päätetään myös työnjaosta samassa ministeriössä toimivien ministerien kesken ja todetaan ministeriöt, joissa on vain yksi ministeri.

Samaan ministeriöön nimitetyt ministerit johtavat määritellyn tehtäväjaon mukaisesti itsenäisesti ministeriön toimintaa omalla toimialallaan. Tämä periaate on kirjattu perustuslain 68 §:n perusteluihin. Valtioneuvostolain 4 §:n mukaan ministeri toimii ministeriön päällikönä tai käsittelee ministeriön toimialaan kuuluvia asioita.

### 1.4.5 Ministerien sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä (perustuslain 63 §). Näitä ovat muun muassa palkattu toimi yksityisessä yrityksessä tai yhteisössä, hallituksen, hallintoneuvoston tai vastaavan toimielimen jäsenyys valtion osakkuusyhtiöissä ja valtion liikelaitoksessa, hallintotehtävät rahoitus- ja vakuutuslaitoksissa sekä muissa taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävissä yksityisissä yrityksissä, etujärjestöjen luottamustehtävät valtakunnallisella tai keskusjärjestötasolla sekä hallinto- tai luottamustehtävät sellaisissa yhteisöissä, joilla on kiinteä yhteys asianomaiseen hallinnonalaan.

Nimitetyksi tultuaan ministeri antaa eduskuntaa varten selvityksen elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Tiedot sidonnaisuuksista kootaan ministereiksi nimitetyiltä välittömästi nimittämisen jälkeen sidonnaisuusilmoituksiksi, jotka valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä lähetetään viipymättä eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmällä.

Ministerikauden aikana sidonnaisuuksissa tapahtuneista merkitykseltään olennaisista muutoksista on välittömästi ilmoitettava valtioneuvoston kanslian valtioneuvostoasiainyksikköön eduskunnalle annettavan uuden sidonnaisuusilmoituksen valmistelemiseksi. Lisäksi valtioneuvostoasiainyksikkö pyytää aina kalenterivuoden alussa valtioneuvoston jäseniä arvioimaan sidonnaisuusilmoitustaan ja tarvetta antaa eduskunnalle uusi sidonnaisuusilmoitus muutoksista. Muutokset toimitetaan yleisistunnon päätöksellä kootusti eduskuntaan.

Kansanedustajan on eduskunnan työjärjestyksen 76 a §:n mukaan annettava eduskunnalle kahden kuukauden kuluessa siitä, kun hänen kansanedustajan valtakirjansa on tullut tarkastetuksi, selvitys niistä edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistään, elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä sekä muusta merkittävästä varallisuudestaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa edustajana.

Ministerin sidonnaisuuksista ilmoittaminen ja edustajan sidonnaisuuksista ilmoittaminen ovat kumpikin omia menettelyjään.

### 1.4.6 Ministerien sitoumus toimenpiteistä ministerin siirtyessä toisiin tehtäviin

Valtioneuvoston asettama valtion virkamieseettinen neuvottelukunta antoi vuonna 2014 suosituksen toimenpiteiksi ministerien siirtyessä toisiin tehtäviin. Virkamieseettinen neuvottelukunta esitti, että hallituksen järjestäytyessä sen jäsenet sitoutuvat ilmoittamaan aikomuksestaan mahdollisesti siirtyä ministerin tehtävästä toiseen.

Valtioneuvoston jäsenet voivat hallituksen järjestäytymisen yhteydessä sitoutua vapaaehtoisesti ilmoittamaan hyvissä ajoin aikeensa mahdollisesta siirtymisestään muihin tehtäviin kesken ministerikauden tai tietyn ajan kuluttua ministerin tehtävän päättymisen jälkeen.<sup>2</sup> Sitoumuksesta päättää valtioneuvosto periaatepäätöksellä ministerin toimenpiteistä hänen siirtyessään toisiin tehtäviin tai toimintaan.

Sitoumukseen sisältyvät edellytykset muiden tehtävien vastaanottamiselle, jos ministerin siirtyminen toisiin tehtäviin aiheuttaa eturistiriidan aikaisempaan vastuualueeseen, tehtäviin tai toimialaan nähden tai jos siirtyminen on muutoin omiaan heikentämään luottamusta julkisen hallinnon toimintaan. Ilmoitus annetaan tarvittaessa pääministerille ja neuvottelukunnalle, joka antaa neuvoa-antavan lausunnon. Virkamieseettinen neuvottelukunta voi suositella ministerille enintään kuuden kuukauden karenssiä ennen uuden tehtävän vastaanottamista.

Hallitus antoi syksyllä 2022 eduskunnalle esityksen laiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista, jonka nojalla olisi laissa säädetyin edellytyksin voitu rajoittaa enintään 12 kuukauden määräajaksi valtioneuvoston jäsenen oikeutta siirtyä toimikautensa päätyttyä julkishallinnon ulkopuolisiin tehtäviin. Lakia olisi sovellettu myös valtioneuvoston jäsenyydestä vapautettuun 12 kuukautta eron myöntämisestä. Hallituksen esitys raukesi keväällä 2023, kun asian käsittely jäi eduskunnassa kesken vaalikauden päättyessä.

---

2 Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ministerit päättivät neuvottelussaan 1.7.2015 sitoutua kyseessä olevaan ilmoitusmenettelyyn (valtioneuvoston viestintäosaston tiedote 359/2015). Pääministeri Sanna Marinin hallitus antoi sitoumuksen periaatepäätöksenä valtioneuvoston yleisistunnossa samana päivänä, 10.12.2019, kun tasavallan presidentti nimitti hallituksen tehtävänsä.

### 1.4.7 Virkaikäjärjestys ja istumajärjestys

Valtioneuvoston kansliassa laaditaan ministereille virkaikää noudattava istumajärjestys valtioneuvoston yleisistuntoa ja tasavallan presidentin esittelyä varten. Ministerien virkaikä määräytyy siten, että ensimmäisinä ovat pääministeri ja valtioneuvoston määräämä pääministerin sijainen ja seuraavina ne, jotka ovat aiemmin olleet valtioneuvoston jäseninä ministeripäiviensä mukaisessa järjestyksessä.

Tämän jälkeen virkaikään vaikuttaa Euroopan parlamentin jäsenenä ja kansanedustajana oloaika, jonka jälkeen virkaikäjärjestystä muodostetaan kokonaisharkintana muun muassa sen perusteella, missä tehtävissä ministerit ovat eduskunnassa tai puolueessaan toimineet ja ovatko he toimineet eduskunnan puhemiesistössä tai valiokuntien puheenjohtajina.

Ministereillä, jotka eivät ole kansanedustajia, otetaan virkaikää määriteltäessä huomioon esimerkiksi se, kauanko he ovat olleet virkamiehinä sekä virka-asema.

Istumajärjestys tukee valtioneuvostossa noudatettavaa kollegiaalista äänestysmenettelyä, jossa kukin jäsen virkaikänsä mukaisesti ”nuorimmasta vanhimpaan” ilmoittaa vuorollaan mielipiteensä. Pääministerin sijaisuus noudattaa päinvastaista virkaikäjärjestystä eli virkaikään mukaisesti ”vanhimmaasta nuorimpaan”.

### 1.4.8 Ministerivaliokuntien asettaminen

Valtioneuvostolla on neljä lakisääteistä valiokuntaa, joita ovat ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta. Niiden tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä. Osa jäsenistä määräytyy ministerinimikkeen perusteella, osan jäsenistä määrää valtioneuvoston yleisistunto. Ministerivaliokuntien jäsenistä päätetään yleisistunnossa. Ks. 2.4.2.2 Ministerivaliokunnat.

Asioiden valmistelua varten voidaan yleisistunnossa asettaa myös muita ministerivaliokuntia. Tällöin valtioneuvosto määrää tällaisen ylimääräisen valiokunnan tehtävät ja jäsenet asettamisen yhteydessä.

### 1.4.9 Ministerityöryhmien asettaminen

Valtioneuvosto voi sopia, että tietyn asian tai asiakokonaisuuden valmisteluun perustetaan yhteistyötä ja yhteensovittamista varten ministerityöryhmä, jonka asettaa valtioneuvoston yleisistunto. Ministerityöryhmästä, sen tehtävistä ja jäsenistä sovitaan usein jo hallitusneuvottelujen yhteydessä tai myöhemmin hallituskaudella. Ks. 2.4.2.3 Ministerityöryhmät.

## 1.5 Ministerien perehdyttäminen

Valtioneuvoston kanslia perehdyttää uudet ministerit tarvittavassa laajuudessa tehtäviinsä. Perehdytyksessä käydään läpi valtioneuvoston työskentelyn ja päätöksenteon menettelyt sekä muut keskeiset kysymykset. Lisäksi selvitetään turvallisuuteen ja varautumiseen liittyviä asioita ja ministerin tehtävän hoitamiseen liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia. Tarpeen mukaan järjestetään myös kohdennettuja tilaisuuksia erityiskysymyksistä.

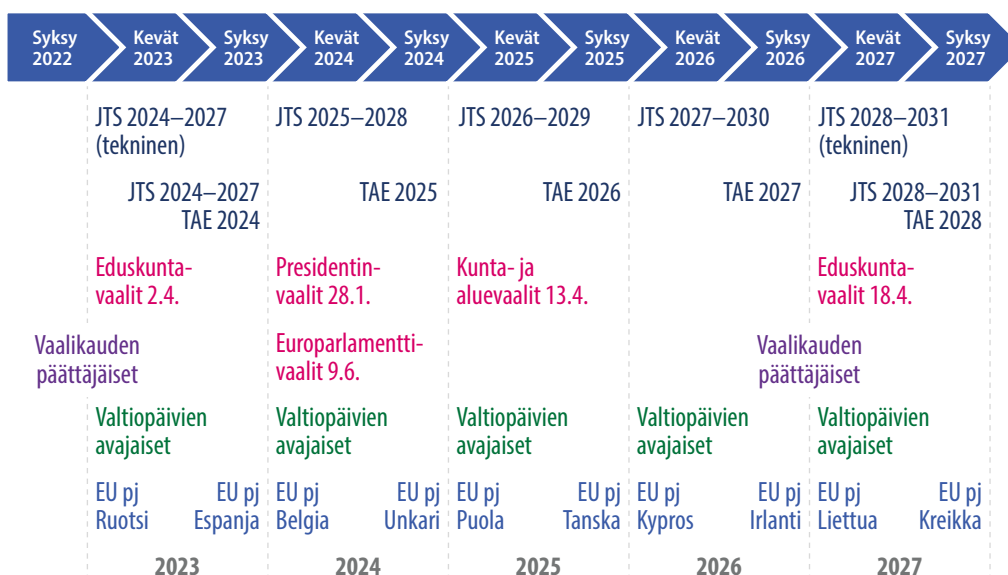
Lisäksi jokainen ministeriö perehdyttää ministerinsä ministeriön käytäntöihin ja asioihin.



## 2 Valtioneuvoston ja ministerien työskentely

### 2.1 Hallituskausi

Kuvio 1. Hallituskausi.



## 2.2 Hallituksen vuosisykli

### Valtioneuvoston vuosikalenteri

#### Tammikuu

- EU:n neuvoston puheenjohtajuus siirtyy vuorojärjestyksessä seuraavalle jäsenvaltiolle
- Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman käsittely

#### Helmikuu

- Valtiopäivien avajaiset

#### Maaliskuu

- Valtiovarainministeriön ja ministeriöiden kahdenväliset neuvottelut hallinnonalojen menokehyksistä
- Eurooppa-neuvoston kokous\*

#### Huhtikuu

- Hallituksen neuvottelu julkisen talouden suunnitelmasta (JTS) (mukaan lukien valtion menokehykset) seuraavalle neljälle vuodelle ja mahdollisesta hallitusohjelmaa tarkentavasta toimeenpanoasiakirjasta
- Hallituksen selonteko julkisen talouden suunnitelmasta\*\* annetaan eduskunnalle. Julkisen talouden suunnitelma on myös Suomen vakausohjelma, joka toimitetaan Euroopan komissiolle (EU:n vakaus- ja kasvusopimus).
- Eduskunnan vastausta kevätistuntokaudella odottavat, niin sanotut kiireelliset hallituksen esitykset annetaan eduskunnalle
- Hallituksen vuosikertomus, joka sisältää myös edellisen vuoden valtion tilinpäätöksen, annetaan eduskunnalle

**Toukokuu**

- Hallituksen neuvottelun jälkeen kevään lisätalousarvioesitys annetaan eduskunnalle

**Kesäkuu**

- Euroopan komissio ehdottaa maakohtaisia suosituksia finanssi-, talous- ja sosiaalipolitiikkaa varten
- Eduskunnan kevätistuntokauden viimeinen istunto yleensä kuun lopussa
- EU:n yleisten asioiden neuvoston alustavat näkemykset komission seuraavan vuoden työohjelmaa varten
- Eurooppa-neuvoston kokous, jonka yhteydessä järjestetään pääsääntöisesti myös euroalueen maiden eurohuippukokous

**Heinäkuu**

- EU:n neuvoston puheenjohtajuus siirtyy vuorojärjestyksessä seuraavalle jäsenvaltiolle

**Elokuu**

- Valtiovarainministeriön ja ministeriöiden kahdenväliset neuvottelut valtion seuraavan vuoden talousarvioesityksestä\*\*\*
- Hallituksen budjettiriihi seuraavan vuoden talousarviosta\*\*\*
- Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman käsittely

**Syyskuu**

- Eduskunnan syysistuntokauden avajaiset
- Valtion seuraavan vuoden talousarvioesitys ja niin sanotut budjettilakiesitykset annetaan eduskunnalle
- Vuosittainen päätös valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelmasta
- Euroopan komission puheenjohtajan unionin tilaa koskeva puhe ja komission aiekirje seuraavan vuoden työohjelmasta; EU:n yleisten asioiden neuvoston keskustelu

### Lokakuu

- Hallituksen neuvottelun jälkeen syksyn lisätalousarvioesitys annetaan eduskunnalle
- Eduskunnan vastausta ennen vuoden päättymistä odottavat, niin sanotut kiireelliset hallituksen esitykset annetaan eduskunnalle
- Päätös valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan tutkimus- ja selvitysrahan seuraavan vuoden painopisteistä
- Alustava talousarviosuunnitelma (DBP\*\*\*\*) toimitetaan Euroopan komissiolle
- Eurooppa-neuvoston kokous
- Komissio julkistaa seuraavan vuoden työohjelmansa; Suomen EU-ennakkovaikuttamisprioriteetit valitaan

### Marraskuu

- Hallituksen neuvottelun jälkeen täydentävä talousarvioesitys annetaan eduskunnalle
- Euroopan komissio julkaisee vuotuisen kasvuselvityksensä ja varoituskonkreetteja koskevan kertomuksen (makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely). Komissio antaa myös lausunnon alustavista talousarviosuunnitelmista.
- EU:n yleisten asioiden neuvoston näkemykset komission seuraavan vuoden työohjelmasta (käsittely mahdollisesti jo lokakuussa)

### Joulukuu

- Seuraavan vuoden talousarvio ja niin sanotut budjettilait hyväksytään eduskunnassa
- EU:n toimielinten yhteinen julistus seuraavan vuoden lainsäädännöllisistä prioriteeteista
- Eurooppa-neuvoston kokous, jonka yhteydessä järjestetään pääsääntöisesti myös euroalueen maiden eurohuippukokous
- Eduskunnan viimeinen täysistunto ennen joulutaukoa

\* Lisäksi vuosittain voidaan järjestää useita ylimääräisiä ja epävirallisia kokouksia; eurohuippukokous pidetään Eurooppa-neuvoston yhteydessä vähintään kaksi kertaa vuodessa

\*\* Selonteko annetaan muina kuin vaalivuosina

\*\*\* Vaalivuonna myös julkisen talouden suunnitelmasta

\*\*\*\* Draft Budgetary Planning

## 2.3 Valtioneuvoston jäsenen viikko-ohjelman runko

Valtioneuvoston jäsenen viikko-ohjelman runko on vakiintunut tiettyihin aikatauluihin, joista poiketaan tarpeen mukaan pääministerin päätöksellä. Ministerin ajankäyttöä ja muita aikatauluja suunnitellaan tämä runko huomioon ottaen.

Valtioneuvoston yleisistunto pidetään pääsääntöisesti joka viikko torstaisin raha-asiainvaliokunnan kokouksen jälkeen valtioneuvoston linnassa, valtioneuvoston istuntosalissa. Raha-asiainvaliokunnan kokous alkaa yleensä kello 13.

Tasavallan presidentin esittely pidetään noin kahden viikon välein perjantaisin kello 11 valtioneuvoston linnassa, tasavallan presidentin esittelysalissa. Kesäaikana esittelyitä on harvemmin.

Raha-asiainvaliokunnan kokousten lisäksi muutkin valiokunnat noudattavat vakiintuneita kokousaikatauluja. Talouspoliittinen ministerivaliokunta kokoontuu lähtökohtaisesti tiistaisin kello 10 ja EU-ministerivaliokunta perjantaisin kello 9. Viime vuosina on pidetty noin kerran kuukaudessa tai tarvittaessa useammin ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisiä kokouksia (TP-UTVA) pääsääntöisesti perjantaisin tasavallan presidentin esittelyn jälkeen. Tasavallan presidentti tai pääministeri voi tehdä aloitteen yhteisen kokouksen koolle kutsumiseksi. Kokousaikoja tarkennetaan tarpeen mukaan. Nato-jäsenyyden myötä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa (VN-UTVA) käsiteltävien asioiden määrän ja yhteensovittamisen tarpeen ennakoidaan kasvavan osana valtioneuvostolle kuuluvaa valmistelua.

Viikko-ohjelmaan sovitaan myös tarpeen mukaan hallituksen yhteisiä neuvotteluja ja kokouksia, kuten hallituksen neuvottelut, iltakoulut ja budjettiriihet. Näiden lisäksi hallitus voi kokoontua sovituissa erilliskokoonpanoissa, kuten hallituspuolueiden puheenjohtajien kokouksissa ja ministerityöryhmissä. Viikko-ohjelmaan sovitetään myös ministereiden eduskuntatyö täysistuntoineen.

**Taulukko 1.** Valtioneuvoston jäsenen viikko-ohjelman runko.

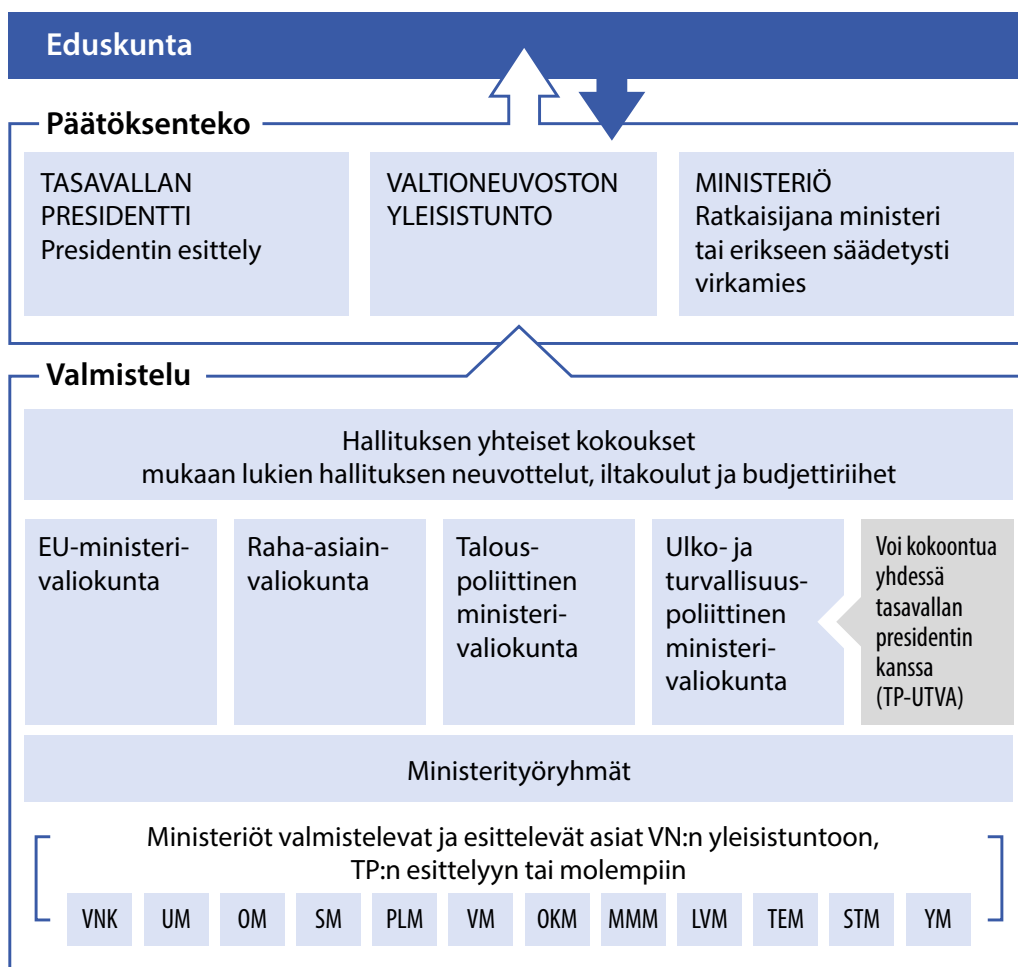
MA	TI	KE	TO	PE
	Talouspoliittinen ministeri-valiokunta klo 10.00			EU-ministeri-valiokunta klo 9.00
				Tasavallan presidentin esittely klo 11.00
				Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministeri-valiokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous
			Raha-asiainvaliokunta Valtioneuvoston yleisistunto klo 13.00	Eduskunnan täysistunto klo 13.00
	Eduskunnan täysistunto klo 14.00	Eduskunnan täysistunto klo 14.00		
			Eduskunnan täysistunto klo 16.00	

## 2.4 Asioiden valmistelu päätöksentekoa varten

Kaikki valtioneuvostossa käsiteltävät ja ratkaistavat asiat on valmisteltava asianomaisissa ministeriöissä (perustuslain 67 §), joissa myös ratkaistaan merkittävä osa valtioneuvostolle kuuluvista hallintoasioista. Kukaan ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella (perustuslain 68 §, valtioneuvostolain 2 ja 8 §). Asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille siten kuin valtioneuvoston ohjesäännön 3 luvussa säädetään. Asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu.

**Kuvio 2.** Valtioneuvoston päätöksenteko ja valmistelu.



Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta (perustuslain 66 §). Ministeri toimii ministeriön päällikkönä tai käsittelee ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita.

Valtioneuvoston yleisistunnossa päätöksenteko on usein nopeaa ja päätettävien asioiden kirjo on laaja ja asioita voi olla yhdessä yleisistunnossa paljon. Tästä syystä on tärkeää, että päätöksentekoa edeltää huolellinen ja perinpohjainen valmistelu. Ministerin henkilökohtainen rooli on tältä osin keskeinen valtioneuvostoasioiden valmistelussa. Koska valtioneuvostolle kuuluvat asiat ovat usein useammalle kuin yhdelle ministeriölle tai hallinnonalalle kuuluvia, on yhteistyön tärkeyttä korostettu valtioneuvostolain 2 §:ssä. Sen mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Hyvä yhteistyö tukee sisällöllisesti ja muodollisesti laadukkaiden päätösten valmistelua ja edesauttaa itse päätöksentekoa yleisistunnossa.

## 2.4.1 Virkavalmistelu, yhteistyö ja yhteensovittaminen

Ministerin työtä tukevat ministeriöiden virkamiehet. Virkavalmistelussa asia valmistellaan päätöksentekoa varten. Perusvalmistelu tehdään joko virkatyönä tai valmisteluelimessä. Virkavalmistelussa asialle määrätään esittelijä, jonka velvollisuutena on valmistella asia ratkaistavaksi. Asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä esittelijän esittelystä. Valmistelussa on selvitettävä eri ratkaisumahdollisuudet ottaen huomioon ratkaisuun vaikuttava asia-aineisto, taloudelliset edellytykset ja voimassa oleva lainsäädäntö. Esittelijä vastaa siitä, että päätösehdotus on valmisteltu hyvän hallinnon mukaisesti (asiatiedot oikein, lainmukaisuus selvitetty, eri tahoja tiedotettu ja kuultu riittävästi, vaihtoehtoiset ratkaisut ja vaikutukset selvitetty, asian taustat, perustelut ja päätösehdotus on kirjattu). Huolellista valmistelua varten on varattava riittävästi aikaa.

Asiat valmistellaan toimivaltaisen ministeriön johdolla. Tämän toimivaltaisen ministeriön vastuulla on myös riittävän yhteistyön järjestäminen muiden ministeriöiden kanssa.

Ministeriöiden välisen yhteistyön pysyviä elimiä ovat kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokoukset. Kansliapäällikkökokous toimii ministeriöiden välisenä yhteistyöelimenä valtioneuvoston johtamista tukien. Sille kuuluu poikkihallinnollisten asioiden yhteensovittaminen. Häiriötilanteissa johtamisen tukena toimii myös valmiuspäällikkökokous.

Pääministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävänä on pääministerin lähimpänä apuna johtaa asioiden valmistelua ja huolehtia yhteistyöstä ministeriöiden kanssa ja ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävänä on ministerin apuna ja edustajana ohjata ministerin apuna asioiden valmistelua ministerin toimialalla ja huolehtia yhdessä kansliapäällikön kanssa ministeriön ja muiden hallinnonalojen yhteistyöstä. Kansliapäällikkö ja valtioneuvoston kansliassa kansliapäällikön tehtävistä vastaava alivaltiosihteri vastaa muun muassa virkavalmistelun yhteensovittamisesta ministeriössä



sekä virkamiesyhteistyön järjestämisestä yhdessä muiden ministeriöiden kanssa. Lisäksi kansliapäällikön tehtävänä on yhteensovittaa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa muiden ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen toiminnan kanssa.

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ovat yhä enenevässä määrin useammalle kuin yhdelle ministeriölle tai hallinnonalalle kuuluvia niin, että eri hallinnonalojen toiminnan hyvä yhteensovitus on tullut entistä tärkeämmäksi. Ministeriöiden välinen yhteistyö tukee sisällöllisesti ja muodollisesti laadukkaiden päätösten valmistelua. Se tukee myös päätöksentekoaikain- ja päätöksentekoaikain perehtymistä ja siten itse päätöksentekoa yleisistunnossa.

Esiteltävien asioiden valmistelusta ja menettelyistä on ministeriökohtaisesti annettu tarkempia sääntöjä. Esittelijän on tehtävä asiassa ratkaisuehdotus perusteluineen sekä ehdotukset tarpeellisista välitoimenpiteistä. Ennen kuin asia voidaan viedä päätöksentekijälle esittelyyn, on eräitä erityisiä tehtäviä, jotka tulee esiteltävästä asiasta riippuen suorittaa. Näitä ovat muun muassa kuuleminen ja lausuntojen pyytäminen, kääntäminen ja esittelyluvan pyytäminen.

## 2.4.2 Hallituksen valmistelu

Ennen asian ratkaisua ministeriössä, valtioneuvoston yleisistunnossa tai tasavallan presidentin esittelystä asiaa valmistellaan tarpeen mukaan poliittisesti hallituksen neuvottelussa taikka muussa ministereiden välisessä kokoonpanossa sekä mahdollisesti yhdessä tai useammassa neljästä lakisäätteisestä ministerivaliokunnasta.

Parlamentaarinen vastuu edellyttää, että ministerit voivat tehokkaasti seurata hallinnon-alansa toimintaa ja ohjata päätöksenteon valmistelua. Poikkihallinnollisten ja muiden merkittävien asioiden eteenpäinviemiseksi tarvitaan ministeriöiden välistä koordinoitua ja eri ministeriöiden kantojen yhteensovittamista. Koordinointi ja yhteensovittaminen edellyttävät onnistuakseen toimivaa poliittista ohjausta, josta vastaavat ministerit. Hallituksen yhteiset valmistelukokoukset ovat tässä keskeisiä. Tärkeää on, että asianomaiset ministerit osallistuvat mahdollisuuksien mukaan itse kaikkiin kokouksiin.

Kukin hallitus voi päättää pitävänsä erilaisia hallituksen yhteisiä neuvotteluja ja niitä voidaan kutsua hallituksen päättämällä nimillä. Tällaisia hallituksen yhteisiä neuvotteluja on kutsuttu hallituksen neuvottelujen lisäksi esimerkiksi iltakouluiksi, strategiaistunnoiksi ja budjettiriihiksi. Neuvotteluihin osallistuu koko hallitus ja lisäksi neuvotteluissa voi olla myös muita läsnä.

Hallitus kokoontuu myös valmistelemaan asioita erilaisissa pienemmissä kokoonpanoissa. Näistä esimerkkejä ovat ministerivaliokunnat, ministerityöryhmät ja hallituspuolueiden puheenjohtajien kokoukset.

Kaikki edellä mainitut ovat valmistelua varten asetettuja kokoonpanoja, eikä niissä tehdä varsinaisia päätöksiä.

**Taulukko 2.** Hallituksen pitämien kokousten lukumäärät vuosina 2019–2022.

	2019	2020	2021	2022
<b>Päätöksenteko</b>				
Valtioneuvoston yleisistunto	56	98	109	75
Tasavallan presidentin esittely	28	33	36	40
<b>Valmistelu</b>				
Hallituksen neuvottelu tai iltakoulu	16	60	56	29
Ministerivaliokuntien kokoukset	104	148	134	130
Ministerityöryhmien kokoukset	41	109	157	134

Ministerivaliokunnissa ja -työryhmissä kyse on asioiden valmistelusta ja asioiden käsittely on niissä luonteeltaan luottamuksellista. Suuria asiakokonaisuuksia valmistelevien ministerityöryhmien työ muodostuu myös usein säännölliseksi osaksi valtioneuvoston viikkorutiinia.

Päätöksenteon valmistelussa merkittäviä kannanottojen muodostamiselle ovat lisäksi hallituspuolueiden puheenjohtajien kokoukset ja hallituspuolueiden ministeriryhmien kokoukset.

#### 2.4.2.1 Hallituksen neuvottelut

Hallituksen neuvottelut ovat hallituksen yhteisiä kokouksia, joihin osallistuvat kaikki ministrit. Neuvottelut kutsuu koolle pääministeri. Hallituksen neuvotteluissa ei tehdä muodollisia ratkaisuja. Pääministerin tekemä yhteenveto käydystä keskustelusta ja ministereiden saavuttama yksimielisyys ovat kuitenkin asiallisesti merkittäviä ja ohjaavat hallituksen toimintaa.

Valtioneuvoston viestintäosasto hoitaa hallituksen neuvottelujen viestintää pääministerin ohjeiden mukaisesti. Yleensä tämä tarkoittaa tiedotetta kokouksen jälkeen.

### Hallituksen neuvottelu

Hallituksen neuvotteluissa on yleensä käyty keskusteluja ajankohtaisista toimenpiteistä vaativista kysymyksistä ja linjattu yksittäisiä, valmistelussa nopeampaa kannanottoa vaativia asioita.

Hallituksen neuvottelujen ajankohdat pyritään vahvistamaan hyvissä ajoin. Neuvotteluja on tarpeen järjestää joskus myös lyhyellä kokoonkutsumisajalla. Ministerin ajankäyttöä suunniteltaessa on hyvä varautua siihen, että ainakin valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen ministerin on mahdollista osallistua neuvotteluun tai muuhun hallituksen keskusteluun.

Hallituksen neuvotteluun osallistuvat ministereiden lisäksi valtioneuvoston oikeuskansleri, pääministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri ja valtioneuvoston viestintäjohtaja. Ministerin ollessa estyneenä ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan. Viime aikoina käytäntönä on ollut, että neuvotteluun voivat osallistua ministeriryhmien sihteereinä toimivat erityisavustajat.

Neuvottelussa asian esittelee yleensä asianomainen ministeri. Virkamiesten läsnäolosta ja näiden toimesta tapahtuvasta asian esittelystä tai informaation antamisesta sovitaan pääministerin kanssa etukäteen. Ministeri voi ilmoittaa pääministerille tai tämän erityisavustajalle asioista, joita hän toivoisi otettavan esille hallituksen neuvottelussa.

Neuvottelun sihteerinä toimii pääministerin erityisavustaja tai muu pääministerin määräämä virkamies. Neuvottelun kulun merkitsee muistiin valtioneuvoston kanslian valtioneuvostoasiainyksikön virkamies. Neuvottelusta laaditut muistinpäätökset eivät ole julkisia asiakirjoja.

### Hallituksen iltakoulu

Hallituksen iltakoulu syntyi 1930-luvun loppupuolella vastaamaan käytännön tarpeeseen – edistämään hallitusyhteistyötä, estämään mielipiteiden jyrkät yhteentörmäykset ja säilyttämään valtioneuvoston toimintatieto. Iltakoulun luonne on aikojen saatossa muuttunut ja pidettyjen iltakoulujen määrä vaihdellut. Iltakoulussa käsitellyssä ovat olleet tärkeät, useamman ministeriön toimialaa koskevat asiat. Hallituskaudella 2015–2019 iltakoulujen sijaan pidettiin niin sanottuja strategiaistuntoja.

Hallituksen iltakouluun osallistuvat ministereiden lisäksi hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat tai heidän sijaisensa, valtioneuvoston oikeuskansleri, pääministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri ja valtioneuvoston viestintäjohtaja. Ministerin ollessa estyneenä ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan. Viime aikoina käytäntönä on ollut, että neuvotteluun voivat osallistua myös ministeriryhmien sihteereinä toimivat erityisavustajat.

### JTS-riihi ja budjettiriihi

Julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelu seuraavaksi neljäksi vuodeksi (niin sanottu JTS-prosessi) päättyy koko hallituksen neuvotteluun julkisen talouden suunnitelmasta eli niin sanottuun JTS-riiheen (kehysriihi). Hallituskauden puolivälissä tapahtuvaa tarkastelua on nimitetty myös puoliväliriiheksi. Riihtä johtaa pääministeri ja siihen osallistuvat kaikki ministerit, valtioneuvoston oikeuskansleri, valtiovarainministeriön valtiosihteeri (kansliapäällikkönä), valtiovarainministeriön budjettiosaston johto avustajineen sekä ylempiä virkamiehiä ja avustajia kulloisenkin tarpeen mukaan. Pääministeri päättää riihen kulun. Valtiovarainministeriön budjettiosasto kirjaa riihen linjaukset ja mahdolliset pöytäkirjamerkinnät, jotka tulevat julkisiksi. Riihessä saatetaan linjata samalla myös muita hallituksen asioita, joista kirjaa pitävät esimerkiksi erityisavustajat. Neuvottelun kulun merkitsee muistiin valtioneuvoston kanslian valtioneuvostoasiainyksikön virkamies. Neuvottelusta laaditut muistiinpanot eivät ole julkisia asiakirjoja.

JTS-riihessä päätetään ennen kaikkea hallinnonalojen menokehys seuraavaksi vuodeksiten, että siinä otetaan huomioon valtion resurssit tai toimintaedellytykset olemassa olevan ja suunnitellun lainsäädännön puitteissa. Riihessä linjataan myös pidemmän aikavälin rakennemuutoksia. JTS toimii seuraavan vuoden talousarvioehdotusten valmistelun ohjeena.

JTS-riiheen kukin ministeri tuo linjattavaksi vain ne asiat ja määrärahamuutokset, joista ei ole saavutettu yksimielisyyttä valtiovarainministeriön kanssa JTS-valmistelun aikaisemmassa vaiheessa.

JTS kattaa koko julkisen talouden. Suunnitelma vastaa myös EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta ja suunnitelman liitteessä on esitetty vakausohjelmaan liittyvät erityiset tiedot. JTS-riihessä ovat esillä yhdellä kertaa kaikki menotarpeet.

Budjettiriihessä (hallituksen neuvottelu valtion talousarviosta) linjataan seuraavan vuoden valtion talousarvioesityksen sisällöstä. Riihtä johtaa pääministeri ja siihen osallistujat ovat samat kuin JTS-riiheen. Vakiintuneena käytäntönä on viime aikoina ollut, että hallituksen neuvottelu järjestetään myös ennen täydentävän talousarvioesityksen ja lisätalousarvioesityksen antamista.

Budjettiriihessä hallitus tekee linjaukset valtion talousarvioesityksen kaikista osastoista (tulot) ja pääluokista (menot). Samalla linjataan valtion tarpeiden tärkeysjärjestys ja allokoidaan määrärahat talousarvioesitykseen. Riihen päätökset kirjaa valtiovarainministeriön budjettiosasto, samoin mahdolliset pöytäkirjamerkinnot, jotka tulevat julkisiksi. JTS- ja budjettiriihien kulun merkitsee muistiin valtioneuvoston kanslian valtioneuvostoasiainyksikön virkamies. Neuvottelusta laaditut muistiinpanot eivät ole julkisia asiakirjoja.

Lopulliset valtioneuvoston ratkaisut julkisen talouden suunnitelmasta ja valtion talousarvioesityksestä tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa.

#### 2.4.2.2 Ministerivaliokunnat

Valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten (perustuslain 67 §). Valtioneuvostossa voi siten olla ministerivaliokuntia poliittisten linjavalintojen ja kannanmäärittelyjen sekä muiden asioiden valmistelua varten. Ministerivaliokuntien kokouksiin eivät yleensä osallistu kaikki ministerit.

Valtioneuvostolaissa säädettyjä, valtioneuvoston asioiden valmistelua ja valmistelun poliittista ohjausta varten olevia hallituksen valmistelukokouksia ovat:

1. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta (VN-UTVA), joka on viime vuosina yleensä kokoontunut yhteiskokouksiin tasavallan presidentin kanssa (TP-UTVA)
2. EU-ministerivaliokunta (EU-MINVA)
3. Raha-asiainvaliokunta (RV)
4. Talouspoliittinen ministerivaliokunta (TALPOL)

Valtioneuvoston ohjesäännön 4 luvussa säädetään ministerivaliokuntien kokoonpanoista ja asioiden käsittelystä niissä. Ministerivaliokunnille ei kuulu varsinaista ratkaisuvalltaa. Käytännössä ministerivaliokuntien merkitys poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä on voimakkaasti korostunut, koska niissä valitaan poliittiset linjat ja muodostetaan kannat. Esimerkiksi talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksen kannanotot ovat eräissä asioissa tosiasiaa päätöksiä. Asia käsitellään tarvittaessa useammassa ministerivaliokunnassa. Lopulliset valtioneuvoston ratkaisut tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä.

Pääministerin tehtävänä on valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen. Tähän tehtävään liittyy myös pääministerin toiminta ministerivaliokuntien puheenjohtajana. Valtioneuvostolain 3 ja 23 §:n perusteella pääministeri on ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan, EU-ministerivaliokunnan, raha-asiainvaliokunnan sekä talouspoliittisen ministerivaliokunnan puheenjohtaja.

Pääministeri päättää ministerivaliokuntien kokousajat ja asialistan. Valtioneuvoston valiokunnista on pidettävä pöytäkirjaa. Pöytäkirjan vahvistaa oikeaksi valiokunnan sihteeri (VNOS:n 39 §). Ministerivaliokuntien asiakirjojen julkisuudesta ks. 12.4.2.8. Vakiintunut käytäntö on ollut, että ministerivaliokunnille vahvistetaan toimintaohjeet.

Valtioneuvoston yleisistunto voi lisäksi asettaa ylimääräisiä ministerivaliokuntia, joihin jäsenet määrää valtioneuvosto (valtioneuvostolain 23 §). Ministerivaliokunnat asetetaan pääsääntöisesti tietyn yksilöidyn asian tai asiakokonaisuuden valmistelua varten, eikä työskentelymuodoista ole säännöksiä. Valiokunnat kokoontuvat puheenjohtajaksi määrätyn ministerin kutsusta tarpeen mukaan. Ylimääräisiä ministerivaliokuntia ei ole viime vuosina asetettu – niiden sijasta on asetettu ministerityöryhmiä.

Valtioneuvoston yleisistunto määrää ministerivaliokuntien jäsenet. Yleisistunnon päätöksellä määrätään myös ministerivaliokunnan pääsihteeri, muut sihteerit ja pysyvät asiantuntijat.

### **Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta (ml. ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous)**

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (VN-UTVA) on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaisuusmaapuolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset. Valiokunnan puheenjohtajana toimii valtioneuvostolain 3 §:n mukaan pääministeri, joka päättää kokouksen koolle kutsumisesta ja vahvistaa siinä käsiteltävät asiat. Valiokunta voi käsitellä asioita myös kirjallisessa menettelyssä. Nato-jäsenyyden myötä valiokunnan käsiteltävien asioiden määrän ja yhteensovittamisen tarpeen ennakoitaan kasvavan osana valtioneuvostolle kuuluvaa valmistelua.

Keskeinen ulkopolitiikan yhteistyön foorumi on ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous (TP-UTVA). Käytännöksi ovat yleensä muodostuneet ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteiskokoukset. Tasavallan presidentti tai pääministeri voi tehdä aloitteen yhteisen kokouksen koolle kutsumiseksi (valtioneuvostolain 24 §). Tämä koskee myös TP-UTVA:n kirjallista menettelyä. Esimerkiksi keskeiset Natoa koskevat ulko- ja turvallisuuspoliittiset asiat linjataan TP-UTVA:ssa.

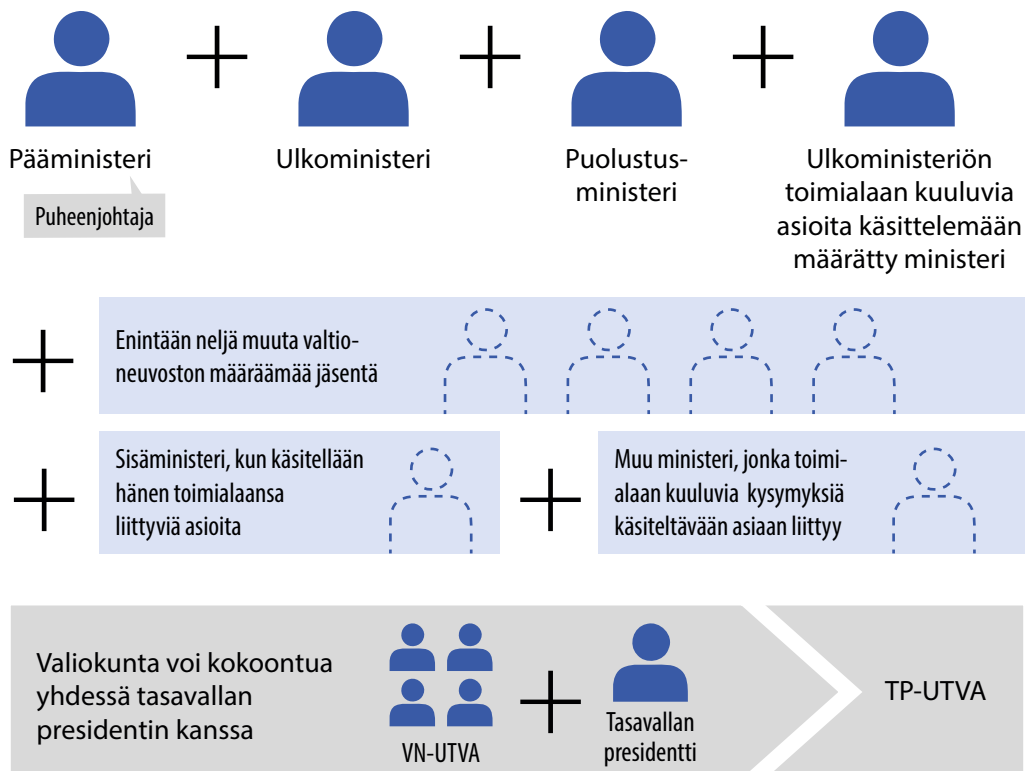
Jäseninä VN-UTVA:ssa ovat ulkoministeri, valtioneuvoston määräämä ulkoministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri, puolustusministeri ja enintään neljä muuta valtioneuvoston määräämää jäsentä. Sisäministeri osallistuu asian käsittelyyn, kun käsitellään hänen toimialaansa liittyviä asioita. Lisäksi asian käsittelyyn osallistuu muu ministeri, jonka toimialaan kuuluvia kysymyksiä käsiteltävään asiaan liittyy.

TP-UTVA:n vakiintunut kokousaika on perjantaisin heti tasavallan presidentin esittelyn jälkeen.

VN-UTVA:n ja TP-UTVA:n viestintää hoitaa valtioneuvoston viestintäosasto. Kokouksissa on läsnä valtioneuvoston viestintäjohtaja. Valiokunnan sihteeristönä ovat toimineet ulkoministeriön virkamiehet.

Kokouksista ei tiedoteta etukäteen. Kokouksen jälkeen julkaistaan yleensä valtioneuvoston viestintäosaston tiedote, jonka sisällöstä sovitaan kokouksessa. Mahdollisista tiedotustilaisuuksista tai lausunnon annosta kokouksen jälkeen sovitaan erikseen.

**Kuvio 3.** Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan sekä ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen kokoonpanot.



## EU-ministerivaliokunta

EU-ministerivaliokunta on Suomen EU-politiikan johtamisen keskeisin väline. Valiokunnassa käsitellään poliittisesti, taloudellisesti, oikeudellisesti tai muutoin merkittävät EU-asiat. Siellä sovitaan toimintalinjat muun muassa Eurooppa-neuvoston kokouksiin ja muihin jäsenvaltioiden johtajien kokouksiin sekä EU:n neuvostoihin (ministerineuvosto) ja epävirallisiin ministerikokouksiin. Valiokunnassa käsitellään myös muut poliittisen tason käsittelyä edellyttävät EU-linjaukset. Erityistä huomiota kiinnitetään ennakointiin eli käsittelyn ajoittamiseen siten, että Suomi voi tehokkaasti ja jo varhaisessa vaiheessa vaikuttaa EU-valmisteluun ja päätöksentekoon. Myös laaja-alaisten kokonaisuuksien käsitteleminen ja seuranta ovat tärkeitä.

EU-ministerivaliokunnan puheenjohtaja on pääministeri. Valiokunnan jäseniä ovat valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri, ulkoministeri, ulkomaankauppa-asioita käsittelemään määrätty ministeri, oikeusministeri, valtiovarainministeri, maa- ja metsätalousministeri ja elinkeinoministeri sekä tarpeen vaatiessa muut ministerit, jotka valtioneuvosto määrää. Jäsenenä valiokunnassa on lisäksi kulloinkin se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu. Asian käsittelyyn voi osallistua myös muu ministeri. Käytännössä muilla ministereillä on yhtäläinen oikeus osallistua keskusteluun ja Suomen toimintalinjasta sopimiseen kokouksessa sekä tehdä muutosesityksiä kirjallisessa menettelyssä.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen puheenjohtajalla eli maaneuvoksella on oikeus tulla kuulluksi silloin, kun asia kuuluu maakunnan toimivaltaan tai se on muutoin maakunnalle erityisen tärkeä (VNOS:n 26 §).

Kukin ministeri esittelee EU-ministerivaliokunnalle toimivaltaansa kuuluvat asiat. Neuvoston kokoukset esittelee se ministeri, joka edustaa Suomea kyseisessä kokouksessa. Sijaisuudet määräytyvät valtioneuvoston sijaisuuslistan mukaan. Valtiosihteeri ei voi toimia ministerin sijaisena. Esittelevällä ministerillä on mahdollisuus ottaa mukaan kyseiseen asiakohtaan asiantuntija. Tässä roolissa myös valtiosihteeri voi olla läsnä kokouksessa.

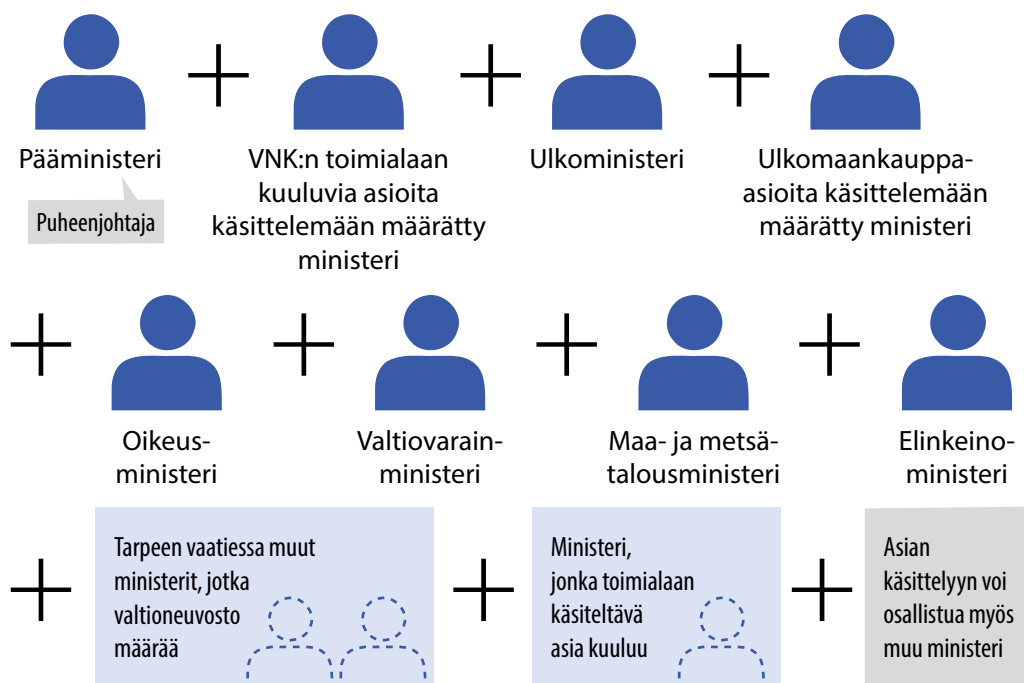
EU-ministerivaliokunta on valmisteleva elin, jossa ei tehdä muodollisia päätöksiä. Tavoitteena on saada valiokunnan puolto esittelevän ministerin ehdottamalle toimintalinjalle tai käydä keskustelua ajankohtaisesta asiasta. Toimivaltaisella ministerillä on keskeinen asema linjauksista sovittaessa. Toimintaperiaatteena on ollut etsiä pääministerin johdolla yhteinen näkemys Suomen kannoista. Näin hallitus on voinut esiintyä yhtenäisesti eduskunnassa ja Suomi yhtenäisesti EU:ssa.

EU-ministerivaliokunnan kokoukset ovat pääsääntöisesti perjantaisin kello 9. Pääministerin ollessa estynyt tai muutoin tarvittaessa voidaan järjestää kirjallinen menettely. Poikkeustapauksissa voidaan myös pääministerin päätöksellä järjestää puhelinkokous.



EU-ministerivaliokunnan viestintää hoitaa pääministerin ohjeiden mukaisesti valtioneuvoston viestintäosasto, jonka edustaja on läsnä kokouksessa. Valiokunnan asialistat julkaistaan valtioneuvoston verkkosivuilla ennen kokousta. Kokouksen jälkeen julkaistaan kokoukseen liittyvät julkiset asiakirjat ja tiedote valiokunnan tekemistä linjauksista. Valiokunnan sihteeristönä ovat toimineet valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osaston virkamiehet.

**Kuvio 4.** EU-ministerivaliokunnan kokoonpano.



### Raha-asiainvaliokunta

Raha-asiainvaliokunnan tehtävänä on ennakkollinen finanssivalvonta. Ennen päätöksen tekemistä valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävät tai ministeriön päätösvaltaan kuuluvat taloudellisen tai muun merkityksen vuoksi merkittävät asiat käsitellään raha-asiainvaliokunnassa.

Valtioneuvosto on antanut tarkempia määräyksiä siitä, mitkä asiat on taloudellisen tai muun merkityksen vuoksi ennen päätöksen tekemistä käsiteltävä raha-asiainvaliokunnassa (valtioneuvoston määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa, N:o TM 0201/VM/2081/00.00.00/2012).<sup>3</sup> Ennakollisen valvonnan tarkoitus on, että varoja käytetään budjetin sekä budjettisäädösten ja -määräysten mukaisesti, ratkaisut ovat taloudellisia ja niiden ajoitus on tarkoituksenmukainen. Tarvittaessa valtiovarainministeriön budjettiosaston niin sanottu listapäällikkö ottaa kantaa määräyksen tulkintakysymyksiin.

Raha-asiainvaliokunnan puheenjohtaja on pääministeri. Muita jäseniä ovat valtiovarainministeri ja kaksi muuta ministeriä, joista valtioneuvosto määrää toisen ja joista toisena on se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu. Tarpeen vaatiessa valtioneuvosto määrää vielä enintään kuusi ministeriä jäseniksi valiokuntaan. Jos valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään on määrätty ministeri, hänkin on valiokunnan jäsen.

Raha-asiainvaliokunta on päätösvaltainen kolmijäsenisenä. Yhden läsnä olevan jäsenen tulee olla valtiovarainministeriöstä. Jos valiokunnan jäsen on estynyt tai esteellinen, on hänen sijaisekseen määrätty ministeri valiokunnan jäsenenä. Jos ministeri on nimitetty kahteen tai useampaan ministeriöön ja jos käsiteltävä asia ei kuulu ministerin toimialaan, hänen sijaisinaan voivat toimia sijaisuusjärjestystä noudattaen kaikki hänen sijaisekseen määrätty ministerit. Jos asia kuuluu kyseisen ministerin toimialaan, sijaisuusjärjestys määräytyy kyseisen toimialan sijaisuusjärjestyksen mukaan.

Raha-asiainvaliokunnan istunnot ovat yleisistuntomaisia. Esittely ja esittelylista sekä ratkaisumenettely ovat samantapaisia kuin yleisistunnossa. Raha-asiainvaliokunnan kokouksissa ministereillä on käytössään kokoussovellus.

Raha-asiainvaliokunnan tulevat asiat tulee jakaa kokousta edeltävänä perjantaina kello 11 mennessä valtioneuvoston sähköiseen päätöksentekojärjestelmään (PTJ), joka on tarkoitettu korvata uudella päätöksentekosovelluksella (PTS) vuoden 2023 aikana. Painavista syistä valtiovarainministeriön niin sanottu listapäällikkö voi antaa luvan jakaa esittelylistan myöhemmin.

---

3 [https://www.finlex.fi/data/normit/8811/TM\\_0201.pdf](https://www.finlex.fi/data/normit/8811/TM_0201.pdf) (3.1.2002)  
[https://www.finlex.fi/data/normit/43741/VM\\_2081\\_2012.pdf](https://www.finlex.fi/data/normit/43741/VM_2081_2012.pdf) (muutos 15.11.2012)  
[https://www.finlex.fi/data/normit/43742/VM\\_2165\\_2017.pdf](https://www.finlex.fi/data/normit/43742/VM_2165_2017.pdf) (muutos 30.11.2017)

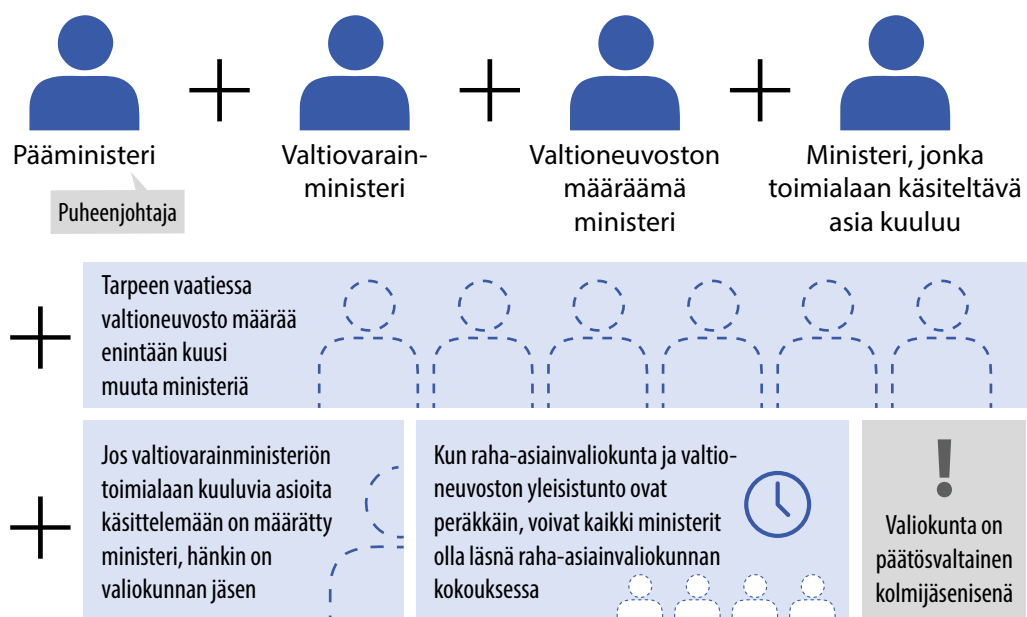
Valtiovarainministeriön budjettiosasto (asiantuntijat ja niin sanottu listapäällikkö) käsittelee ennakkolisesti käsiteltävät esittelylistat. Raha-asiainvaliokunnan sihteerinä on toiminut valtiovarainministeriön valtiosihteeriksi kansliapäällikkönä taikka hänen määräämänsä valtiovarainministeriön virkamies. Valiokunnan sihteeri selostaa asian valiokunnan istunnossa sekä ilmaisee ratkaisuehdotuksen asiaan ja valtiovarainministeriön kannan siihen. Valtioneuvoston asianomainen esittelijä voidaan kutsua kuultavaksi, jos sitä pidetään tarpeellisena.

Yleisistunto voi poiketa raha-asiainvaliokunnan lausunnosta. Ministeriö sen sijaan ei saa ratkaisua tehdessään poiketa raha-asiainvaliokunnan lausunnosta, vaan asia on tällöin siirrettävä yleisistunnon ratkaistavaksi.

Kun raha-asiainvaliokunta ja valtioneuvoston yleisistunto ovat peräkkäin, käytäntönä on ollut, että kaikki ministerit voivat olla läsnä raha-asiainvaliokunnan kokouksessa siihen katsomatta, ovatko he valiokunnan jäseniä.

Raha-asiainvaliokunnan asialistoja ei julkaista ennakkoon. Käytännöksi on vakiintunut, että valiokunnan ministeriöille puoltamat päätökset julkaistaan liitteineen kokouksen jälkeen valtioneuvoston verkkosivuilla. Ministeriöt voivat tehdä omia tiedotteita toimialansa asioista. Valtioneuvostolle puollettavista asioista tiedotetaan yleisistunnon jälkeen.

**Kuvio 5.** Raha-asiainvaliokunnan kokoonpano.



## Taluspoliittinen ministerivaliokunta

Taluspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee kokonaistaloudellista kehitystä ja yleisiä taluspoliittisia toimenpiteitä, julkisen talouden kehityksen pääsuuntaviivoja ja muita taluspoliittisia toimenpiteitä siinä laajuudessa kuin pääministeri määrää.

Taluspoliittisen ministerivaliokunnan puheenjohtajana on pääministeri ja jäseninä valtiovarainministeri, valtioneuvoston määräämä valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri, elinkeinoministeri, työministeri ja enintään neljä muuta valtioneuvoston määräämää ministeriä.

Taluspoliittinen ministerivaliokunta kokoontuu yleensä tiistaisin.

Kokouksissa on läsnä pysyvänä asiantuntijana valtiovarainministeriön valtiosihteeri kansliapäällikkönä ja pääministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri.

Taluspoliittiseen ministerivaliokunnan käsiteltäväksi suunnitelluista asioista tulee lähökohtaisesti ilmoittaa valiokunnan sihteerille viimeistään edellisenä torstaina kello 11 ja toimittaa aineisto kello 15 mennessä.

**Kuvio 6.** Taluspoliittisen ministerivaliokunnan kokoonpano.



Taluspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksista pidetään päätöspöytäkirjaa, johon liitetään käsitellyn perustana olleet muistiot ja muut asiakirjat. Pöytäkirjaan merkitään myös toimitetun äänestyksen tulos sekä valiokunnan jäsenen eriävä mielipide tai lausuma. Salassa pidettävien asioiden käsittelystä on erillinen ohje.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan viestintää hoitaa pääministerin ohjeiden mukaisesti valtioneuvoston viestintäosasto. Kokouksessa on läsnä valtioneuvoston viestintäjohtaja. Valiokunnan pääsihteerinä on toiminut valtiovarainministeriön budjettipäällikkö. Valiokunnan pääsihteerinä on laatinut esityslistan pääministerin ja hänen avustajiensa ohjeiden mukaisesti.

Valiokunnan kokouksista ei yleensä tiedoteta etukäteen. Viestinnästä sovitaan kokouksessa. Usein kokouksen jälkeen julkaistaan tiedote, jonka valmisteluun vastuuministeriö osallistuu.

### 2.4.2.3 Ministerityöryhmät

Valtioneuvosto voi sopia, että tietyn asian tai asiakokonaisuuden valmisteluun perustetaan ministerityöryhmä. Ministerityöryhmästä, sen tehtävistä ja jäsenistä sovitaan usein jo hallitusneuvottelujen yhteydessä tai myöhemmin hallituskaudella. Ministerityöryhmä ja sen tarvittava sihteeristö asetetaan valtioneuvoston yleisistunnossa.

Ministerityöryhmiin tuotavat asiakokonaisuudet ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä, ja vaativat usein pitkäjänteistä valmistelutyötä. Ministerityöryhmään tuodaan lähtökohteisesti sellaiset poikkihallinnolliset tai muuten merkittävät asiakokonaisuudet, joista on muodostettava yhteinen poliittinen linjaus tai joiden jatkovalmistelua ministeriöissä on ohjattava.

Ministerityöryhmä on hallituksen kollegiaalista valmistelua ja poliittista yhteensovittamista varten asetettu kokoonpano, joka ei ole päättävä elin. Ministerityöryhmät tekevät kuitenkin tosiasiaa vahvoja linjauksia, joiden myötä niillä on politiikkatoimien valmistelussa ohjaava rooli.

Ministerityöryhmän kokouksissa on yleensä läsnä ministeriön viestinnän edustaja. Viestinnän toteuttamisesta sovitaan työryhmän puheenjohtajan johdolla.

Ministerityöryhmien toimintakäytännöistä ks. Ministerityöryhmien toimintaohje vuosille 2023–2027.

## 2.5 Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteko

### 2.5.1 Käsiteltävät asiat

Valtioneuvoston yleisistunto päättää asioista toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii (perustuslain 67 §).<sup>4</sup> Yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset (valtioneuvostolain 12 §). Lukumäärältään suurin asiatyyppi, jossa tehdään ratkaisuehdotuksia presidentille, ovat eduskunnan vastaukset hallituksen esityksiin (lain vahvistamiset).

Yleisistunnossa ratkaistaan myös eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset, kertomukset ja kirjelmät sekä valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät, valtioneuvoston asetukset samoin kuin sellaiset EU:ssa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää (valtioneuvostolain 12 §).

Lisäksi valtioneuvoston ohjesäännön 3–8 §:ssä luetellaan yksityiskohtaisemmin yleisistunnolle kuuluvia asioita. Valtioneuvoston ohjesäännössä ratkaistavat asiat jaotellaan yleisiin, taloudellisiin ja virkamiehiä koskeviin asioihin, laissa tai asetuksessa säädettyihin asioihin ja muihin asioihin sekä viranomaisten yhteistoimintaa ja erimielisyyksiä koskeviin asioihin.

### 2.5.2 Aika, paikka ja päätösvaltaisuus

Pääministeri määrää valtioneuvoston yleisistunnon ajankohdan. Säännönmukaisesti se pidetään torstaisin kello 13 alkavan raha-asiainvaliokunnan kokouksen jälkeen valtioneuvoston linnassa, valtioneuvoston istuntosalissa. Varsinaisten yleisistuntojen lisäksi valtioneuvosto voidaan kutsua ylimääräisiin yleisistuntoihin. Ajankohdasta päättää pääministeri. Edellytyksenä on, että kutsu saadaan toimitettua kaikille valtioneuvoston jäsenille etukäteen.

Yleisistunnon puheenjohtajana on pääministeri tai hänen estyneenä ollessaan pääministerille määrätty sijainen (pääministerin ensimmäinen sijainen). Jos tämäkin on estynyt, toimii puheenjohtajana virkaiältään vanhin ministeri (pääministerille määrätty sijaiset).

---

4 Vuonna 2022 valtioneuvoston yleisistuntoja pidettiin 75 ja niissä käsiteltiin yhteensä hieman yli 1 800 asiaa.

Pääministerin ja ministereiden lisäksi yleisistuntoon osallistuu valtioneuvoston oikeuskansleri tai hänen sijastaan apulaisoikeuskansleri tai tämän sijainen sekä pöytäkirjaa pitävä esittelysihteeri (valtioneuvoston kanslian valtioneuvostoasiainyksikön virkamies). Käsiteltäessä Helsingin yliopistoa koskevia asioita on myös Helsingin yliopiston kanslerilla oikeus osallistua yleisistuntoon (yliopistolain 68 §).

Yleisistunto on päätösvaltainen viisijäsenisenä. Asian käsittely edellyttää lisäksi, että paikalla on ministeri, jonka toimialaan esiteltävä asia kuuluu tai tämän sijainen. Yleisistunto ei ole julkinen.

Covid-19-pandemian aikana ylimmän hallitusvallan toimintakyvyn ja jatkuvuuden turvaamiseksi terveysturvallisuussyistä mahdollistettiin etäosallistuminen istuntoon. Poikkeuksellisissa tilanteissa osallistumisoikeus ja päätöksenteko turvataan, jos se on välttämätöntä, etäyhteyden kautta.

Valtioneuvoston päätöksentekomenettelyistä ja käytännön järjestelyistä sekä yleisistuntojen ja tasavallan presidentin esittelyjen järjestämisestä vastaa valtioneuvoston kanslian valtioneuvostoasiainyksikkö.

### 2.5.3 Asian vireilletulo ja esittelylistat

Asia tulee valtioneuvoston yleisistuntoon vireille, kun ministeriössä asian valmistellut esittelijä jakaa laatimansa esittelylistan valtioneuvoston sähköiseen päätöksentekojärjestelmään (PTJ). Järjestelmä on tarkoitettu korvata uudella päätöksentekosovelluksella (PTS) vuoden 2023 aikana. Esittelylistan jakamiseen tarvitaan asianomaisen ministerin jakolupa. Jos esittelevänä ministerinä toimii sijainen, on myös häneltä saatava jakolupa.

Esittelijä voi silloin, kun asian esittelemiselle on säädetty erityinen määräaika esimerkiksi eduskunnan vastausten esittelyyn liittyvästä tai muusta erityisestä syystä, jakaa esittelylistan ilman ministerin antamaa jakolupaa. Tällaisessa tapauksessa kysymyksen siitä, otaanko asia yleisistunnossa käsiteltäväksi, ratkaisee valtioneuvosto.

Pääministeri voi määrätä ajankohdan, johon mennessä jokin yleisistunnon käsiteltäviin kuuluva asia on esiteltävä (valtioneuvostolain 22 §). Pääministeri ja asianomainen ministeri voivat esittää, että ministeriön päätösvaltaan kuuluva asia yksittäistapauksessa siirretään yleisistunnon ratkaistavaksi (valtioneuvostolain 14 §).

Esittelylista on jaettava viimeistään kaksi päivää ennen yleisistuntoa, yleensä tiistaisin kello 11 mennessä. Ministereillä on kaksi vuorokautta aikaa perehtyä asiaan. Tässä ministereillä on apunaan erityisavustajia, jotka käyvät viikon esittelylistat läpi keskiviikkoamuna niin sanotussa listapalaverissa.

Pääministerin luvalla esittelylista voidaan jakaa PTJ:llä (PTS:lla) määräajan jälkeen. Lupapyyhnot osoitetaan pääministerin erityisavustajalle. Jos jakoaikaan annetaan poikkeuksellisesti lisää aikaa, esittelijän on ilmoitettava asiasta valtioneuvoston kanslian valtioneuvostoasiainyksikköön. Poikkeustapauksessa esittelylista voidaan pääministerin luvalla jakaa yleisistunnon pöydälle. Ministeri sopii tästä pääministerin kanssa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri tarkastaa jaetut esittelylistat ja on laillisuusvalvojana paikalla yleisistunnossa.

Esittelylista muodostuu esittelylistan kansilehdestä ja sen liitteistä. Kansilehti sisältää tiiviisti tiedot käsiteltävästä asiasta ja sen valmistelusta sekä lyhyesti esittelijän päätösehdotuksen. Liitteenä on muu päätöksenteon kannalta keskeinen aineisto sekä tarvittaessa esittelymuistio samoin kuin tarvittavat kieliversiot.

Säännönmukaisesti päätösehdotuksesta on neuvoteltu asianomaisen ministerin kanssa ja hän on siihen yhtynyt. Ministerillä voi kuitenkin olla esittelijän ratkaisuehdotuksesta poikkeava ehdotus, joka merkitään esittelylistaan ministerin niin halutessa.

Esittelylistaan tai sen osaan voi perehtyä ennen yleisistuntoa lukemalla tekstit PTJ:stä (PTS:sta) tai tulosteina, joiden toimittamisesta ministeri sopii avustajiensa kanssa. Salassa pidettävistä asioista PTJ:llä (PTS:lla) näkyvät vain otsikkotiedot. Tällöin varsinainen esittelylista toimitetaan paperijakeluna.

## 2.5.4 Asioiden käsittely

Valtioneuvoston yleisistunnossa asiat päätetään esittelystä. Yleisistunnossa esittelijänä on valtioneuvoston esittelijä, ministeriön virkamies.

Yleisistunnossa käytössä on kokousovellus, josta voi seurata istunnon kulkua ja lukea asiakirjoja.

Pääministeri määrää yleisistunnossa käsiteltävien asioiden esittelyjärjestyksen. Asioiden esittely yleisistunnossa tapahtuu ministeriöittäin yleensä siinä järjestyksessä, jossa ministeriöt on lueteltu valtioneuvostolain 1 §:ssä. Ministeriön sisällä esittelyjärjestys määräytyy



esittelijän virka-aseman mukaan. Esittelijän saapuvilla oloa ei vaadita asiassa, joka ratkaistaan keskusteluitta esittelijän kirjallisen esityksen mukaisesti. Viime vuosina valtaosa asioista on ratkaistu näin.

#### 2.5.4.1 Päätöslistamenettely ja esittelymenettely

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään aluksi päätöslistamenettelyasiat ja lopuksi esittelymenettelyasiat.

Päätöslistamenettelyssä käsitellään asiat, jotka on tarkoitus hyväksyä ilman muutoksia esittelijän kirjallisen päätösehdotuksen mukaisesti. Suurin osa asioista käsitellään päätöslistamenettelyssä. Esittelijävirkamies ei itse ole läsnä, kun asia käsitellään päätöslistamenettelyssä. Ministerillä, jonka toimialaan asia kuuluu, on kuitenkin oikeus poistaa asia käsittelystä myös päätöslistamenettelyssä. Lisäksi ministeri voi myös päätöslistamenettelyssä pyytää asiakirjat ja yleisistunnolla on oikeus panna asia pöydälle.

Päätöslistamenettelyssä asiat on käsitelty siten, että pääministeri tai häntä sijaistava ministeri toteaa ensin kyseisen asiatyypin, minkä jälkeen asianomainen ministeri yhtyy esitykseen toteamalla lyhyesti ”yhdyn”. Tämän jälkeen asia voidaan päättää, koska päätöslistamenettelyssä ei käydä keskustelua.

Esittelymenettelyssä esittelijä on kutsuttu yleisistuntoon ja hän on paikalla esittelemässä asiaa. Esittelymenettelyssä pääministeri tai häntä sijaistava ministeri ilmoittaa kulloinkin käsiteltävän asian lukemalla esittelylistasta asiatyypin, esimerkiksi ”Hallituksen esitys”. Esittelijä esittää ratkaisuehdotuksensa. Asian käsittelyssä käyttää puheenvuoron ensin se ministeri, jonka toimialaan asia kuuluu. Jos ministeri yhtyy esittelijän ratkaisuehdotukseen sanomalla esimerkiksi ”yhdyn” eikä muita ehdotuksia tehdä, päätetään asia esittelijän ehdotuksen mukaisesti. Asiasta voidaan keskustella, esittelijälle esittää kysymyksiä ja esitykseen voidaan esittelijän läsnä ollessa tehdä muutoksia.

Jos ministeri ei yhdy esittelijän ratkaisuehdotukseen, vaan tekee oman ehdotuksensa, johon muut ministerit yhtyvät, ratkeaa asia ministerin kannan mukaisesti. Jos joku muu ministeri asianomaisen ministerin kannasta poiketen on joko yhtynyt esittelijän kantaan tai tehnyt oman ratkaisuehdotuksensa, päätetään asia äänestämällä. Virkamiesesittelijän ehdotuksesta, johon yksikään ministeri ei ole yhtynyt, ei voida äänestää.

#### 2.5.4.2 Esittelijän kutsuminen yleisistuntoon

Virkamies, joka on asian esittelijä, kutsutaan valtioneuvoston yleisistuntoon vain silloin, kun häneltä halutaan lisätietoa, esitykseen saatetaan haluta muutoksia, ministeri haluaa jättää asiaan lausuman tai asiasta halutaan yleensäkin keskustella. Esittelijä kutsutaan

yleisistuntoon myös, jos esiteltävä asia on käsiteltävänä välittömästi yleisistuntoa ennen pidettävässä raha-asiainvaliokunnan kokouksessa. Esittelijä saapuu yleisistuntoon myös silloin, kun asia on salainen. Kutsun voi esittää ministeri, valtioneuvoston oikeuskansleri tai esittelijä itse. Helsingin yliopiston kanslerin osallistuessa yleisistuntoon esittelijä kutsuu itsensä paikalle.

Esittelijän kutsuminen yleisistuntoon on tehtävä viimeistään kolme tuntia ennen istuntoa. Myös tämän jälkeen esittelijä voidaan kutsua istuntoon, jos kutsu saadaan toimitettua hänelle.

### 2.5.4.3 Asian lykkääminen, asian pöydällepano ja asian poistaminen

#### Asian lykkääminen

Valtioneuvostolain 18 §:n ja valtioneuvoston ohjesäännön 33 §:n mukaisesti ministeri voi saada valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteon lykätyn asiassa perehtymistä varten toteamalla ”pyydän asiakirjat”. Ministerillä on siten oikeus lykätä kannanottoaan esiteltävänä olevaan asiaan. Päätöksenteon ajankohtaa tulee siirtää riittävästi, jotta ministerille jää aikaa perehtyä asiaan. Käytännössä tämä tarkoittaa yleensä asian lykkäämistä seuraavaan varsinaiseen yleisistuntoon. Käytäntönä on ollut, että seuraava käsittely voi olla aikaisintaan kolmen päivän kuluttua edellisestä yleisistunnosta. Mikään ei kuitenkaan estä asian ottamista aikaisemminkin esille, jos asiakirjat perehtymistään varten pyytäneellä valtioneuvoston jäsenellä ei ole mitään sitä vastaan. Toimivaltainen ministeri voi myös päättää, että asia käsitellään vasta myöhemmässä yleisistunnossa (asian poistaminen yleisistunnosta). Ministerillä on samassa asiassa oikeus pyytää asiakirjat tutustumista varten vain kerran ja enintään asian päättämistä voidaan lykätä kolme kertaa.

Asian käsittelyä ei kuitenkaan voida lykätä silloin, kun valtioneuvoston päätös tulee tehdä lainsäädäntöön perustuvaan määräpäivään mennessä tai valtioneuvosto ei voi muista merkitykseltään tähän verrattavista syistä lykätä ratkaisuaan. Esittelijä ilmoittaa tästä tarvittaessa esittelyssä.

#### Ensimmäinen käsittelykerta

Jos ministeri valtioneuvoston yleisistunnossa ensimmäistä kertaa käsittelyyn otetussa asiassa ei katso voivansa vielä ottaa kantaa asiaan, vaan haluaa saada asiakirjat tutustumista varten, lykätään asian käsittelyä edellä kuvatusti.

## Toinen käsittelykerta

Kun asia seuraavassa valtioneuvoston yleisistunnossa tulee uudelleen käsittelyyn, on muilla ministereillä kuin asiakirjat ensimmäisellä kerralla pyytäneellä ministerillä mahdollisuus saada asian käsittely lykätynksi pyytämällä vuorostaan alkuperäiset asiakirjat nähtäväkseen. Asian käsittelyä lykätään tällöin edellä kuvatusti. Mikäli muutkin ministerit haluavat tutustua asiakirjoihin, tulee heidän pyytää sitä asian toisessa käsittelyssä.

## Kolmas käsittelykerta

Asian tullessa kolmanteen käsittelyyn ei asian lykkäämisoikeutta ole enää niillä ministereillä, jotka ovat olleet paikalla käsiteltäessä asiaa ensimmäistä tai toista kertaa. Sen sijaan ministerillä, joka ei ole ollut läsnä asiaa aikaisemmin käsiteltäessä, on oikeus säännönmukaisessa järjestyksessä saada asia lykätynksi ja asiakirjat haltuunsa.

## Asian pöydällepano

Valtioneuvosto voi yhdessä siirtää asian käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa lisäinformaation hankkimiseksi tai muun vastaavan syyn vuoksi (pöydällepano).

## Asian poistaminen

Ministeri, jonka käsiteltäviin asia kuuluu valtioneuvoston työnjaon mukaisesti, voi poistaa asian käsittelystä ennen valtioneuvoston yleisistuntoa pyytämällä esittelijää poistamaan esittelylistan yleisistunnon asialistalta. Hän voi myös poistaa esittelylistan vielä yleisistunnossa toteamalla asian kohdalla ”poistan listan”.

### 2.5.4.4 Äänestys

Valtioneuvoston yleisistunnossa esittelymenettelyssä käsiteltävään asiaan jokaisella valtioneuvoston jäsenellä on oikeus esittää oma ratkaisuehdotuksensa. Jos asian käsittelyn aikana on tullut esille useampia ehdotuksia, on niistä äänestettävä. Ministereiden ehdotuksia ei tarvitse kannattaa, jotta ne otettaisiin äänestykseen. Virkamiesesittelijän ehdotusta, johon yksikään ministeri ei ole yhtynyt, ei oteta äänestykseen.

Jos erimielisyyttä ilmenee, asia päätetään äänestämällä noudattaen samaa menettelyä kuin monijäsenisessä tuomioistuimessa (valtioneuvostolain 17 §). Kaikki äänestyksen kohteena olevat ehdotukset ratkaistaan yhdessä äänestyksessä. Äänestettäessä ensimmäisenä mielipiteensä lausuu virkaiältään nuorin valtioneuvoston jäsen ja sen jälkeen muut valtioneuvoston jäsenet virkaikäjärjestyksessä. Viimeiseksi käsityksensä esittää puheenjohtaja.

Äänestettäessä ei kukaan yleisistuntoon osallistuvista saa kieltäytyä lausumasta mielihoidettään siinäkin tapauksessa, että hän aikaisemmin olisi vastustanut asian ottamista ratkaistavaksi.

Eniten ääniä saanut ehdotus julistetaan päätökseksi:

- Jos äänestyksessä on kaksi mielipidettä, ratkaistaan asia enemmistön mielipiteen mukaan.
- Jos kummallakin puolella on yhtä monta ääntä, voittaa se mielipide, johon puheenjohtaja on yhtynyt.

Jos äänestyksessä on lausuttu useampi kuin kaksi mielipidettä, voittaa se, jota useampi on kannattanut.

#### 2.5.4.5 Eriävä mielipide

Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä ovat kaikki yleisistuntoon osallistuneet valtioneuvoston jäsenet yhdessä esittelijän kanssa vastuussa.

Vastuusta voi kuitenkin vapautua esittämällä eriävän mielipiteensä pöytäkirjaan merkittäväksi. Eriävä mielipide ja sen sisältö on ilmaistava asian käsittelyn yhteydessä selvästi, vaikkakin sen lopullinen muotoilu voi tapahtua myöhemmin pöytäkirjaa pitävälle esittelysihteerille. Eriävää mielipidettä ei myöskään voi esittää, jos kannattaa päätösesitystä. Yleisistunnon jälkeen tehtyjä ilmoituksia eriävästä mielipiteestä ei voida ottaa huomioon.

#### 2.5.4.6 Lausuma

Ministerit voivat ilmaista valtioneuvoston yleisistunnossa päätöksenteon yhteydessä käsityksensä päätettävästä asiasta lausumalla, joka merkitään pöytäkirjaan. Myös muut ministerit voivat tai koko valtioneuvosto voi yhtyä lausumaan.

Lausumalla pyritään selvittämään päätöksen perusteita tai tavoitteita. Lausuma ei voi olla sen päätöksen vastainen, johon se liittyy. Lausuma ei myöskään voi sisältää mitään sel-laista, mistä olisi päätettävä erilaisessa järjestyksessä kuin asiasta, johon lausuma liittyy. Lausuma on täytäntöönpanokelpoinen vain siltä osin kuin se koskee jonkin uuden päätöksen tai muun toimenpiteen valmistelun käynnistämistä tai tehdyn päätöksen vaikutusten seurannan käynnistämistä.

Yleisistunnon käsittelyn asianmukaisuuden varmistamiseksi tulee pääministerillä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla olla riittävät mahdollisuudet perehtyä lausumaehdotuksiin ennalta. Tämä edellyttää, että he saavat lausumaehdotuksen käsiteltäväkseen ennen kuin se otetaan käsittelyyn.

Yleisistunnon käsittelyyn tarkoitetut lausumaehdotukset jaetaan esittelylistan liitteenä. Lausuma jaetaan PTJ:llä (PTS:lla) viimeistään esittelypäivänä kello 10 tai muutoin soveltuvalta tavalla, esimerkiksi sähköpostilla pääministerille ja muille valtioneuvoston jäsenille, oikeuskanslerille ja valtioneuvoston kanslian valtioneuvostoasiainyksikköön viimeistään kaksi tuntia ennen asian esittelyä yleisistunnossa. Poikkeuksellisesti voidaan tämän määräajan jälkeenkin esitetty lausuma ottaa käsittelyyn, jos myöhästymisen syynä on esimerkiksi jokin ennakoimaton tapahtuma tai ylivoimainen este. Tällöin lausuma jaetaan pöydälle ja valtioneuvosto ratkaisee pääministerin esityksestä, voidaanko lausuma käsitellä. Tällaisessakin tilanteessa lausumasta ja sen sisältämästä ehdotuksesta on mahdollisimman pian annettava tieto pääministerille ja muille valtioneuvoston jäsenille, oikeuskanslerille ja valtioneuvoston kanslian valtioneuvostoasiainyksikköön. Jos lausuma otetaan käsiteltäväksi, ministeri toteaa lausuman asian käsittelyn yhteydessä ja lopullisen sanamuodon hän antaa kirjallisena pöytäkirjaa pitävälle esittelysihteerille.

Jos lausuma liittyy asiaan, joka on ensin käsiteltävä raha-asiainvaliokunnassa, lausumaehdotus jaetaan myös raha-asiainvaliokunnalle.

### 2.5.5 Päätöskirjaukset ja pöytäkirjat

Valtioneuvoston yleisistunnossa pitää pöytäkirjaa esittelysihteerillä. Päätöskirjaukset tehdään heti yleisistunnon jälkeen valtioneuvoston sähköiseen päätöksentekojärjestelmään (PTJ). Järjestelmä on tarkoitus korvata uudella päätöksentekosovelluksella (PTS) vuoden 2023 aikana.

Myöhemmin laaditaan ja varmennetaan asiakohdittaiset pöytäkirjat, jotka ovat nähtävissä PTJ:ssä (PTS:ssa). Otteen voi pyytää esittelysihteeriltä.

Pääsääntöisesti yleisistunnon päätökset ja käsittelystä laaditut pöytäkirjat ovat julkisia asiakirjoja, joihin jokaisella on mahdollisuus tutustua. Tieto siitä, ketkä ministerit ovat olleet läsnä yleisistunnossa, on aina julkinen. Sen sijaan salassa pidettävästä asiasta laadittu pöytäkirja on salassa pidettävä asiakirja. Mahdollista äänestystä tai ministerin eriävää mielipidettä koskevaa tietoa ei tällöin anneta julkisuuteen.

## 2.6 Ministeriöissä ratkaistavat asiat

Valtioneuvoston ohjesäännössä luetellaan valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvat asiat. Muut valtioneuvoston päätösvaltaan kuuluvat asiat ratkaistaan asianomaisissa ministeriöissä. Perustuslain mukaan yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Määrällisesti suurin osa valtioneuvostossa päätettävistä asioista ratkaistaan ministeriöissä.

Ministeriössä päätösvalta kuuluu ministerille. Jos ministeriössä toimii useita ministreita, heidän toimivaltansa ja päätösvaltansa on määritetty yleisistunnon tekemässä työnjakopäätöksessä.

Ministeriö virkamiehineen vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tehtävä koskee myös ministeriön alaisen hallinnon ohjausta ja valvontaa.

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan ministeriön esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistaviksi voidaan antaa asiat, jotka eivät ole yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä ja jotka koskevat:

1. määrärahojen jakoa, lupien myöntämistä, tukien antamista ja muuta niihin rinnastettavaa päätöksentekoa;
2. tulostavoitteiden asettamista, ministeriön toimintaan käytettäviä määrärahoja, henkilöstöhallintoa sekä muuta sisäistä hallintoa ja järjestystä;
3. ministeriön lausunnon antamista;
4. hallinnonalan määräyksiä ja ohjeita.

Ratkaisuvallan siirron käytöstä säädetään kunkin ministeriön työjärjestyksessä.

Jos virkamies katsoo, että hänen päätettäväkseen kuuluva asia on yksittäistapauksessa yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävä, on asia ennen sen ratkaisemista saatettava ministerin tietoon.

Ministeri voi omalla toimialallaan yksittäistapauksessa pidättää itselleen päätösvalan asiassa, jonka virkamies muutoin saisi ratkaista. Sama oikeus on pääministerin toimikaudeksi nimitetyllä valtiosihteerillä, valtiosihteerillä kansliapäällikkönä ja kansliapäälliköllä sekä alivaltiosihteerillä ja osastopäälliköllä asiassa, jonka ratkaiseminen on annettu hänen alaiselleen. Valtioneuvoston asetuksella voidaan laajentaa ratkaisuvallan pidätysoikeutta.

## 2.7 Päätöksenteon siirtäminen ministeriöstä yleisistuntoon

Valtioneuvostolain 14 §:n mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä. Säännös tarkoittaa toisaalta myös sitä, ettei muita ministeriön päätettäväksi kuuluvia asioita saa siirtää yleisistunnon ratkaistaviksi.

Havaitessaan asian laajakantoisuuden tai periaatteellisen tärkeyden on pääministerin tai asiassa toimivaltaisen ministerin esitettävä siirtoa. Siirtämissä päätöksen tekee aina yleisistunto. Yleisistunnon tulee ensin päättää asian käsiteltäväksi ottamisesta eli siitä, onko kyse laajakantoisesta tai periaatteellisesti tärkeästä asiasta. Vasta tämän jälkeen yleisistunto päättää itse asiasta. Yhdenvertaisuus- ja oikeusturvasyistä on kuitenkin säädetty, että yleisistunnolle ei saa siirtää valitus- tai alistusasiaa.

## 3 Tasavallan presidentin päätöksenteko

### 3.1 Käsiteltävät asiat ja päätöksentekomenettelyt

Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Presidentti hoitaa hänelle perustuslaissa tai muussa laissa erikseen säädetyt tehtävät. (Perustuslain 3 ja 57 §).

Presidentti johtaa Suomen ulkopolitiikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (perustuslain 93 §). Ulkopolitiikan johtamiseen kiinteästi liittyvä yhteistoimintavelvoite on tärkeä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi. Eduskunta hyväksyy kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta, jos ne sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat muutoin perustuslain mukaan eduskunnan hyväksymisen. Ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat. Toimivaltaansa kuuluvat ulko- ja turvallisuuspoliittiset ratkaisut presidentti tekee valtioneuvostossa, valtioneuvoston valmistelusta ja valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Neuvotteluvaltuus kuntien asettamisesta kansainvälisissä asioissa ks. 10.1 Toimivalta kansainvälisissä suhteissa.

Valtioneuvosto vastaa EU:ssa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu EU:ssa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin perustuslaissa säädetään (ks. perustuslain 96 ja 97 §). Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee toimia läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa Suomen ulkopolitiikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi.

Presidentti on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. (Perustuslain 128, 58 ja 93 §). Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Presidentti päättää lakien vahvistamisesta valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Eduskunnan hyväksymä laki (eduskunnan vastaus) on esiteltävä presidentin vahvistettavaksi, ja presidentin on päätettävä lain vahvistamisesta kolmen kuukauden kuluessa siitä,



kun laki on toimitettu vahvistettavaksi (perustuslain 77 §). Presidentti voi hankkia laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta ennen sen vahvistamista. Valmisteltaessa eduskunnan hyväksymän lain esittelemistä presidentin vahvistettavaksi on esittelevän ministeriön syytä ottaa huomioon se, että mahdollinen lausunto korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta on saatava mainitun kolmen kuukauden määräajassa. Istuntosuunnitelmaan merkitty presidentin esittely saattaa myös lykkääntyä.

Presidentti voi myös jättää lain vahvistamatta. Tällöin laki palautuu takaisin eduskunnan käsiteltäväksi, ja se on eduskunnassa otettava viipymättä uudelleen käsiteltäväksi. Laki on valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana tai hylättävä eduskunnan täysistunnossa yhden käsittelyn asiana äänten enemmistöllä. Näin hyväksytty laki tulee voimaan ilman vahvistusta. Lain katsotaan rauenneen, jos eduskunta ei ole sitä uudestaan hyväksynyt.

Presidentti voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuutuksen nojalla. Presidentti antaa asetuksia lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa asetuksen antovalta liittyy presidentin toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtionpäämiehenä. Tyypillisiä ovat esimerkiksi ulkomaan edustustojen sijaintipaikoista ja konsulipalvelujen järjestämisestä ulkoasiainhallinnossa annettavat asetukset sekä asetukset erilaisten ansiomerkkien antamisesta. Presidentti myös antaa Ahvenanmaan maakuntaa koskevat sopimusasetukset.

Presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta (perustuslain 58 §). Presidentti tekee myös ulkopoliitikan alaan kuuluvat päätöksensä tämän pääsäännön mukaan. Jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Valtioneuvosto voi tällöin antaa eduskunnalle muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta selonteon. Tämä koskee myös ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää asiaa. Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa.

Valtioneuvoston myötävaikutus presidentin päätöksentekoon ja muu yhteistoiminta tuovat presidentin toiminnalle parlamentaarista vastuukatetta. Eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston selvityksenantovelvollisuus ulottuu myös presidentin ulkopoliittiseen toimintaan, mukaan lukien Nato-asiat. Tiedottamisen tulee olla laaja-alaista, kattaen myös asioiden valmistelu- ja keskusteluvaiheet, jotta eduskunnan rooli ylipäättään ja myös mahdollisena valtioneuvoston ja presidentin välisen ristiriidan ratkaisijana voi toteutua. Tiedonsaantia presidentin ulkopoliittisesta toiminnasta täydentävät eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan säännölliset, luonteeltaan epäviralliset tapaamiset presidentin kanssa.

Presidentti päättää pääsäännöstä poiketen ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta:

1. valtioneuvoston ja sen jäsenen nimittämisestä sekä eron myöntämisestä valtioneuvostolle tai sen jäsenelle;
2. ennen aikaisten eduskuntavaalien määräämisestä;
3. armahduksesta sekä sellaisista muista laissa erikseen säädettyistä asioista, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä;
4. Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetuista muista kuin maakunnan taloutta koskevista asioista.

Tällainen päätöksenteko on rajattu sellaisiin asioihin, joihin valtioneuvoston ratkaisuehdotus ei luontevasti sovellu tai joissa se ei ole tarpeen asian rajoitetun yleisen merkityksen vuoksi. Näissäkin tapauksissa asia valmistellaan valtioneuvostossa ja asian esittelee presidentille asianomainen valtioneuvoston jäsen tai koko hallituksen kokoonpanon muuttuessa valtioneuvoston kanslian alivaltios sihteeri.

Osan päätöksistä, kuten tietyt sotilaskäskyasiat ja sotilaalliset nimitysasiat sekä tietyt tasavallan presidentin kansliaa koskevat asiat, presidentti tekee valtioneuvoston ulkopuolella niin sanotussa kabinettiesittelyssä.

## 3.2 Asioiden valmistelu

Tasavallan presidentin päätöksenteko, presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta ulkopolitiikan johtamisessa sekä valtioneuvoston ja presidentin muu yhteistyö perustuvat asianmukaiseen virkavalmisteluun ja esittelyyn.

Presidentin päätettäväksi tulevat asiat valmistellaan lähtökohtaisesti valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä. Presidentillä ei voi olla tämän valmistelun kanssa kilpailevaa omaa valmistelukoneistoa (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 106). Virkavalmistelun ohjaus ja yhteensovittaminen poliittisella tasolla ja toimivat foorumit virkamiestason yhteensovittamiselle ovat tärkeitä. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (VN-UTVA) on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaisuudessaan puolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset. Ulko- ja turvallisuuspoliittisia asioita voidaan käsitellä ennen valtioneuvoston ja presidentin ratkaisua muissakin ministerivaliokunnissa eli EU-ministerivaliokunnassa, raha-asiaivaliokunnassa ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. (VNOS:n 25–28 §).

Keskeinen ulkopoliittikan yhteistyön foorumi on ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministeri-valiokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous (TP-UTVA). Se on tosiasiallinen yhteistoiminnan sekä yhteistyön, yhteisen keskustelun ja tietojenvaihdon foorumi. Käytännössä tarpeellisia ja asianmukaisia yhteistyömuotoja ovat myös presidentin epäviralliset tapaamiset pääministerin, ulkoministerin ja muiden ministereiden kanssa.

### 3.3 Tasavallan presidentin esittely

Tasavallan presidentin esittelyllä tarkoitetaan tasavallan presidentin valtioneuvostossa tapahtuvaa päätöksentekoa. Siihen osallistuvat kaikki ministerit. Päätösvaltaisuuden edellytyksenä on, että presidentin lisäksi vähintään viisi valtioneuvoston jäsentä on läsnä. Lisäksi istunnossa on läsnä valtioneuvoston oikeuskansleri tai hänen sijastaan apulais-oikeuskansleri tai tämän sijainen sekä pöytäkirjaa pitävä esittelysihteeri. Kunkin ministeriön kansliapäällikkö tai tämän sijainen on läsnä ministeriön asioita käsiteltäessä. Esiteltäessä Helsingin yliopistoa koskevia asioita voi Helsingin yliopiston kansleri olla istunnossa näiden asioiden käsittelyn ajan. Sama koskee puolustusvoimain komentajaa silloin, kun presidentti on siirtänyt sotilaskäskyasian päätettäväkseen valtioneuvostossa.

Tasavallan presidentin esittely pidetään yleensä perjantaisin kello 11 valtioneuvoston linnassa, tasavallan presidentin esittelysalissa. Muina aikoina kuin keskikesällä esittelyjä on ollut yleensä noin kahden viikon välein.

Covid-19-pandemian aikana ylimmän hallitusvallan toimintakyvyn ja jatkuvuuden turvaamiseksi terveysturvallisuussyistä mahdollistettiin etäosallistuminen istuntoon. Poikkeuksellisissa tilanteissa osallistumisoikeus ja päätöksenteko turvataan, jos se on välttämätöntä, etäyhteyden kautta.

Tasavallan presidentin esittelyyn esittelylistat jaetaan kaksi päivää ennen istuntoa kello 11 mennessä. Valtioneuvoston jäsen tai hänen määräämänsä on oltava presidentin ratkaisovaltaan kuuluvia asioita käsiteltäessä tarvittavilta osin yhteydessä presidenttiin (yhteydenotot tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikön tai kansliapäällikön sijaisen, oikeudellisen neuvonantajan, kautta) hyvissä ajoin ennen esittelylistojen jakoa tasavallan presidentin esittelyyn. Tällaisia yhteydenottoa edellyttäviä asioita ovat erityisesti tärkeimmät virkanimitykset, armahdusasiat ja arvonimiasiat.

Valtioneuvoston oikeuskansleri tarkastaa jaetut esittelylistat ja on laillisuusvalvojana paikalla tasavallan presidentin esittelyssä.

Presidentti johtaa puhetta tasavallan presidentin esittelyssä. Esittelyssä asian esittelee se ministeri, jonka toimialaan asia kuuluu, tai hänen sijaisensa. Asian esittelee ministeri silloinkin, kun presidentti päättää asiasta ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Valtioneuvoston kokoonpanon muutoksen, joka koskee koko valtioneuvostoa, esittelee kuitenkin valtioneuvoston asianomainen esittelijä, valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteeri.

Valtioneuvostolla on esityksentekovelvollisuus presidentille esiteltävässä asiassa. Valtioneuvoston yleisistunto voi määrittää kantansa tarvittaessa äänestämällä. Esittelevä ministeri on tällöin velvollinen esittelemään asian presidentille valtioneuvoston enemmistön kannan mukaisesti.

Esittelyjärjestys presidentille on sama kuin valtioneuvoston yleisistunnossa. Ministeri aloittaa esittelyn puhuttelemalla presidenttiä esimerkiksi sanoilla ”Arvoisa Tasavallan Presidentti, esitän kunnioittavasti”. Jos poikkeuksellisesti presidentti on estynyt ja pääministeri tai pääministerin sijainen toimii hänen sijaisenaan, puhuttelu aloitetaan esimerkiksi sanoilla ”Arvoisa pääministeri / Arvoisa pääministerin sijainen, Tasavallan Presidentin estyneenä ollessa, esitän kunnioittavasti”.

Esityskohdan lyhentäminen sitä ääneen luettaessa on ministerin harkinnassa ja oikeudellisesti mahdollista. Ministeri voi – jos niin harkitsee – esimerkiksi lyhentää puheenvuoronsa myös näin: ”Arvoisa Tasavallan Presidentti, esitän kunnioittavasti, että Te päätätte asiasta esittelylistan esityskohdan mukaisesti.” Jos samalla ministerillä on useita listoja, ei kuitenkaan saa jäädä sekaannuksen vaaraa siitä, mitä asiaa kulloinkin ollaan päättämässä.

Koska presidentti tekee esittelyssä päätökset, ei asioista äänestetä. Presidentti, ministeri ja oikeuskansleri voivat antaa lausuman ja pyytää merkitsemään sen pöytäkirjaan. Presidentti voi myös pyytää asiakirjat tarkempaa tutustumista varten, jolloin asian käsitteilyä lykätään. Asiakirjat toimitetaan istunnon jälkeen tasavallan presidentin kansliaan. Asia voidaan tämän jälkeen ottaa uudelleen käsiteltäväksi presidentin palautettua asiakirjat.

### 3.4 Tasavallan presidentin este

Tasavallan presidentin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministeri tai tämänkin ollessa estyneenä pääministerin sijaisena toimiva ministeri (perustuslain 59 §). Presidentin este todetaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Asian esittely kuuluu oikeusministeriölle. Pysyvän esteen ollessa kyseessä olisi mahdollisimman pian valittava uusi presidentti. Perustuslain 59 §:n katsotaan koskevan ainoastaan estetilanteita eikä

presidentin esteellisyyttä. Nimenomaisten presidenttiä koskevien esteellisyyssäännösten puuttuessa tuomarin jääviin tai virkamiehen esteellisyyteen rinnastuva esteellisyys ei voinekaan tulla kyseeseen presidentin päätöksenteossa. (Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 110).

Pääministeri tai ministeri ei presidentin tehtäviä hoitaessaan voi hoitaa tehtävänsä valtioneuvoston jäsenenä eikä edustajantointaan.

### 3.5 Tasavallan presidentti ylipäällikkönä ja sotilaskäskyasiat

Tasavallan presidentti on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö (perustuslain 128 §). Ylipäällikön vallan osoittaminen presidentille on perusteltua hänen valtionpäämiesasemansa vuoksi ja siksi, että siihen liittyy läheisesti presidentin ulkopoliittiseen johtamiseen liittyviä tehtäviä. Tästä voidaan johtaa se, että presidentti ei päättäisi ylipäällikkönä asiasta eri tavoin kuin presidentin asemassa.

Presidentti päättää puolustusvoimista annetun lain 31 §:n 1 momentin mukaan valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista, sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista, sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteista sekä muista puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista.

Ylipäällikön vallan on katsottu konkretisoituvan erityisesti sotilaskäskyjen antamista koskevan päätöksentekomenettelyn kautta. Presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (perustuslain 58 §). Tärkeimmät lainsäätökäytännöt päätöksenteosta sotilaskäskyasioissa sisältyvät puolustusvoimista annettuun lakiin ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin. Puolustusministeri esittelee puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 1 momentin mukaan presidentille sotilaallisen puolustuksen keskeisiin perusteisiin kuuluvat sotilaskäskyasiat siltä osin kuin ne liittyvät puolustusministeriön strategiseen suunnitteluun. Pääministerillä ja puolustusvoimain komentajalla on tuolloin oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Puolustusvoimain komentaja esittelee puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentin mukaan presidentille muut sotilaskäskyasiat. Puolustusvoimain komentajan esittelössä sotilaskäskyasiaa presidentille, puolustusministerillä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Kun puolustusvoimain komentaja esittelee 31 §:n 1 momentissa tarkoitettua sotilaskäskyasiaa puolustusministerin tulee kuitenkin olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Lisäksi pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Presidentin

päätässä laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista puolustusministerillä on velvollisuus ja pääministerillä oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä poikkeusoloissa luovuttaa ylipäällikkyuden toiselle Suomen kansalaiselle (perustuslain 128 §).

## 4 Ministerivastuu ja laillisuusvalvonta

### 4.1 Ministerin poliittinen vastuu ja valtioneuvoston parlamentaarinen valvonta

Perustuslain mukaan valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta, ja ministerit ovat virkatoimistaan vastuussa eduskunnalle. Ministerin vastuu on poliittista ja oikeudellista vastuuta. Parlamentaariseen hallitustapaan kuuluu se, että eduskunta valvoo hallituksen toimintaa. Poliittinen vastuu ja valvonta toteutuvat eduskunnan ja hallituksen välisessä kanssakäymisessä muun muassa kansanedustajien esittämien kysymysten ja välikysymysten avulla sekä hallituksen esittämien tiedonantojen ja selonteकोjen kautta.

Poliittinen vastuu toteutuu eduskunnan osoittamalla epäluottamuksella. Välikysymyksen (ks. 8.6) ja valtioneuvoston tiedonannon (ks. 8.4) käsittelyn päätteeksi eduskunnassa voidaan äänestää valtioneuvoston tai ministerin luottamuksesta, jos keskustelun aikana on tehty ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta. Epäluottamuslauseen antamista valtioneuvostolle tai ministerille ei kuitenkaan ole rajoitettu vain näihin tilanteisiin, jotka on nimenomaan tarkoitettu luottamuksen mittaamiseen.

Saatuun epäluottamuslauseeseen (eduskunnan enemmistön täysistunnossa nimenomaisesti vahvistettu kannanotto) valtioneuvosto tai sen jäsen on velvollinen pyytämään eroa. Tasavallan presidentin on vapautettava epäluottamuslauseen saanut valtioneuvosto tai ministeri tehtävistään riippumatta siitä, onko eroa pyydetty vai ei.

Perustuslaissa säädetään myös eduskunnan tietojensaannista. Eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Tämä sisältää yhtäältä valtioneuvoston tai ministeriön velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot. Valiokunta voi pyytää valtioneuvostolta tai ministeriöltä selvityksen. Eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta selvityksiä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista sekä EU-asioiden valmistelusta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnalla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot. (Perustuslain 47, 97 ja 90 §).

Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai perustuslain 36 §:ssä tarkoitettu eduskunnan valitsema muu toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Valiokunnalla on lisäksi oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Myös

yksittäisellä kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä eivätkä koske valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä. Kyse on kansanedustajan oikeudesta saada tietoja pyynnöstä.

Eduskunnan laajalla tiedonsaantioikeudella on huomattava merkitys erityisesti eduskunnan valtioneuvostoon kohdistaman parlamentaarisen valvonnan kannalta.

Niin sanotuista vaitelaisuuspyynnöistä ks. 8.2 Eduskunnan tiedonsaantioikeus.

## 4.2 Ministerin oikeudellinen vastuu

Ministeri vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Ministeri vastaa myös valtioneuvoston yleisistunnon päätösten lainmukaisuudesta, jos hän on ollut istunnossa paikalla. Ministeri vapautuu vastuusta ilmoittamalla asian käsittelyn yhteydessä yleisistunnossa eriyvän mielipiteensä. Ministeri vastaa tasavallan presidentin päätöksenteossa siitä, mitä presidentti on hänen esittelystään päättänyt.

Ministerin asemaan liittyy myös rikosoikeudellinen vastuu lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa.

Syyte ministeriä vastaan käsitellään valtakunnanoikeudessa. Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan ensin perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Syyte voidaan nostaa, jos ministeri on virkatehtävissään tehnyt rikoksen, joka osoittaa hänen olennaisesti rikkoneen virkavelvollisuuksiaan. Syytettä ajaa valtakunnansyyttäjä.

## 4.3 Esteellisyys valmistelussa ja päätöksenteossa

Valtioneuvoston jäsenen esteellisyyttä osallistua hallintoasioiden valmisteluun, käsittelyyn ja niiden ratkaisemiseen arvioidaan hallintolain virkamiehen esteellisyyttä koskevien säännösten perusteella (hallintolain 28 §).

Ministerin on itse viipymättä ratkaistava ja todettava esteellisyytensä niin ministeriössä asiaa käsiteltäessä kuin valtioneuvoston yleisistunnossa ja hänen tulee se nimenomaisesti ilmoittaa asian käsittelyn yhteydessä. Ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä asiasta keskusteltaessa, jos hän on esteellinen (valmistelu ja päätöksenteko). Hallintolaki ei muodosta estettä kuulla esteellistä ministeriä.



Hallintolain mukaan ministeri on esteellinen, jos:

1. hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
2. hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
3. asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen;
4. hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
5. hän tai hänen läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
6. hän tai hänen läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai
7. luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Valtioneuvoston jäsenen ei katsota olevan esteellinen osallistumaan sellaisen asian käsittelyyn, joka koskee valtioneuvoston työskentelyn järjestämistä tai ministereiden työnjakoa. Yksittäisiä valtioneuvoston järjestäytymisasiota ovat esimerkiksi ministereiden välisen työnjaon vahvistaminen, ministerien sijaisten määrääminen, ministerivaliokuntien asettaminen ja ministereiden vuosiloma-ajan vahvistaminen.

On tilanteita, joissa esteellisyysäännösten kannalta arvioituna ei ole estettä sille, että ministeri esittelee asian ja osallistuu päätöksentekoon, mutta joissa hän itse harkitsee ulkoisen uskottavuuden näkökulmasta, että esittelijänä toimiminen ei ole tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi ulkoisen uskottavuuden näkökulmasta on perusteltua, että asianomainen ministeri – vaikka ei ole esteellinen – ei ole esitellyt itselleen myönnettäviä valtuuksia eikä ole allekirjoittanut tai varmentanut tällaiset valtuudet osoittavaa asiakirjaa. Esittelijänä toimimisesta pidättäytyminen ulkoisen uskottavuuden vuoksi ei estä päätöksentekoon osallistumista.

Esteellisyys arvioidaan jokaisessa yksittäisessä tilanteessa erikseen. Seuraavassa on lueteltu esimerkkejä erilaisista ministerin esteellisyyden arviointiin liittyvistä tapauksista.

## Osallisuus- ja intressijäävi

- Komitean jäsenenä ollut ministeri ei ollut esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn, joka koski eron myöntämistä komitean jäsenelle ja uuden jäsenen määräämistä.
- Ministereitä ei ollut pidettävä esteellisinä käsittelemään valtioneuvostossa asiaa, joka koski lähes kaikkien heidän määräämistään hallituksen edustajiksi Pohjoismaiden neuvoston istuntoon.
- Toimilupaa hakeneen osakeyhtiön osakkeista osan omisti osakeyhtiö, joka oli puolueen määräysvallassa. Puolueen puheenjohtajan oli syytä vetäytyä käsittelemästä toimiluvan myöntämistä koskevaa asiaa.
- Esittelevä ministeri oli esteellinen valtioneuvoston ratkaistavaksi tulevissa televisiotoiminnan lupa-asioissa, koska ministeri omisti sellaisen yhtiön osakkeita, jolla omistamansa televisioyhtiön välityksellä oli merkittävä taloudellinen intressi puheena olevissa lupa-asioissa.
- Kauppa- ja teollisuusministeri omisti 500 000 markan edestä yhtiön osakkeita. Yhtiö omisti yhdessä toisen yhtiön kanssa yrityksen, joka oli hakenut kauppa- ja teollisuusministeriöltä tukea. Avustus oli noin 18 prosenttia investointikustannuksista, eikä investointia suoritettaisi ilman avustusta. Ministerin osakeomistus teki hänestä esteellisen ratkaisemaan avustusasiaa.
- Ministeri omisti 16 000 markan edestä yhtiön osakkeita. Osakeomistus ei ollut niin huomattava, että hän olisi ollut esteellinen esittelemään rantojen-, vanhojen metsien- ja soidensuojeluohjelman toteuttamiseen liittyvää aluevaihtoa Suomen valtion (Metsähallitus) ja yhtiön välillä. Vaihto oli tehty lähinnä luonnonsuojelutarkoituksessa.

## Sukulaisuusjävi

- Ministeri oli esteellinen osallistumaan sellaisen asian käsittelyyn, jossa hänen aviopuolionsa oli esittelijänä.

## Yhteisön hallintoon kuulumisesta aiheutuva jääviys

- Puolueiden puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat sekä hallituksen jäsenet olivat esteellisiä osallistumaan puoluetuen myöntämistä koskevan asian käsittelyyn. Puoluesihteerin, jos hän olisi valtioneuvoston jäsen, olisi myös esteellinen. Myös puolueen naisjärjestön puheenjohtaja oli valtioneuvoston jäsenenä esteellinen, kun naisjärjestö sai puolueen avustuksesta kahdeksan prosenttia.

## Säädetty edustus

- Puheenjohtajuuden perustuessa säännökseen ministeri ei ole esteellinen esittelemään neuvottelukunnan asettamista.
- Ministeri saattoi käsitellä neuvottelukunnan varapuheenjohtajan ja jäsenten määräämisen, vaikka hän on neuvottelukunnan puheenjohtaja, kun hän on puheenjohtajana suoraan asetuksen perusteella eikä esitys koskenut häntä itseään.
- Ministeriön asetuksen antamisessa on kysymys ministeriön ja sen päällikkönä toimivan ministerin tehtäviin kuuluvasta säädösvallan käytöstä. Näillä perusteilla maa- ja metsätalousministeriä ei ollut pidettävänä esteellisenä antamaan ministeriön asetusta, vaikka ministeri itse oli viljelijä sekä tukien hakija että saaja.

## Yleislauseke – luottamus puolueettomuuteen vaarantuu

Esteellisyyden yleislausekkeen perusteella ministeri voi tulla esteelliseksi, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Yleislausekkeen perusteella syntyvä esteellisyys edellyttää yleensä muita esteellisyysperusteita enemmän tapauskohtaista harkintaa. Esteellisyyсарvioinnissa merkitystä on annettu muun muassa sille, minkälaisena voidaan pitää ulkopuolisen arvioijan käsitystä käsittelyn puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta. Esteellisyyden aiheuttavan syyn on kuitenkin oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyysperusteissa.

- Ministeri on esteellinen osallistumaan sellaisen asian ratkaisemiseen, jossa hän aikaisemmin oli viraston päällikkönä ollut päättämässä lausunnon antamisesta.
- Ministeri, joka oli valittu Tuottajain Lihakeskuskunnan merkittävän osakkaan, Lihakunnan hallintojohtajaksi 1.4.1987 alkaen, oli esteellinen esittelemään 4.12.1986 ehdotuksen valtioneuvoston päätökseksi lihan varastointivelvoitteesta ja vienti- ja tuontikiintiöistä.
- Liikepankin konttorin valvojana toimiva ministeri oli esteellinen osallistumaan pankkien tukemiseen liittyviin toimenpiteisiin.
- Kun ministeri on ollut päättämässä luvan hakemisesta kaupunginvaltuustossa, hän ei voinut valtioneuvostossa puolueettomasti esitellä asiaa ja hänet oli katsottava esteelliseksi.
- Valtioneuvoston jäsenen, joka julkisuudessa oli mainittu ehdokkaana erään yhdistyksen toimitusjohtajaksi, oli syytä vetäytyä käsittelemästä raha-asiainvaliokunnassa kaupungin hakemusta, koska hakemusasia liittyi suunniteltuun kaupungin ja yhdistyksen väliseen kiinteistökauppaan.

- Ministeri oli kaupunginvaltuuston jäsen eikä ollut valtuustossa ottanut osaa asian käsittelyyn kunnan liittämistä kaupunkiin koskevassa asiassa. Ministeri oli esittelevänä ministerinä käsiteltäessä kuntaliitosasiaa valtioneuvostossa. Ministeri vetäytyi asian käsittelystä.
- Pääministeri oli toiminut säätiön hallituksen jäsenenä, varapuheenjohtajana ja puheenjohtajana. Hän erosi säätiön hallituksen puheenjohtajan tehtävästä tultuaan valituksi ministeriksi, mutta osallistui jo seuraavan vuoden alusta lähtien vuosittain valtioneuvostossa säätiön avustuksista päättämiseen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että pääministeri oli toimiessaan valtioneuvoston yleisistunnon puheenjohtajana, kun valtioneuvosto on päättänyt avustuksista muun muassa kyseiselle säätiölle, ollut esteellinen, koska luottamus hänen puolueettomuuteensa on vaarantunut sen säätiön aiemman käytännön tuntemisen vuoksi, jossa säätiön varoja kanavoitiin pääministerin edustaman puolueen ja sitä lähellä olevien tahojen poliittisen toiminnan tueksi (ks. PeVM 10/2010 vp).
- Puolustusministeri oli jäsenenä joukko-osaston killan valtuuskunnassa. Valtioneuvoston oikeuskansleri katsoi, että hän ei ollut esteellinen päättämään joukko-osaston toiminnan jatkumisesta puolustusvoimauudistuksen yhteydessä (OKV/231/1/2012 ym.).
- Pääministerin johtamalle vienninedistämismatkalle osallistui yritys, josta osan omisti pääministerin lähipiiri. Pääministeri ei ollut vaikuttanut yrityksen kutsumiseen matkalle eikä osallistunut sen käymiin neuvotteluihin tai muihin keskusteluihin. Yrityksen osallistumisen matkalle ei katsottu perustellusti vaarantaneen luottamusta pääministerin toiminnan puolueettomuuteen (OKV/60/1/2017 ym.).
- Pääministeri osallistui valtionyhtiön pääomittamista koskevan talousarvioesityksen valmisteluun talouspoliittisen ministerivaliokunnan ja raha-asiaivaliokunnan puheenjohtajana sekä esityksestä päättämiseen valtioneuvoston yleisistunnon puheenjohtajana. Pääministerin lähipiiri omisti osan yrityksestä, joka sai merkittävän urakatilauksen valtionyhtiöltä. Pääministerin ei katsottu olleen esteellinen pääomituksen valmistelussa ja sitä koskevassa päätöksenteossa (EOAK/5971/2016).

## 4.4 Sisäpiiriasiat ja poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön tunnistaminen

### Sisäpiiriasiat

Suomen valtio on suoraan tai välillisesti omistamansa Solidium Oy:n kautta osakkaana useassa pörssiyhtiössä, joiden osakkeet ovat julkisen kaupankäynnin kohteena Nasdaq Helsinki Oy:n ylläpitämässä arvopaperipörssissä ja joidenkin osakkeiden osalta myös rinnakkaislistattuna ulkomaisissa pörsseissä. Valtiolla on tai voi olla omistusta myös muissa julkisissa yhtiöissä, jotka käyttävät toimintansa rahoitusmuotona liikkeelle laskemiaan julkisen kaupankäynnin kohteina olevia joukkovelkakirjoja tai muita rahoitusvälineitä. Näihin kaikkiin sovelletaan sisäpiirisäätelyä.

Valtioneuvoston omistajaohjaustehtäviin kuuluu käsitellä yhtiökohtaisia yhtiön liikkeeseen laskemien rahoitusvälineiden arvoon vaikuttavia ja usein myös luottamuksellisia tietoja. Siltä osin kuin mainitunlainen luottamuksellinen ja vielä julkistamaton tieto kohdistuu yhtiöön, jonka rahoitusväline (osakkeet, joukkovelkakirjat, johdannaiset tai muu rahoitusväline) on julkisen kaupankäynnin kohteena säännellyllä markkinalla (esimerkiksi Helsingin Pörssin niin sanotulla päälistalla) tai monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä (esimerkiksi Helsingin Pörssin First North -listalla) taikka on tällaisen kaupankäynnin kohteeksi haettavia rahoitusvälineitä (esimerkiksi niin sanotut listautumisannit), on tieto sisäpiiritietoa, jota ei saa käyttää arvopaperikaupoissa eikä ilmaista toiselle ilman hyväksyttävää syytä.

Valtioneuvoston jäsenenä ministeri ja hänen avustajansa voivat asemansa tai tehtävänsä nojalla saada sellaista tietoa, joka luokitellaan säädösten perusteella sisäpiirintiedoksi.

Jokaisen on itse arvioitava, onko hänellä oleva tieto sisäpiirintietoa. Sisäpiiriläinen on aina itse vastuussa siitä, ettei hän riko lain kieltoa käyttää sisäpiirintietoa. Sisäpiirintietoa ei saa käyttää tahallisesti tai edes huolimattomuuttaan. Sisäpiirintietoa saanut henkilö ei voi käydä kauppaa sisäpiirintiedon kohteena olevalla rahoitusvälineellä eikä hän saa myöskään neuvoa toista kyseistä rahoitusvälinettä koskevassa kaupassa. Hyötymistarkoitusta ei vaadita. Tiedon ilmaisemiselle toiselle on oltava hyväksyttävä syy ja tiedon vastaanottajan on tiedostettava saamansa tiedon luottamuksellisuus ja sisäpiirilunne. Tiedon saajaa koskee salassapitovelvollisuus. Sisäpiirintiedon osalta on aina noudatettava erityistä huolellisuutta ja tarvittaessa erikseen varmistettava, että vastaanottaja ymmärtää saavansa sisäpiirintietoa. Sisäpiirintiedon väärinkäyttö on rangaistavaa.

Valtioneuvoston jäsenellä tai hänen lähipiirillään voi olla omistuksessaan niiden valtion omistamien pörssiyhtiöiden rahoitusvälineitä, joihin voi liittyä tapauskohtaista sisäpiirintietoa. Epäilysten ja epäselvyyksien välttämiseksi on suositeltavaa, että tällaiset rahoitusvälineet hankitaan pitkäaikaisiksi sijoituksiksi eikä niillä käydä aktiivista kauppaa vaalikauden aikana. Kaupankäynnillä tarkoitetaan myös ulkopuoliselle annettua itsenäistä toimeksiantoa hankkia tai luovuttaa rahoitusväline, taikka tällaisen toimeksiannon muuttamista tai lisäohjeen antamista. Mikäli tällaisilla rahoitusvälineillä käydään kauppaa, kaupankäynti tulisi ajoittaa sellaiseen ajankohtaan, jolloin markkinoilla on mahdollisimman täydellinen tieto yhtiön rahoitusvälineen arvoon vaikuttavista seikoista.

Sisäpiiriasioiden, esimerkiksi valtion omistamien pörssiosakkeiden myyntien, käsittely valtioneuvoston yleisistunnossa ja ministerivaliokunnassa tapahtuu salaisena. Tällöin ylläpidetään yleensä hankekohtaista sisäpiiriluetteloa, johon merkitään muun muassa hankkeesta tiedon saaneen henkilön nimi ja tiedonsaannin ajankohta. Salassapito jatkuu aina siihen saakka, kunnes sisäpiirintietoon perustuva asia julkistetaan tai hanke raukeaa, jollei salassapitoon ole tämänkin jälkeen muita salassapitoperusteita. Päätöksen salassapidon alkamisesta (ja hankeluettelon ylläpidosta) ja lakkaamisesta tekee asian esitellyt virkamies, joka on usein valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston edustaja. Hankkeen alkamisesta ja lakkaamisesta ilmoitetaan sisäpiiriläisille. Niin kauan kuin hanke jatkuu, on sisäpiiriläinen kyseisen yhtiön rahoitusvälineen osalta kaupankäynti- ynnä muiden rajoitteiden alainen kuten edellä on selostettu.

Tarkempia tietoja sisäpiiriasioiden käsittelystä on saatavissa valtioneuvoston sisäpiiri-ohjeesta (valtioneuvoston kanslian sisäiset ohjeet VN/18724/2022). Yhteystaho sisäpiiri-asioissa on valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto.

### **Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön tehostettu tunnistamisvelvollisuus**

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä annettu laki (rahanpesulaki) koskee poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä, poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäseniä ja poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön yhtiökumppaneita. Poliittisesti merkittävistä julkisista tehtävistä annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään tehtävistä, joissa toimivaa tai toiminutta henkilöä on pidettävä poliittisesti vaikutusvaltaisena henkilönä. Muun muassa ministerit, valtiosihteerit ja valtion kokonaan omistamien ja enemmistöomisteisten yritysten ja valtion liikelaitosten hallinto-, johto- ja valvontaelimen jäsenet ovat laissa tarkoitettuja poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä. Rahanpesulakia sovelletaan valtion enemmistöomisteisten yritysten ja valtion liikelaitosten hallinto-, johto- ja valvontaelinten jäseniin 1.3.2024 lukien.

Poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin, heidän perheenjäseniinsä ja yhtiökumppaneihinsa kohdistuu rahanpesulain 3 luvun 13 §:n mukaan tehostettu tunnistamisvelvollisuus. Tehostetun tunnistamisvelvollisuuden perusteella ilmoitusvelvollisen, kuten pankin, vakuutusyhtiön ja kiinteistönvälitysliikkeen, ylimmän johdon on hyväksyttävä asiakassuhde, selvitettävä asiakassuhteessa käytettävien varojen alkuperä sekä järjestettävä tehostettu jatkuva asiakassuhteen seuranta. Lainmuutoksen myötä 1.3.2024 lukien ilmoitusvelvollisen on otettava huomioon poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin kohdistuvat velvollisuudet vähintään 12 kuukauden ajan sen jälkeen, kun henkilö ei enää toimi merkittävässä julkisessa tehtävässä. Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön, tämän perheenjäsenen ja yhtiökumppanin on asiakkaan tunnistamisvelvollisuuden yhteydessä ilmoitettava olevansa poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilö. Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön tulee tuntea rahanpesulain poliittisesti vaikutusvaltaista henkilöä koskevat velvollisuudet sekä informoida perheenjäseniään ja yhtiökumppaneitaan heidän roolistaan ja sen tuomista velvollisuuksista.

## 4.5 Valtioneuvoston oikeuskansleri laillisuusvalvojana

Valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo ministerien ja ministeriöiden virkamiesten virkatoimien lainmukaisuutta. Valvonta kohdistuu lain oikeaan soveltamiseen ja lainmukaisten menettelyjen noudattamiseen sekä siihen, että laissa annettua harkintavaltaa käytetään oikeudellisesti perustellulla tavalla.

Valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä tehtävien päätösten lainmukaisuutta valvotaan oikeuskanslerinvirastossa säännönmukaisesti tarkastamalla kaikki istuntojen esittelylistat.

Oikeuskansleri tai hänen sijaisenaan apulaisoikeuskansleri tai apulaisoikeuskanslerin sijainen on läsnä valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä sekä muissa oikeuskanslerin läsnäoloa vaativissa hallituksen kokouksissa. Oikeuskanslerin tehtävänä on tarpeen mukaan esittää huomautus päätöksenteon laillisuudesta, ja jos sitä ei oteta huomioon, merkityttää kantansa pöytäkirjaan.

Ministerin tai virkamiehen menettelyn laillisuus voi tulla arvioitavaksi jälkikäteen, jos siitä kannellaan oikeuskanslerille. Oikeuskansleri voi myös omasta aloitteestaan ottaa menettelyn tutkittavaksi, jos jälkikäteen ilmenee syytä epäillä menettelyn virheellisyyttä.

Oikeuskanslerin tehtävänä on antaa valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Ministerit ja virkamiehet voivat valtioneuvoston yleisistunnon päätösten valmisteluvaiheessa pyytää oikeuskanslerin kannanottoa päätöksiin liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä. Kannanottoa pyydetään kirjallisesti ja oikeuskansleri

vastaa siihen myös kirjallisesti. Suullinen keskustelu oikeuskanslerin kanssa ei ole kannanotto, johon voitaisiin jälkepäin vedota. Oikeuskanslerin kannanotot ovat ennakkotietoja siitä, mihin laillisuusvalvonnassa tullaan päätöksentekovaiheessa kiinnittämään huomiota. Oikeuskansleri voi ottaa kantaa vain riippumattoman laillisuusvalvonnan piiriin kuuluviin asioihin, mutta ei voi antaa muuta oikeudellista neuvontaa.<sup>5</sup>

Oikeuskanslerin valvontatehtävistä lainvalmistelun osalta ks. 7.1.8.

---

5 Ennakollisen laillisuusvalvonnan menettelytavoista ks. oikeuskanslerin kirje ministeriöille 24.3.2022: [https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/110061461/Oikeuskanslerin\\_kirje\\_ministerioille\\_OKV\\_702\\_24\\_2022\\_1.pdf/04d2b341-ab61-6500-d70f-852b5852689c/Oikeuskanslerin\\_kirje\\_ministerioille\\_OKV\\_702\\_24\\_2022\\_1.pdf?t=1664777128427](https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/110061461/Oikeuskanslerin_kirje_ministerioille_OKV_702_24_2022_1.pdf/04d2b341-ab61-6500-d70f-852b5852689c/Oikeuskanslerin_kirje_ministerioille_OKV_702_24_2022_1.pdf?t=1664777128427)



## 5 Valtioneuvoston viestintä

Valtioneuvoston viestintä nojaa valtionhallinnon viestintäsuositukseen, jonka arvoja ovat avoimuus, luotettavuus, tasapuolisuus, ymmärrettävyys, vuorovaikutteisuus ja palveluhenkisyys. Hallitus voi myös linjata viestinnästä esimerkiksi strategialla tai periaatepäätöksellä.

Viestinnän tehtävänä on tukea demokratian toimivuutta, kansalaisoikeuksien toteutusta sekä yritysten ja yhteisöjen toimintaa. Viranomaisilla on velvollisuus edistää toimintansa avoimuutta sekä tuottaa ja jakaa tietoa, jotta kansalaiset ja muut sidosryhmät voivat muodostaa totuudenmukaisen kuvan viranomaisen toiminnasta, vaikuttaa valmisteilla oleviin asioihin sekä valvoa etujaan ja oikeuksiaan.

Valtioneuvoston viestinnän tehtävänä on varmistaa, että kansalaiset voivat muodostaa kokonaiskuvan hallituksen tärkeimmistä tavoitteista ja toimista. Valtioneuvoston viestinnästä, ministeriöiden ulkoisen viestinnän yhteensovittamisesta ja valtionhallinnon viestinnän yhteensovittamisesta vastaa valtioneuvoston viestintäosasto pääministerin johdolla. Viestintäosasto suunnittelee ja toteuttaa valtioneuvoston yhteistä hallinnonalarajat ylittävää viestintää.

Valtioneuvoston yhteistä viestintää ovat esimerkiksi

- valtioneuvoston yleisistuntojen ja tasavallan presidentin esittelyjen viestintä;
- hallituksen neuvottelujen ja ministerivaliokuntien viestintä;
- valtioneuvoston yhteinen EU-viestintä;
- valtioneuvoston yhteisesti viestittäväksi päättämät asiakokonaisuudet ja häiriötilanteiden viestintä;
- informaatiovaikuttamistilanteiden ja niihin liittyvän strategisen viestinnän yhteensovittaminen valtioneuvostossa;
- valtioneuvoston kriisiviestinnän yhteensovittaminen ja kehittäminen;
- valtioneuvoston verkkopalvelun toimittaminen ja kehittäminen;
- valtionhallinnon viestinnän yhteensovittaminen ohjeistuksin ja koulutuksin.

Viestintäkanavia ovat valtioneuvoston verkkosivut ([valtioneuvosto.fi](http://valtioneuvosto.fi)) ja valtioneuvoston sosiaalisen median kanavat.

Ministeriöt vastaavat ministeriöön sijoitetun ministerin ja ministeriön toimialan viestinnästä sekä koordinoivat oman hallinnonalansa viestintää.

### Palvelut pääministerille ja hallitukselle

Valtioneuvoston viestintäosasto vastaa valtioneuvoston yhteisestä viestinnästä, hallituksen viestinnästä sekä pääministerin ja muiden valtioneuvoston kansliassa toimivien ministerien viestinnästä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi valtioneuvoston yhteisten viestintätilaisuuksien sekä hallituksen ja pääministerin tiedotustilaisuuksien järjestämistä sekä matkojen ja vierailujen mediajärjestelyjä ja viestintää. Muita palveluja ovat esimerkiksi hallituksen ja pääministerin tilaisuuksien valokuvaus, ministerien henkilökuvaus, hallituksen esittely valtioneuvoston verkkosivuilla ja visuaaliset tuotteet.

Hallituksen ja pääministerin tiedotustilaisuudet pidetään ensisijaisesti valtioneuvoston linnan tiedotustilassa tai tarpeen mukaan myös muissa valtioneuvoston tiloissa. Tiedotustilaisuudet lähetetään suorina lähetyksinä verkossa.

Valtioneuvoston viestintä, kuten tiedotteet, verkkosivutekstit ja sosiaalisen median sisällöt, julkaistaan pääsääntöisesti sekä suomeksi että ruotsiksi ja usein myös englanniksi. Tarvittaessa viestintää tehdään myös muilla kielillä, kuten saameksi, venäjäksi ja arabiaksi.

Valtioneuvoston verkkosivujen keskeisimmät sisällöt tarjotaan suomalaisella ja suomenruotsalaisella viittomakielellä. Tiedotustilaisuudet tulkataan viittomakielelle, kun aihe on kansalaisille tai viittomakielen kohderyhmälle merkittävä.

## 5.1 Päätösviestintä

Valtioneuvoston verkkosivuilla julkaistaan ennakkoon valtioneuvoston yleisistuntojen ja tasavallan presidentin esittelyjen asialistat sekä tulevien istuntojen ajankohdat. Istuntojen jälkeen julkaistaan päätökset liitteineen sekä listataan ministeriöiden tiedotteet tärkeimmistä päätöksistä. Henkilötietoja sisältävien päätösten liitteet, kuten nimitysmuistiot, julkaistaan vain median käyttöön. Viikon keskeisimmät päätökset tarjotaan kootusti uutiskirjeessä, verkkosivuilla ja sosiaalisessa mediassa.

## 5.2 Hallituksen neuvottelujen ja ministerivaliokuntien viestintä

Hallituksen neuvottelujen ja ministerivaliokuntien viestintää hoitaa valtioneuvoston viestintäosasto pääministerin ohjeiden mukaisesti. Viestintäosaston edustaja on läsnä hallituksen neuvotteluissa ja ministerivaliokunnissa raha-asiainvaliokuntaa lukuun ottamatta. Ks. 2.4.2 Hallituksen valmistelu.

Mahdollisten ylimääräisten ministerivaliokuntien viestinnästä huolehtii valtioneuvoston viestintäosasto ministerivaliokunnan puheenjohtajan ohjeiden mukaan.

Ministerityöryhmien viestintää hoitaa valtioneuvoston yleisistunnon määräämä vastuuministeriö, joka myös koordinoi viestintää muiden ministeriöiden kesken. Viestinnästä sovitaan puheenjohtajan johdolla. Kokouksissa on yleensä läsnä ministeriön viestinnän edustaja.

## 5.3 EU-viestintä

Valtioneuvoston viestintäosasto vastaa valtioneuvoston yhteisestä EU-viestinnästä. Tämä tarkoittaa viestintää esimerkiksi EU-ministerivaliokunnasta, Eurooppa-neuvostoista ja EU:n yleisten asioiden neuvostoista. Lisäksi viestintäosasto koordinoi ministeriöiden EU-viestintää.

## 5.4 Talousarvio- ja JTS-viestintä

Hallituksen valtion talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa (JTS) koskevien neuvottelujen viestinnästä kokonaisvastuu on valtioneuvoston viestintäosastolla. Se tiedottaa neuvottelujen aikatauluista, järjestää tiedotustilaisuudet sekä vastaa esimerkiksi mediajärjestelyistä ja kuvatuotannosta.

Budjetti- ja JTS-riihen päätteeksi tehdään hallituksen yhteinen tiedote. Sen tuottamisesta vastaa valtioneuvoston viestintäosasto yhdessä nimettyjen ministerien avustajien ja valtiovarainministeriön budjettiosaston kanssa. Tiedote sisältää talouslinjaukset ja tärkeimpien kokonaisuuksien esittelyn.

## 5.5 Informaatiovaikuttamiseen varautuminen ja siihen vastaaminen

Valtioneuvoston kanslia tukee viranomaisia informaatiovaikuttamiseen varautumisessa ja vastaamisessa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi viranomaisten välisen informaatiovaikuttamisen verkoston toiminnan johtamista sekä koulutusten ja harjoitusten järjestämistä ministeriöille ja virastoille.

Valtioneuvoston informaatiovaikuttamiseen liittyvien tilanteiden yhteensovittamisesta vastaa valtioneuvoston viestintäosasto.

## 5.6 Viestinnän järjestäminen häiriötilanteissa ja kriisiviestintä

Ministeriöt vastaavat toimintaansa koskevasta viestinnästä ja oman hallinnonalansa viestinnän yhteensovittamisesta sekä normaalioloissa että normaaliolojen häiriötilanteissa. Jos kriisitilanne koskee useampaa hallinnonala tai edellyttää toimia valtioneuvostolta, viestinnän koordinoinnista voi tarvittaessa vastata valtioneuvoston kanslia. Poikkeusoloissa voidaan valtionhallinnon viestinnän johtamisesta ja koordinaatiosta päättää valtioneuvoston kanslian päätöksellä, jos valmiuslain mukainen toimivaltuus on otettu käyttöön valtioneuvoston käyttöönottoasetuksella.<sup>6</sup>

Valtioneuvoston kriisiviestinnän kehittämisestä, kuten ohjeistuksesta ja koulutuksista, vastaa valtioneuvoston viestintäosasto.

## 5.7 Verkkoviestintä

Verkkoviestinnän sisällöt ovat keskeinen osa viestintää. Valtioneuvoston verkkosivut ([valtioneuvosto.fi](http://valtioneuvosto.fi)) ovat hallituksen ja pääministerin pääviestintäkanava. Ne sisältävät muun muassa ministeriöiden tiedotteet, valtioneuvoston julkiset päätösaineistot, tiedotustilaisuuksien tallenteet sekä yleistietoa hallituksesta ja hallitusohjelman toimeenpanosta. Ministeriöillä on omat verkkosivustonsa.

---

6 Valmiuslain 106 §:n ja VNOS:n 12 §:n 3 kohdan nojalla annettava valtioneuvoston kanslian päätös.

## 5.8 Valtioneuvoston sisäinen viestintä

Sisäiseen viestintään ministeriöt käyttävät Kampusta, joka on valtioneuvoston yhteinen uutiskanava ja tietopankki. Kampuksessa julkaistaan muun muassa sisäisten palvelujen kuvaukset, toimintaohjeet ja henkilöstöasioihin liittyvät ohjeet.

Valtioneuvoston kanslia toimittaa ja kehittää Kampusta sekä koordinoi yhteistä sisällöntuotantoa.

## 6 Varautuminen sekä toiminta häiriö- ja kriisitilanteissa

### 6.1 Kokonaisturvallisuus

Yhteiskunnan varautumisen tavoitteena on turvata elintärkeät toiminnot oikeusvaltioperiaate huomioon ottaen. Elintärkeät toiminnot ovat yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä, kaikissa tilanteissa ylläpidettäviä toimintokokonaisuuksia.

Kokonaisturvallisuus on suomalaisen varautumisen yhteistoimintamalli, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä. Yhteiskunnan varautumisen vastuujako ja tehtävät perustuvat lainsäädäntöön. Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalli on vahvistettu valtioneuvoston periaatepäätöksessä yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta.<sup>7</sup>

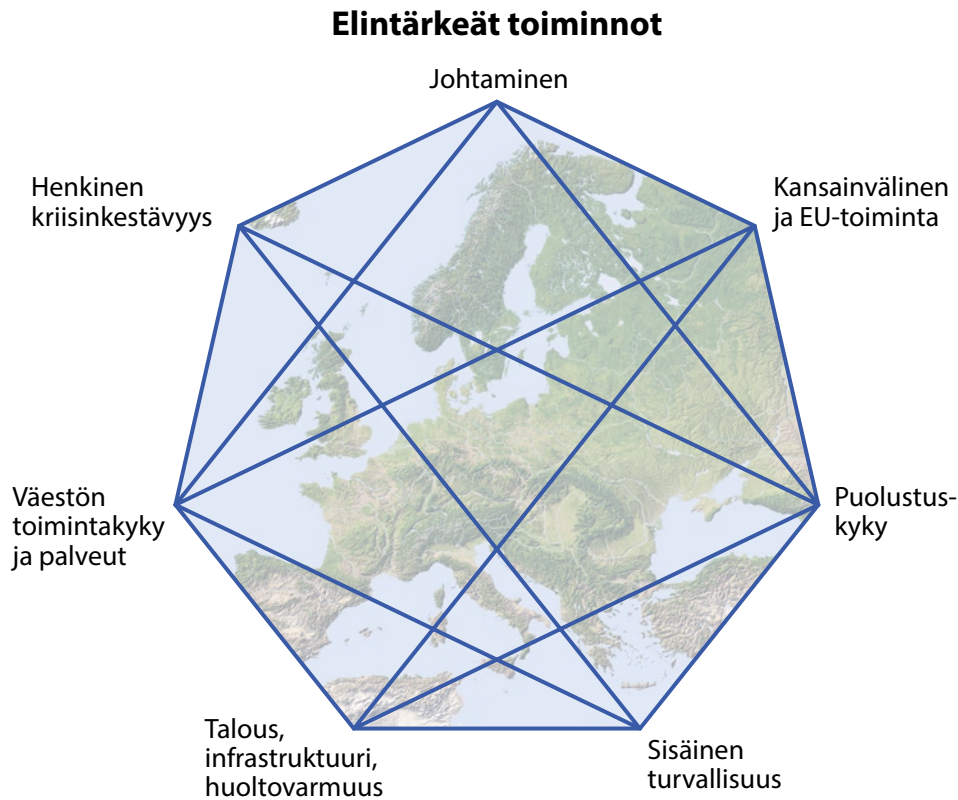
Elintärkeät toiminnot ulottuvat poikkihallinnollisesti useiden toimijoiden lakisäätöisiin tehtäviin. Valtioneuvoston tasolla elintärkeiden toimintojen turvaamiseen on määritelty kuuluviksi hallinnonalojen strategiset tehtävät, joista vastaavat ministeriöt.

Kokonaisturvallisuuden hallintaan eli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseen kuuluvat uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen.

Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallia toteutetaan hallinnonalakohtaisilla tai poikkihallinnollisilla strategioilla ja toimeenpano-ohjelmilla. Hallinnon ja yhteisöjen varautuminen suunnitellaan kokonaisturvallisuuden kehyksen mukaan elintärkeiden toimintojen muodostaessa lähtökohdan suunnittelulle.

---

7 <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia/>

**Kuvio 7.** Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot.

Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin mukainen jatkuva varautumisen seuranta muodostuu valmiussuunnittelusta ja toimeenpano-ohjelmista sekä niiden perusteella toteutettavista tehtävistä ja niiden seurannasta. Valtioneuvosto ja sen ministeriöt toteuttavat toiminnassaan osaltaan kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallia.

## 6.2 Valtioneuvoston yhteinen varautuminen ja häiriötilanteiden hallinta

Valtioneuvoston varautumisen perusteista on säädetty valmiuslaissa ja puolustustilalaissa. Valtioneuvoston tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvien etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin

ministeriö toimialallaan. Häiriötilanteiden hallinnan yhteensovittamisesta sekä valtioneuvoston yhteisestä häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisesta vastaa valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston yhteinen varautuminen koostuu hallinnonalojen valmiussuunnitelmien yhteensovittamisesta ja ylläpidosta, poikkihallinnollisesta häiriö- ja kriisitilanteiden johtamisen koulutus- ja harjoitustoiminnasta sekä valtioneuvoston reaaliaikaisesta tilannekuvatoiminnasta ja sen pohjalta tehdystä riskianalyysistä. Valmiussuunnitelmien yhteensovittamisella, johtamisen yhteistyömallien päivittämisellä, aktiivisella harjoittelulla ja muilla vastaavilla toimenpiteillä varmistetaan viranomaisten tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Hallinnonalojen omat valmiusjärjestelyt ja -suunnitelmat muodostavat perustan valtioneuvoston yhteiselle varautumiselle. Kukin ministeriö johtaa varautumista omalla toimialallaan. Ministeriöiden kansliapäällikön ja valtioneuvoston kansliassa alivaltiosihteerin tehtävänä on huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta ja varautumisesta. Varautumiseen liittyvän yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Ministeriöiden valmiuspäälliköistä koostuva valmiuspäällikkökokous on ministeriöiden varautumista tukeva keskeinen yhteistyöelin. Ministeriöiden valmiuspäälliköt toimivat kansliapäälliköiden tukena valmiuteen ja varautumiseen liittyvissä asioissa sekä niiden yhteensovittamisessa. Valtioneuvoston turvallisuusjohtaja toimii valmiuspäällikkökokouksen puheenjohtajana. Ministeriöiden valmiussihteerien valmiussihteerikokous valmistelee asioita valmiuspäällikkökokoukselle.

Turvallisuuskomitea toimii yhteiskunnan kokonaisvarautumisen pysyvänä yhteistyöelimenä. Turvallisuuskomitean sihteeristö toimii puolustusministeriön yhteydessä.

## 6.3 Valtioneuvoston tilannekuvatoiminta

Luotettava tilannekuva on keskeinen edellytys päätöksenteolle. Valtioneuvoston kansliassa on valtioneuvoston tilannekeskus (VNTIKE), joka tuottaa analysoitua ja ajantasaista poikkihallinnollista tilannekuvaa, joka tukee valtionjohdon päätöksentekoa sekä normaalioloissa että erityisesti häiriötilanteissa, joissa joudutaan nopeasti tekemään hyvinkin laajalaisesti vaikuttavia päätöksiä. Tilannekuvalla pyritään tukemaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksentekoa siten, että valtion itsenäisyyteen ja yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa.



Toimivaltainen viranomainen välittää tiedon riittävän varhaisessa vaiheessa valtioneuvoston tilannekeskukselle. Valtioneuvoston tilannekeskus yhdistää viranomaisilta ja julkisista lähteistä saatavaa tietoa ja muodostaa valtionjohdolle kokonaiskuvaa säännöllisillä ja tilanteenmukaisilla raporteilla.

Tilannekuvassa korostuu toimivaltaisen viranomaisen käsitys tapahtuneesta, tilanteeseen vaikuttavista tekijöistä sekä arvio tilanteen kehityksestä. Operatiivinen vastuu tilanteen hallinnasta on toimivaltaisella viranomaisella.

Valtioneuvoston tilannekeskus toimii ympärivuorokautisesti vuoden kaikkina päivinä. Tilannekeskus välittää tilannetietoa sähköpostitse tilannekatsauksina tai valtioneuvoston matkapuhelinsovellukseen perustuvan tiedonanto- ja hälytysjärjestelmän kautta. Tarvittaessa tilannekeskus toimittaa raportteja ja tilannekatsauksia suullisesti tai paperijakeluna tiedon turvaluokitus huomioon ottaen. Tilannekeskuksen tuottamat tilannetiedot ovat yleensä turvaluokiteltuja ja tarkoitettu vain valtionjohdon ja viranomaisten käyttöön.

Tilannekeskuksen yhteydessä toimii valtioneuvoston hybridianalyysitoiminto (VN HYBRID), jonka tehtävä on tukea valtionjohdon ja valtioneuvoston tilannetietoisuutta hybridi- ja informaatiovaikuttamisen osalta.

## 6.4 Valtioneuvoston tiedonanto- ja hälytysjärjestelmä

Valtioneuvoston toiminta- ja päätöksentekokyvyn varmistamiseksi häiriö- ja poikkeustilanteissa valtioneuvoston tilannekeskuksella on ympärivuorokautinen kyky tavoittaa valtionjohto ja virkamiesjohto.

Valtioneuvoston tilannekeskus ilmoittaa merkittävistä turvallisuustapahtumista ja tarvittaessa, pääministerin päätöksestä, välittää kutsun säännönmukaisista kokouksista poikkeavasti järjestettäviin tasavallan presidentin esittelyihin, valtioneuvoston yleisistuntoihin, ministerivaliokuntien kokouksiin sekä hallituksen neuvotteluihin.

Nopeaa tiedonjakamista ja hälyttämistä varten valtioneuvoston käytössä on matkapuhelinsovellukseen perustuva tiedonanto- ja hälytysjärjestelmä. Kiireellisessä tilanteessa tiedon perillemeno varmennetaan tarvittaessa puhelinsoitoilla. Valtioneuvoston tilannekeskus lähettää ilmoitukset, kutsut ja hälytykset valtioneuvoston ministereille jakamaan matkapuhelimeen. Puhelin on pidettävä mukana ja käyttövalmiudessa.

## 6.5 Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sovellettava lainsäädäntö

### 6.5.1 Häiriötilanteet

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian<sup>8</sup> mukaan häiriötilanteella tarkoitetaan uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. Häiriötilanteita ovat esimerkiksi vakavat luonnon-onnettomuudet, mellakka ja terrorismi. Normaaliolojen häiriötilanteessa poikkeusolojen kynnyks ei vielä ylity.

Normaaliolojen häiriötilanteita koskevaa sääntelyä on runsaasti eri hallinnonalojen lainsäädännössä. Normaaliolojen häiriötilanteisiin tulisi kyetä puuttumaan ensisijaisesti normaaliolojen lainsäädännön puitteissa. Tämä mahdollistaa valmiuslakia joustavamman reagoinnin eriasteisiin häiriö- ja kriisitilanteisiin sekä toimivaltuuksien sopeuttamisen tilanteen muutoksiin sekä osaltaan myös ennalta ehkäisee poikkeusoloihin siirtymisen tarvetta.

Niin sanottu normaaliaikojen kriisilainsäädäntö kattaa varsin hyvin yhteiskunnassa mahdollisesti esiintyvät häiriötilanteet. Tämä lainsäädäntö sisältää yleistä lainsäädäntöä, jossa tietyille viranomaisille annetaan yleinen toimivalta toimia häiriön poistamiseksi tai sen uhan estämiseksi. Lisäksi on kymmeniä erilaisia sektorikohtaisia lakeja, joissa viranomaisten toimivallan laajuus ja muodot vaihtelevat sääntelyn kohteesta riippuen.

### 6.5.2 Poikkeusolot

Viranomaiset hoitavat poikkeusoloissa lähtökohtaisesti samoja tehtäviä ja toimivat samoilla toimivaltuuksilla kuin normaalioloissa. Koska normaaliolojen toimivaltuudet saattavat kuitenkin sellaisenaan olla riittämättömiä, perustuslain 23 §:ssä mahdollistetaan poikkeusoloissa myös normaalia pidemmälle menevä puuttuminen perusoikeuksiin. Perusoikeuksista voidaan pykälän mukaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten

8 <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia/>

ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Poikkeusolojen käsitteellä tarkoitetaan perustuslain 23 §:ssä samaa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa yleisesti käytetyllä yleisen hätätilan käsitteellä.

Suomessa on voimassa kaksi varsinaista poikkeusolosäädöstä, valmiuslaki ja puolustustilalaki. Poikkeusoloja koskevalla lainsäädännöllä pyritään varmistamaan väestön turvallisuus ja elinmahdollisuudet sekä yhteiskunnan toimivuus poikkeusoloissa. Tämän tarkoituksen saavuttamiseksi saatetaan tarvita viranomaisten poikkeuksellisia toimivaltuuksia. Toimivaltuuksien tarve voi olla kiireellinen. Poikkeusoloissa tarvittavien toimivaltuuksien on syytä mahdollisimman pitkälle perustua lainsäädäntöön, joka on valmisteltu etukäteen normaalioloissa. Näin varmistetaan yhtäältä se, että poikkeusoloissa voidaan ripeästi ryhtyä tilanteen vaatimiin poikkeuksellisiin toimenpiteisiin ja toisaalta se, että sääntelyn soveltamiseen on ehditty harjoituksin ja muunlaisin toimenpitein valmistautua.

### 6.5.2.1 Valmiuslaki

Valmiuslain tarkoituksena on poikkeusoloissa turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, pitää yllä oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Valmiuslaki on tarkoitettu myös muihin kuin sotilaallisiin poikkeusoloihin sekä varsinaista puolustustilaa rajatumpiin sotilaallisiin poikkeusoloihin. Sen soveltamisala käsittää erityisen vakavat kriisit, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen. Toimivaltuuksista suuri osa kohdistuu suoraan väestön ja sen toimeentulon, maan talouselämän sekä yhteiskunnan elintärkeiden rakenteiden ja toimintojen turvaamiseen.

Valmiuslaissa säädetään normaalista poikkeavista toimivaltuuksista esimerkiksi perusoikeuksista poikkeamiseen, valtiontalouden hoitoon ja hallinnon järjestämiseen poikkeusoloissa. Valmiuslain toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa vain siinä määritellyissä poikkeusoloissa.

Viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia valmiuslaissa säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan siten käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Toimivaltuuksia voidaan lisäksi käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Valmiuslain toimivaltuudet ovat näin ollen viimesijaisia suhteessa normaalioloissa käytettävissä oleviin toimivaltuuksiin.

Valmiuslakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä. Säännöksessä mainituilla velvoitteilla ja säännöillä tarkoitetaan erityisesti kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, humanitaarisen oikeuden normeja ja EU-jäsenyydestä seuraavia velvoitteita.

Ennen valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa valtioneuvoston on yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todettava, että maassa vallitsevat poikkeusolot. Valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee yleisenä asiana valmiuslaissa tarkoitettujen poikkeusolojen toteamisen. Päätöksenteon ensimmäisessä vaiheessa annetaan valtioneuvoston asetus (niin sanottu käyttöönottoasetus), jolla valtioneuvosto oikeutetaan käyttämään yksilöityjä valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia. Asetus on annettava määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Käyttöönottoasetus esitellään yleisistunnon päätettäväksi valtioneuvoston kansliasta.

Käyttöönottoasetuksessa on mainittava, miltä osin lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa ja toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella.

Käyttöönottoasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyin vai sitä lyhemmän ajan. Pääsääntöisesti toimivaltuuksien käyttö on mahdollista sen jälkeen, kun eduskunta on päättänyt, ettei valtioneuvoston asetusta ole kumottava.

Toisessa vaiheessa varsinaisesta toimivaltuuksien käytöstä voidaan säätää vielä tarkempia asetuksia (niin sanotut soveltamisasetukset). Soveltamisasetukset ja mahdolliset soveltamispäätökset esitellään päätettäväksi asianomaisesta ministeriöstä. Kukin ministeriö vastaa oman toimialansa säädösvalmistelusta myös poikkeusolojen osalta. Toimivaltuuksien käyttöä koskevat soveltamisasetukset on annettava välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi.

Näin valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttö perustuu olennaisesti valtioneuvoston asetuksille, jotka eduskunta hyväksyy jälkikäteen. Asetuksia voidaan sinänsä alkaa soveltaa välittömästi, joten kyse on vain jälkitarkastusoikeudesta.

Valmiuslaki on otettu kahdesti käyttöön eli keväällä 2020 ja keväällä 2021. Valmiuslain käyttöönotossa keskeisessä valmisteluroolissa oli valtioneuvosto. Eduskunnan perustuslakivaliokunta oli keskeisessä roolissa arvioimassa käyttöönoton perusteita ja perusteluja. Valmiuslain soveltamisen kynnyks on ollut erittäin korkea.

Valmiuslain kokonaisuudistus on käynnissä.

### 6.5.2.2 Puolustustilalaki

Valmiuslain lisäksi poikkeamista perusoikeuksista poikkeusolosuhteissa säännellään puolustustilalaissa.

Puolustustilalain mukaan valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi voidaan valtakunnan puolustusta tehostaa ja sen turvallisuutta lujittaa saattamalla voimaan puolustustila.

Puolustustila on voimassa Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä sotaan rinnastettavissa olevissa, vakavasti yleistä järjestystä horjuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys. Puolustustilalaki on siten tarkoitettu sovellettavaksi vain kaikkein vakavimmissa kriisitilanteissa ja se myös mahdollistaa valmiuslakia laajemman ja syvemmän puuttumisen perusoikeuksiin.

Valmiuslakia sovellettaessa painopiste on talouselämässä, viranomaisten toiminnan turvaamisessa sekä hallinnon järjestämisessä. Puolustustilalakia sovellettaessa painopiste puolestaan siirtyy yleisiin turvallisuustoimiin ja erityisesti sotilaallista valmiutta tukeviin toimiin. Puolustustilalaki mahdollistaa ihmisten säilöönoton, liikkumisvapauden, kokosten ja yhdistystoiminnan rajoittamisen, aseiden ja ampumatarvikkeiden luovuttamisen viranomaisille, tuotannon sääntelyn, ravinto- ja polttoaineiden, työkoneiden ja muiden hyödykkeiden luovuttamisen sotilasviranomaisille, väestön evakuoinnin ja tilapäisen työn teettämisen.

Sekä valmiuslaki että puolustustilalaki voivat tulla samanaikaisesti sovellettaviksi sodan aikana. Puolustustilalain soveltamisen yhtenä edellytyksenä on, etteivät valmiuslain toimivaltuudet ole riittäviä puolustustilalain tarkoituksen saavuttamiseksi.

Puolustustila saatetaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella (niin sanottu soveltamisasetus). Soveltamisasetuksessa on mainittava ne puolustustilalain säännökset, jotka saatetaan sovellettaviksi ja, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella, niiden alueellinen soveltamisala.

Puolustustilalain nojalla annettava soveltamisasetus on saatettava välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi.

### 6.5.3 Kansainvälisen avun antaminen ja pyytäminen

Kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa on säädetty keskitetty, yhdenmukainen päätöksentekomenettely laissa määritellyjä merkittäviä avun antamista ja vastaanottamista koskevia tilanteita varten. Lakiin sisältyy myös kiireellisiä tilanteita koskeva päätöksentekomenettely.

## 6.6 Johtaminen häiriö- ja kriisitilanteissa

Häiriötilanteissa viranomaisten vastuunjako ja yhteistyöjärjestelyt säilytetään mahdollisimman pitkään normaaliolojen mukaisina. Ministeri vastaa häiriötilanteiden johtamisesta oman ministeriönsä johdossa sekä valtioneuvoston jäsenenä, jos tilanne vaatii valtioneuvoston toimenpiteitä ja päätöksentekoa. Ministerin tukena kriisijohtamisessa on ministeriön kansliapäällikkö. Häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen yleinen toimintamalli on kuvattu tarkemmin Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa.<sup>9</sup> Tilanteen operatiivinen johtovastuu on lähtökohtaisesti aina toimivaltaisella viranomaisella, joka toimii yhteistyössä esimerkiksi virka-apua antavien muiden viranomaisten kanssa.

Häiriötilanteen edellyttämät päätökset tekee valtioneuvoston yleisistunto, asianomainen ministeriö tai muu toimivaltainen viranomainen. Häiriötilanteiden hallinnan yleisestä yhteensovittamisesta valtioneuvostossa vastaa valtioneuvoston kanslia.

Häiriötilanteiden hallintaan liittyvän valmistelun tukena ovat ministerivaliokunnat ja ministerityöryhmät sekä kansliapäällikkökokoukset, valmiuspäällikkökokoukset ja muut ministeriöiden pysyvät yhteistyöelimet. Käytännössä hallituksen neuvottelu on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi varmistaa tiedon kulku ja keskustelu eri hallinnonalojen jatkotoimista.

Häiriötilanteiden hallinnan sekä toimintojen yhteensovittamisen toimintamalleja kehitetään valtioneuvoston kanslian johdolla.

9 <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia/>

## 7 Valtioneuvoston keskeiset valmisteluprosessit

### 7.1 Lainvalmistelu

Lainsäädännöllä tarkoitetaan eduskunnan säätämiä lakeja sekä asetuksia, joita voivat antaa tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt (perustuslain 80 §). Lainsäädäntö on keskeinen osa toimivaa demokraattista oikeusvaltiota, joka turvaa kansalaistensa perusoikeuksien toteutumista. Se on yksi tärkeimmistä yhteiskunnallisista ohjauskeinoista. Yhteiskunnallisia uudistuksia toimeenpannaan useimmiten lainsäädännöllä, joka on joko kieltävää, käskevää tai sallivaa. Lainsäädäntö ei ole kuitenkaan ainoa tai välttämättä tarkoituksenmukaisin ohjauskeino kulloisessakin tilanteessa. Tarkoituksenmukaisimman toteutustavan tulisi ohjata valittavia ratkaisuja.

Lainvalmistelu on yksi valtioneuvoston ydintehtävistä. Valtaosa lakiehdotuksista tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston yleisistunnon antamalla hallituksen esityksellä (HE). Hallituksen esitykset valmistellaan ministeriöissä. Lakiehdotus voi lisäksi tulla vireille eduskunnassa kansanedustajan lakialoitteella (perustuslain 70 §) tai kansalaisaloitteen perusteella (perustuslain 53 §). Näitä ei valmistella ministeriöissä, ellei eduskunta ensin hyväksy aloitetta ja edellytä valtioneuvoston ryhtyvän tarvittaviin toimiin. Varsin merkittävä osa lainsäädännöstä liittyy EU-sääntelyn kansalliseen täydentämiseen tai täytäntöönpanoon ja osa myös kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen.

Lainvalmisteluprosessin tarkoituksena on tuottaa laadukkaita ja tietoon perustuvia lakiesityksiä eduskunnan lainsäädäntötyötä varten. Laadukas lainvalmistelu on edellytys sille, että eduskunnan tiedonsaantioikeus toteutuu täysimääräisesti. Eduskunnan tiedonsaantioikeutta käsitellään jaksossa 8.2.

Koska lainvalmistelu on pääosin ministeriöissä tapahtuvaa virkatyötä, sovelletaan siihen hallinnon yleislakeja.

Perustuslakiin ja muihin lakeihin sisältyy valtuuksia antaa tiettyä asiaa koskevia asetuksia. Ks. 7.1.5 Asetukset.

### 7.1.1 Lainsäädäntöohjelma ja lainsäädäntösuunnitelmat

Hallituksen lainsäädäntöohjelma ja -suunnitelmat tukevat lainvalmistelun johtamista, aikataulutusta ja seuranta. Ne helpottavat valtioneuvoston toiminnan ja resurssien suunnittelua ja ovat myös keskeinen väline valtioneuvoston ja eduskunnan aikataulujen yhteensovittamiseksi lainsäädäntöasioissa. Hyvällä suunnittelulla voidaan parantaa lainsäädäntötyön ennakoitavuutta ja avoimuutta.

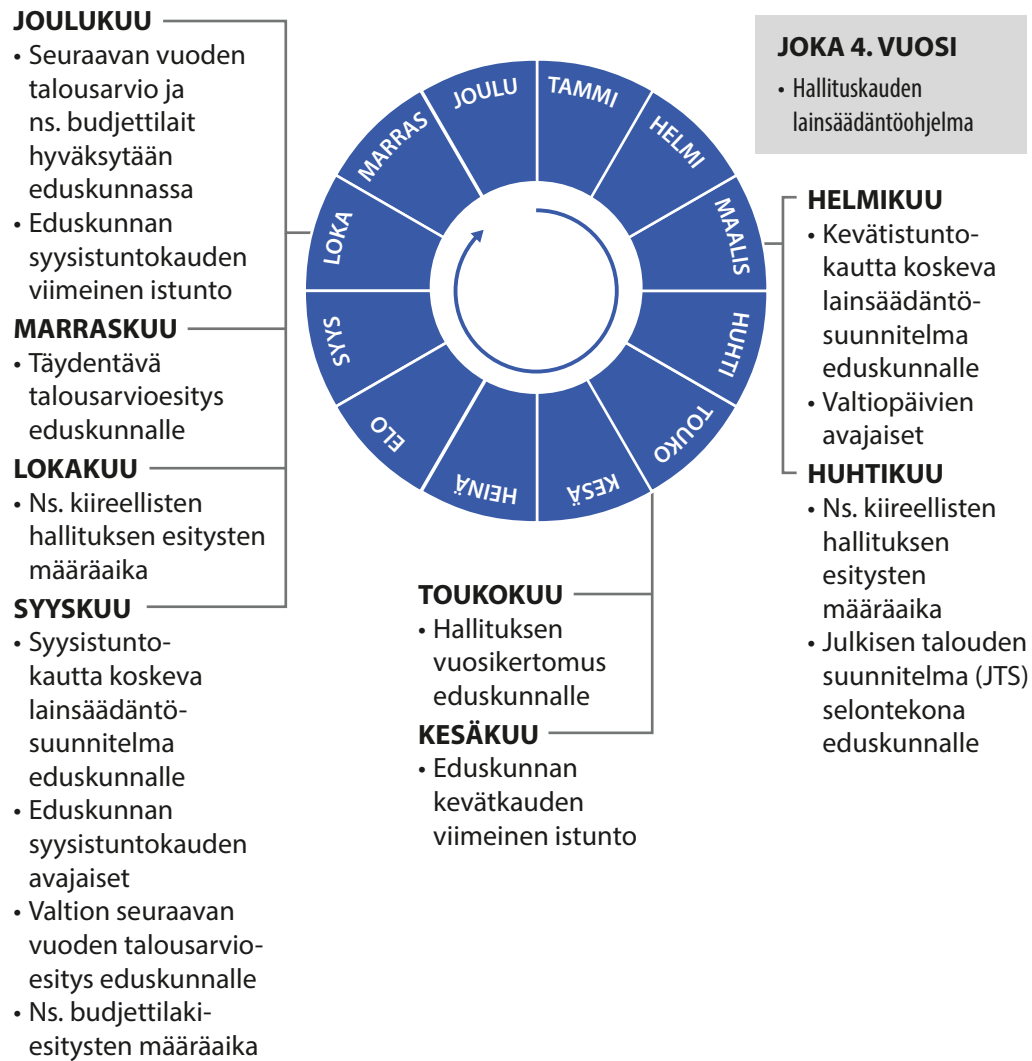
Hallituksen lainsäädäntöohjelmalla pyritään luomaan kokonaiskuva koko hallituskauden lainsäädäntötyöstä. Ohjelma konkretisoi hallitusohjelmaa. Se sisältää alustavat tiedot hallitusohjelmaa toteuttavista ja muista keskeisistä lainvalmisteluhankkeista hallituskaudella. Lainsäädäntöohjelman toteutumista arvioidaan hallituskauden kuluessa ja sitä päivitetään tarvittaessa.

Lainsäädäntöohjelma täsmentyy puolivuositaisissa hallituksen lainsäädäntösuunnitelmissa. Hallitus valmistelee eduskunnan kevä- ja syysistuntokauden alussa suunnitelman eduskunnalle istuntokaudella annettavista lakiesityksistä. Kevätistuntokauden lainsäädäntösuunnitelma annetaan helmikuussa ja syysistuntokauden syyskuussa. Tavoitteena on, että tiedot olisivat eduskunnan käytettävissä kunkin istuntokauden alussa. Suunnitelma sisältää lyhyen kuvauksen kustakin hallituksen esityksestä ja arvion valtioneuvoston yleisistunnon esittelyviikosta. Siihen sisällytetään myös tiedot eduskunnalle annettaviksi suunnitelluista valtioneuvoston selonteoista. Suunnitelma tulee laatia huolellisesti ja realistisesti, jotta se on toteuttamiskelpoinen. Hallituksen hyväksytyä suunnitelman se lähetetään tiedoksi eduskunnalle ja toimeenpantavaksi ministeriöille sekä julkaistaan valtioneuvoston verkkosivuilla.

Lainsäädäntöohjelma ja -suunnitelmat kootaan ja niiden toteutumista seurataan valtioneuvoston kansliassa. Kansliapäällikkökokoukselle annetaan tarvittaessa tilannekatsauksia.

Tarkemmat tiedot hallitusten esitysten ja selontekojen valmistelusta ovat saatavilla valtioneuvoston hanketietopalvelussa (Hankeikkuna). Hankeikkunaan päivittyvät myös istuntokauden aikana uusina lisätyt ja mahdollisesti siitä poistetut hallituksen esitykset. palvelussa olevien tietojen oikeellisuus ja ajantasaisuus on tärkeää valtioneuvoston ja eduskunnan työn suunnittelun kannalta. Hankeikkunan julkisen sivuston kautta myös kansalaiset, media ja muut hankkeista kiinnostuneet pääsevät tutustumaan valtioneuvoston keskeiseen, päivittyvään hanketietoon.



**Kuvio 8.** Hallituksen lainsäädäntösuunnittelun keskeiset ajankohdat.

## 7.1.2 Vastuu lainvalmistelusta

Kukin ministeriö vastaa lainvalmistelusta sekä lainsäädännön ajantasaisuudesta ja toivuudesta omalla toimialallaan. Ministeriöiden vastuu kattaa myös niiden toimialoja koskevan EU- ja valtiosopimustaustaisen lainvalmistelun. Yhä useammat lainsäädäntöhankkeet ovat poikkihallinnollisia. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Lainvalmisteluhankkeiden suunnittelusta, valmistelun voimavaroista ja osaamisesta sekä virkamiesten työn johtamisesta huolehtiminen on viime kädessä ministeriön johdon vastuulla. Käytännössä lainvalmistelun suunnittelu edellyttää usein hankkeiden priorisoimista ja jaksottamista.

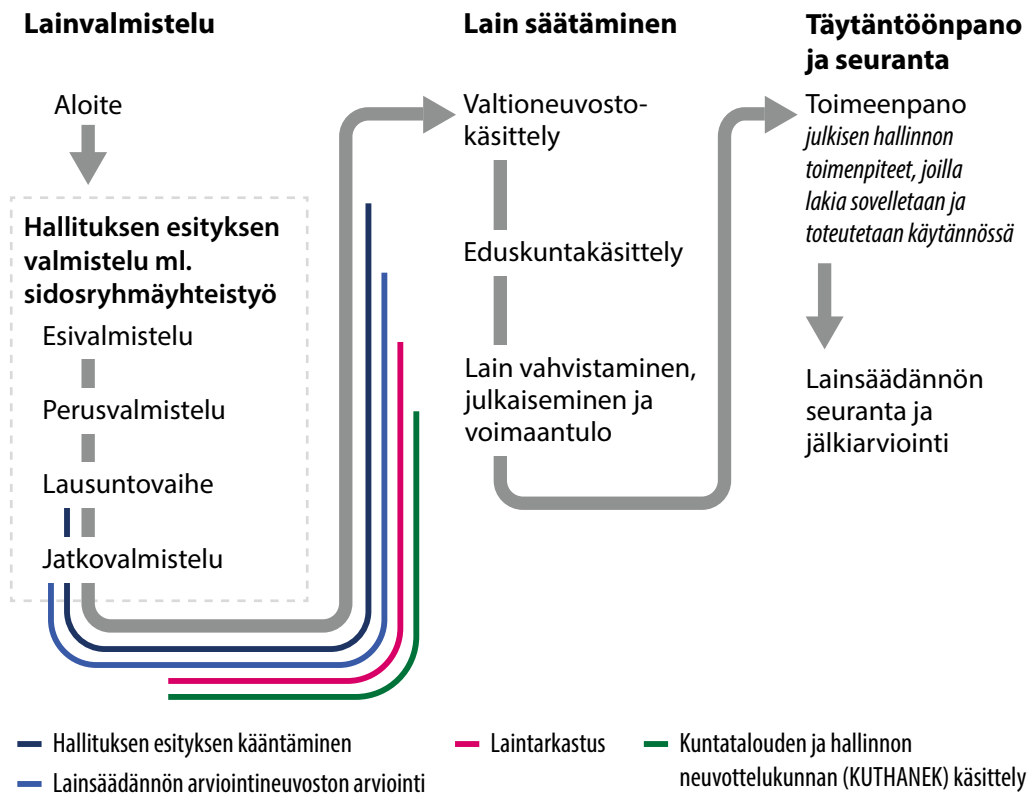
Ministeri toimii ministeriön päällikkönä tai käsittelee ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita. Ministeri johtaa siten myös ministeriönsä lainvalmistelua. Ministerin tehtävänä on tarvittaessa neuvotella hallituskumppaneiden kanssa ja päättää hankkeen eri vaiheissa tarvittavista, yhteiskunnallisen tarkoituksenmukaisuuden harkintaan perustuvista ratkaisuista. Ministerin tehtävistä osana hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyä ks. 8.2 Eduskunnan tiedonsaantioikeus.

Ministeriön kansliapäällikkö ja valtioneuvoston kansliassa alivaltiosihteeri huolehtii lain-säädännön valmistelun laadusta ministeriössä. Kansliapäällikkö huolehtii myös osaltaan tarvittavan hallinnonalojen välisen yhteistyön järjestämisestä. (VNOS:n 45 §).

Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen kuuluu oikeusministeriön toimialaan.

## 7.1.3 Lainvalmistelumenettely ja ohjeistus

Kuvio 9. Lainvalmisteluprosessi.



Lainvalmisteluhankkeen elinkaarta voidaan kuvata yksinkertaistetusti prosessina, joka alkaa lainvalmisteluun ryhtymistä koskevasta aloitteesta ja joka päättyy lainsäädännön täytäntöönpanoon ja lain vaikutusten seurantaan.<sup>10</sup> Usein lainvalmistelumenettelyä tarkastellaan myös syklinä, jossa hankkeen toimeenpanon jälkeen seuraa seuranta ja seuraavien muutosten valmistelu. Eri vaiheet voivat olla myös päällekkäisiä. Samaan lakiin voi olla samaan aikaan vireillä useita muutosehdotuksia. Tämä lisää tarvetta suunnitella ja yhteensovittaa lainvalmisteluhankkeita huolellisesti. Valtaosa lainvalmisteluhankkeista on toteutettavissa yhden hallituskauden aikana, mutta jotkin laajemmat uudistukset saattavat vaatia tätä pidemmän ajan jo perusvalmisteluun.

10 Ks. Lainvalmistelun prosessiopas: <http://lainvalmistelu.finlex.fi>

Lainvalmistelua ja lainvalmisteluprosessia ohjataan lainvalmistelijoille ja lainvalmisteluprosessin johtamisesta vastaaville virkamiehille suunnatulla ohjeistuksella. Ohjeet ovat oikeusministeriön verkkosivuilla.<sup>11</sup>

Osa EU-sääntelystä on sellaisenaan suoraan sovellettavaa ja osa edellyttää kansallisia täytäntöönpano- tai muita toimia. EU-säädösten valmistelu etenee omassa aikataulussaan, joka ei seuraa kansallisia lainvalmistelun aikatauluja. EU-sääntelyn ja kansallisen sääntelyn yhteensovittaminen vaatii huolellista koordinaatiota, jotta esimerkiksi kansallinen täytäntöönpano toteutuu säädetyssä määräajassa. Myöhästyminen voi johtaa EU-tuomioistuimen määräämiin huomattaviin taloudellisiin seuraamuksiin.

Lainvalmistelu on osa myös valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten veloitteiden valmistelua kansallisella tasolla. Voimaansaatettuina nämä sopimukset ja veloitteet tulevat osaksi Suomen lainsäädäntöä. Kansainvälisiä veloitteita koskevia kysymyksiä, mukaan lukien eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeutta ja veloitteiden voimaansaattamista, käsitellään tarkemmin ulkoministeriön laatimassa Valtiosopimusoppaassa.<sup>12</sup>

Lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn<sup>13</sup> jälkeen eduskunnan vastaus esitellään valtioneuvoston yleisistunnossa. Tasavallan presidentti vahvistaa tasavallan presidentin esittelyssä eduskunnan hyväksymän lain ja määrää sen voimaantulosta, jollei eduskunta ole tästä jo päättänyt. Lait julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Ks. Toimivallanjaosta valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välillä 9.1.3, EU:n lainsäädäntömenettelystä 10.2.8 ja niin sanotuista budjettilaeista 7.3.2.1.

## 7.1.4 Lainvalmisteluhankkeen käynnistäminen ja organisointi

Ennen lainvalmisteluun ryhtymistä on lainvalmisteluohjeistuksen mukaan selvitettävä, onko tavoite saavutettavissa muilla keinoin vai edellyttääkö se lainsäädäntöä.

Lainvalmisteluhankkeen käynnistämistä ohjaa useimmiten sen taustalla oleva aloite, jota hankkeella ryhdytään toimeenpanemaan. Lainvalmistelu voi perustua esimerkiksi hallitusohjelman kirjaukseen, eduskunnan lausumaan, hyväksytyyn kansalaisaloitteeseen, kansallista täytäntöönpanoa tai täydentämistä edellyttävään EU-säädökseen tai

11 <https://oikeusministerio.fi/lainvalmisteluohjeet> ja <http://julkaisut.finlex.fi/>

12 Valtiosopimusopas: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-344-2>

13 Eduskuntakäsittelystä ks. tarkemmin eduskunnan työjärjestys ja eduskunnan valiokuntaopas 2023.

kansainväliseen veloitteeseen. Taustalla voi olla myös ministeriön oma, seurantaan ja jälkiarviointiin perustuva aloite tai täytäntöönpanosta vastaavan viranomaisen tai sidosryhmän aloite taikka tuomioistuimen tai laillisuusvalvojan ratkaisu. Aloite määrittää usein lainvalmistelun aikataulua ja hankkeen sisältöä.

Lainvalmistelun onnistuminen edellyttää jo alkuvaiheessa huolellista suunnittelua, jossa arvioidaan valmisteluun tarvittava aika, työpanos ja osaaminen sekä ennakoidaan hyvään lainvalmisteluun kuuluvat vaiheet, kuten vaikutusarviointi, sidosryhmien kuuleminen ja viestintä. Myös ehdotuksen liitynnät Ahvenanmaahan on arvioitava. Niin ikään lausunto-palautteen käsittelylle, laintarkastukselle, kääntämiselle sekä mahdolliselle lainsäädännön arviointineuvoston ja kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan käsittelylle<sup>14</sup> ja tarvittavien esittelylupien hankkimiselle tulee varata aikaa. Suunnittelussa on myös otettava huomioon, että eduskunnalla tulee olla esityksen laajuus ja muut seikat huomioon ottaen riittävästi aikaa sen käsittelyyn. Ministeriö vastaa yhteydenpidosta eduskunnan valiokuntasihteeristöön. Ministerin informoiminen lainvalmisteluhankkeen etenemisestä suunnitellaan osana hankesuunnitelmaa.

Esivalmistelussa selvitetään eri vaihtoehtoja ja tehdään alustavia vaikutusarvioiteja. Näiden pohjalta suunnitellaan hankkeen perusvalmistelu. Tehdyillä rajauksilla on vaikutusta hankkeen organisointitapaan. Pieniä ja teknisiä hankkeita voidaan toteuttaa muutaman tai yhdenkin valmistelijan voimin ministeriössä. Laajat ja yhteiskunnallisesti merkittävät hankkeet edellyttävät laajapohjaista, joskus parlamentaarista, valmistelua, jota tyypillisesti tehdään työryhmissä, toimikunnissa tai komiteoissa. Laajoissa hankkeissa valmisteluryhmiä voi olla useita ja niille voidaan asettaa erilaisia ohjaus-, johto- tai seurantarhmiä, jotka vastaavat työn yhteensovittamisesta. On tärkeää varmistaa, että muita ministeriöitä ja hallinnonaloja osallistetaan valmisteluun alusta lähtien.

Sidosryhmien osallistaminen on olennaista säädösvalmistelun avoimuuden ja laadun varmistamisessa. Sidosryhmien osallistaminen on suunniteltava kunkin hankkeen lähtökohdista käsin.<sup>15</sup> On lisäksi syytä ottaa huomioon, että eduskunta päättää itse kuulemistaan asiantuntijoista ja sidosryhmistä.

Lainvalmistelun vaikutusarviointia tulee tehdä koko hankkeen ajan esivalmistelusta toimeenpanoon saakka. Ehdotuksen sisällön muuttuessa tulee myös näiden muutosten vaikutuksia arvioida. Keskeisin kysymys vaikutusarvioinnissa on, täyttääkö ehdotettu laki

---

14 Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä käsitellään kuntia koskevaa lainsäädäntöä.

15 Ks. Säädösvalmistelun kuulemisopas: <http://kuulemisopas.finlex.fi/>

sille asetetut tavoitteet. Toteuttamisvaihtoehtojen arviointi kytkeytyy kiinteästi vaikutusten arviointiin. Arvioinnissa tuotetaan tietoa lainsäädännölle vaihtoehtoisten keinojen ja erilaisten lainsäädännöllisten ratkaisujen vaikutuksista.

Hankeikkunan hanketietojen oikeellisuus ja ajantasaisuus on ministeriöiden vastuulla.

### 7.1.5 Asetukset

Asetuksia voidaan antaa vain perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Myös muu viranomainen kuin tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö voidaan tietyin edellytyksin lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä. (Perustuslain 80 §).

Ehdotukset tasavallan presidentin asetuksiksi valmistellaan valtioneuvostossa. Valtioneuvoston yleisistunto tekee ratkaisuehdotuksen annettavaksi tasavallan presidentin esittelyssä. Myös ehdotukset valtioneuvoston ja ministeriön asetuksiksi valmistellaan valtioneuvostossa. Yleisistunto antaa valtioneuvoston asetukset. Ministeriön asetuksen antamisesta päättää ministeri. Asetuksia ei lähtökohtaisesti viedä eduskunnan käsiteltäviksi, vaan asetuksen antava taho hyväksyy ne omien päätöksentekomenettelyjensä mukaisesti. Asetukset julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

### 7.1.6 Säädösehdotusten kääntäminen ja laintarkastus

Lait ja asetukset annetaan molemmilla kansalliskielillä eli suomeksi ja ruotsiksi. Ruotsinkielisen hallituksen esityksen laatiminen on osa lainvalmisteluprosessia. Se tulee valmistella huolellisesti osana laadukasta lainvalmistelua. Sekä suomen- että ruotsinkielinen säädös ovat autenttista lainsäädäntöä ja yhtä päteviä. Säädösten kääntämisestä vastaa valtioneuvoston kanslia. Säädöksiä käännetään tarpeen mukaan myös saamenkielille ja vieraille kielille.

Ennen kuin hallituksen esitys esitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, suomen- ja ruotsinkieliset säädösehdotukset toimitetaan oikeusministeriöön, jossa laintarkastuksessa tarkastetaan sekä säädösehdotuksia lakiteknisesti että suomen- ja ruotsinkielisten säädösehdotusten vastaavuus.

Käännösten laatimiseen ja laintarkastukseen on varattava riittävästi aikaa. Poikkeuksellisista menettelytavoista on sovittava erikseen. Ruotsinkielisten käännösten oikea-aikaisuus on tärkeää myös Ahvenanmaan maakunnan kannalta.

Valtioneuvoston käännös- ja kielipalveluista on annettu valtioneuvoston kanslian määräys (VN/11226/2022). Ks. myös 12.4.4 Asiakirjojen kieliversiot ja kääntäminen.

### 7.1.7 Lainvalmistelun laatu ja säädöshuolto

Laadukkaan lainvalmistelun varmistaminen on edellytys sille, että hallitus voi toteuttaa tavoitteitaan tehokkaasti, eduskunta voi hoitaa tehtävänsä lainsäätäjänä ja lainsäädäntö on toimivaa viranomaisten, kansalaisten, yhteisöjen ja yritysten näkökulmasta. Useilla hallituskausilla on panostettu lainvalmistelun kehittämishankkeisiin. Lainvalmistelun laatua seurataan esimerkiksi EU:ssa sekä OECD:ssä ja muissa kansainvälisissä järjestöissä.

Keskeisiä hyvän lainvalmistelun periaatteita ovat lainvalmistelun perustuminen luotettavaan ja oikeaan tietoon, lainvalmistelun avoimuus ja vuorovaikutteisuus sekä kansalaisten, asiantuntijoiden ja eri organisaatioiden kuuleminen oikea-aikaisesti. Lainvalmistelun suunnittelussa ja johtamisessa on olennaista varmistaa riittävät valmisteluresurssit ja lainvalmistelijoiden mahdollisuudet tehdä työnsä lain ja ohjeistuksen edellyttämällä tavalla oikea-aikaisessa ja laadukkaan lainvalmistelun edellytykset turvaavassa poliittisessa ohjauksessa. Lainvalmistelun ohjeistuksen ja vakiintuneiden toimintatapojen noudattaminen takaavat lainvalmisteluhankkeen sujuvan etenemisen. Samalla on otettava huomioon, että joissain tilanteissa lakeja voidaan joutua valmistelemaan kiireellisestikin.

Ministeriöt vastaavat siitä, että niiden toimialoja koskeva lainsäädäntö on ajantasaista ja toimivaa. Tämä edellyttää lainsäädännön seurantaa ja jälkiarviointia, missä tunnustetaan mahdolliset muutostarpeet ja ryhdytään niiden pohjalta valmistelemaan tarpeellisia muutoksia (niin sanottu säädöshuolto). Valtioneuvoston yhteiset periaatteet lainsäädännön seurannasta ja jälkiarvioinnista vahvistavat systemaattista seurantaa.

EU:n toimielimet ovat tuottaneet EU-lainvalmistelua ja sen prosessia koskevaa ohjeistusta, kuten Euroopan komission paremman sääntelyn työvälineet.<sup>16</sup> Toimiva EU-sääntely on tärkeää kansallisen oikeusjärjestyksen kannalta. Toimivat kansalliset soveltamis- ja täytäntöönpanotoimet vahvistavat EU-oikeuden tavoitteiden toteutumista.

Laadukas lainvalmistelu on vaativaa ja edellyttää monipuolista osaamista. Valtioneuvosto järjestää lainvalmistelijoille koulutusta.

16 [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en)

### 7.1.8 Oikeuskanslerin rooli lainvalmistelussa

Valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo laillisuutta ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamista lainvalmistelussa. Valvonta kohdistuu erityisesti perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamiseen, osallistumisoikeuksien toteutumiseen, lainsäädännön johdonmukaisuuteen ja EU-oikeuden asianmukaiseen huomioon ottamiseen.

Valmisteluvaiheessa oikeuskansleri antaa säädösluonnoksista lausuntoja ja tarkastaa niitä ennakolta omasta aloitteestaan tai ministeriön pyynnöstä. Oikeuskansleri ei osallistu varsinaiseen lainvalmisteluun eli valmistelun ohjaamiseen, sisällöllisten ratkaisujen tekemiseen tai säännösten muotoiluun. Päätöksentekovaiheessa oikeuskansleri tarkastaa kaikki hallituksen esitykset, valtioneuvoston asetukset ja tasavallan presidentin asetukset.

### 7.1.9 Lainsäädännön arviointineuvosto

Valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimii riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto. Neuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Se voi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista. Neuvoston lausunnot ovat julkisia. Lisäksi neuvosto voi tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi. Neuvosto antaa vuosittain katsauksen toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle.

Arviointineuvosto arvioi hallituksen esityksiä sen perusteella, kuinka hyvin lainvalmistelun vaikutusarvioinnin ohjeistusta on noudatettu esityksen valmistelussa ja tekee tarvittaessa muita huomautuksia lainvalmistelusta, esimerkiksi kuulemisten osalta. Neuvosto käyttää standardilausumia, jotka kuvaavat arviointineuvoston käsitystä esitysluonnoksen laadusta. Mikäli ministeriö on saamassa heikoimman lausuman, arviointineuvoston puheenjohtaja on käytännössä ottanut yhteyttä valmistelusta vastaavaan ministeriin ennen lausunnon julkaisua ja suositellut esityksen valmistelun jatkamista.



## 7.2 Julkisen talouden hoito

### 7.2.1 EU:n finanssipoliittiset säännöt

EU-oikeus, erityisesti perussopimukset sekä jäsenvaltioiden kesken kansainvälisenä sopimuksena solmittu vakaus- ja kasvusopimus (finanssipoliittinen sopimus)<sup>17</sup> asettavat puitteet julkisen talouden hoidolle jäsenvaltioissa. EU:n finanssipoliittinen sääntökehikko on arvioinnin kohteena. Alla esitetty kuvaus perustuu voimassaolevaan EU-oikeuteen.

EU:n perussopimuksissa on asetettu julkisen talouden alijäämälle kolmen prosentin ja julkisen talouden velalle 60 prosentin viitearvot suhteessa bruttokansantuotteeseen. Jos alijäämä- tai velkakriteeri rikkoutuu, jäsenvaltio voi joutua liiallisen alijäämän menettelyyn (Excessive Deficit Procedure, EDP). Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavassa osassa määritellään kehikko, jonka mukaisesti jäsenvaltioiden tulisi ryhtyä korjaaviin toimiin liiallisen alijäämän tilanteessa.

Jos jäsenvaltio ei ole liiallisen alijäämän menettelyssä, siihen sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan sääntöjä, joissa keskeinen on julkisen talouden tavoitteenasettelua ohjaava julkisyhteisöjen rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite (Medium-Term Objective, MTO). Sen tarkoituksena on varmistaa turvamarginaali perussopimuksen alijäämä- ja velkaviitearvoihin sekä julkisen talouden kestävyys. Jos jäsenvaltio rikkoo ennaltaehkäisevän osan sääntöjä, se voi joutua merkittävän poikkeaman menettelyyn (Significant Deviation Procedure, SDP).

EU:n uusi finanssipoliittinen sääntökehikko saataneen käyttöön vuonna 2024 ja samalla ratkaistaan, muutetaanko vakaus- ja kasvusopimusta. Sopimus on Suomessa toimeenpantu niin sanotulla finanssipoliittisella lailla<sup>18</sup>.

### 7.2.2 Finanssipolitiikan tavoitteet

Suomessa julkisen talouden ohjaus rakentuu edellisessä jaksossa käsitellyn EU-oikeuden lisäksi kansallisiin säädöksiin ja poliittisiin sitoumuksiin.

17 Vakaus- ja kasvusopimus (Stability and Growth Pact, SGP) muodostuu Eurooppa-neuvoston päätöslauselmasta vuodelta 1997, asetuksesta 1466/97 (sopimuksen ennaltaehkäisevä osa) ja asetuksesta 1467/97 (sopimuksen korjaava osa).

18 Talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annettu laki.

Hallituksen finanssipolitiikan keskeiset tavoitteet linjataan hallitusohjelmassa ja niiden toteutumista sekä tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien mahdollisten lisätoimenpiteiden tarvetta seurataan vuosittain muun muassa julkisen talouden suunnitelmassa (JTS). Finanssipolitiikan tavoitteet koskevat tyypillisesti muun muassa julkisen talouden velkaa, rahoitusasemaa ja työllisyyskehitystä. Vaalikaudella noudatettava kehysääntö linjataan hallitusohjelmassa, kuten myös veropolitiikan keskeisimmät linjaukset.

Kansallisessa lainsäädännössä julkisen talouden hoitoa ohjaavat vakaus- ja kasvusopimuksen toimeenpaneva niin sanottu finanssipoliittinen laki ja julkisen talouden suunnitelmasta annettu valtioneuvoston asetus. Finanssipoliittinen laki muun muassa velvoittaa valtioneuvostoa asettamaan julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) sekä ryhtymään tarvittaessa korjaaviin toimenpiteisiin sen saavuttamiseksi. MTO-tavoite asetetaan osana julkisen talouden suunnitelmaa. Vuonna 2019 se asetettiin minimitasolle -0,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lisäksi asetetaan edellä mainitun tavoitteen saavuttamisen kanssa linjassa olevat rahoitusaseman markkinahintaista bruttokansantuoteosuutta koskevat monivuotiset tavoitteet julkisen talouden osa-alueille (valtiontalous, hyvinvointialueiden talous, kuntatalous, työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot).

Finanssipoliittisen lain mukaan valtiovarainministeriössä ennustetoiminnasta vastaavan osaston päällikkö ratkaisee itsenäisesti esittelystä asiat, jotka koskevat valtion talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnittelun perustana olevia makrotalouden kehitystä koskevia ennusteita. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto laatii neljä suhdanne-ennustetta vuodessa (maalis–huhtikuussa, kesäkuussa, syyskuussa ja joulukuussa). Maalis–huhtikuun ja syyskuun ennusteet pitävät sisällään myös keskipitkän aikavälin arvion. Ennuste kattaa muun muassa taloudelliseen aktiviteettiin vaikuttavat kysyntäerät, bruttokansantuotteen kasvun, julkisen talouden (julkisen talouden meno- ja tulokehitys sekä nettoluotonanto julkisyhteisöjen ja sen alasektoreiden tasolla), työllisyyden, työttömyyden ja inflaation. Hallituksen neuvotteluihin (JTS-riihi keväällä ja budjet-tiriihi syksyllä) jaetaan valtiovarainministeriön ehdotus julkisen talouden suunnitelmaksi ja ehdotus talousarvioesitykseksi, jotka pohjautuvat vielä kansantalousosaston ennusteluonnoksiin. Ennusteet päivitetään riiehen jälkeen ja julkaistaan osana talousarvioesitystä ja ehdotusta julkisen talouden suunnitelmaksi.

## 7.3 Julkisen talouden suunnittelu ja ohjaus sekä päätös julkisen talouden suunnitelmasta

Julkisen talouden suunnitelman (JTS) laatiminen on koordinoitu foorumi julkista taloutta koskevalle päätöksenteolle. Suunnitelman laatimisen yhteydessä hallitus tarkastelee taloutta kokonaisvaltaisesti ja tekee realistisella taloudellisella pohjalla olevia linjauksia ja valintoja, jotka muodostavat myöhemmälle lainsäädännön ja budjetin valmistelulle pitävän perustan. Suunnitelma tukee myös julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista.

Julkisen talouden suunnitelma kattaa koko julkisen talouden sisältäen valtiontaloutta, kuntataloutta, hyvinvointialueiden taloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja tarkistaa sen vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä. Hallitus asettaa vaalikauden ensimmäisessä suunnitelmassa finanssipoliittiset tavoitteensa<sup>19</sup> sekä tarvittavat yksilöidyt toimenpiteet niiden saavuttamiseksi. Julkisen talouden suunnitelma täyttää EU-vaatimuksen keskipitkän aikavälin julkisen talouden suunnitelmasta ja sisältää vuosittain EU:lle annettavan vakausohjelman. Hallitusohjelman ja vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman velka- ja rahoitusasematavoitteet sekä valtiontalouden menokehys ja veropolitiikan linjat muodostavat kokonaisuuden.

Hallitus on viime vaalikausina sitoutunut hallitusohjelmassa kehyssääntöön, joka kattaa noin 85 prosenttia valtion talousarviomenoista. Hallitusohjelmassa päätetään, mitkä menot kuuluvat kehykseen ja mitkä kehyksen ulkopuolelle. Tyypillisesti kehyksen ulkopuolelle jäävät muun muassa suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, valtionvelan korkomenot ja finanssisijoitukset sekä niin sanotut läpikulkuerät (muun muassa EU:lta saatavat tulot). Vaalikauden ajaksi asetetaan sitova, reaalin vaalikauden kokonaiskehys, johon tehdään vuosittain vain tarvittavat hinta- ja kustannustasokorjaukset sekä rakennekorjaukset.

Kehysjärjestelmä perustuu etukäteistarkasteluun, eli se rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Vaalikauden aikana kehysperiaatteiden ja meno-kehyksen tason tulisi pysyä muuttumattomina. Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo

19 Nämä tavoitteet ovat julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevat keskipitkän aikavälin tavoitteet (MTO) ja rahoitusaseman markkinahintaista bruttokansantuoteosuutta koskevat monivuotiset tavoitteet julkisen talouden osa-alueille. Ks. 7.2.2.

valtionalouden kehysten noudattamista, kuten myös muiden finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista. Kehys tulee laatia siten, että se on linjassa oikeudellisesti velvoittavien finanssipoliittisten sääntöjen kanssa.

Valtionalouden kehyspäättös sisältyy julkisen talouden suunnitelmaan ja siinä annetaan hallinnonalakohtaiset määräraha-kehukset. Kehyspäättös sisältää lisäksi hallituksen kannanotot keskeisiksi toimintalinjoiksi. Kehyspäättöksessä linjataan euromääräisestikin muun muassa yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävistä kokonaisuuksista, säädösehdotuksista ja kehittämishankkeista. Laki- ja muita esityksiä ei tule edistää, jos rahoituksesta ei ole linjattu kehyspäättöksessä tai talousarvioesityksessä.

Vuosittaisissa kehyspäättöksissä hallinnonaloille annetaan kehukset, mutta vain vaalikauden kokonaiskehys on sitova. Uudelleenkohdennuksia voidaan tehdä hallinnonalojen välillä. Vaalikauden kehysten ja hallinnonalakohtaisten kehysten väliin jää niin sanottu lisätalousarviovaraus sekä niin sanottu jakamaton varaus. Nämä kehysten varaukset tuovat kehukseen liikkumatilaa uusille päätöksille ja menoarvioiden tarkentumiselle, sillä niitä ei ole kohdistettu hallinnonaloille. Menneet kehyskaudet ovat osoittaneet, että kauden kuluessa syntyy sekä odottamattomia ja pakollisia menojen lisäystarpeita että poliittisia tarpeita menolisäyksiin, jolloin kehysten liikkumatila on tarpeen.

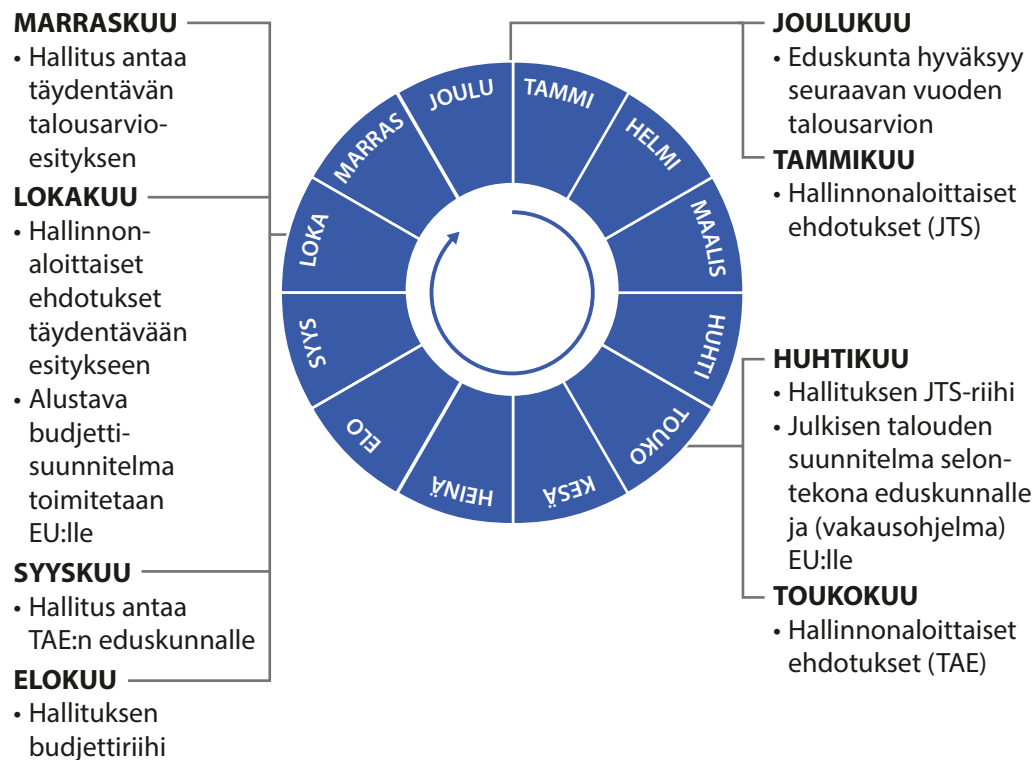
Ministeriön kehusehdotus laaditaan voimassa olevien laadintamääräysten mukaisesti käyttäen annettuja valtiovarainministeriön riippumattomia kokonaistaloudellisia ennusteita ja muita oletuksia. Ks. 7.2.2.

Vaalikauden ensimmäistä julkisen talouden suunnitelmaa lukuun ottamatta suunnitelmasta päätetään vuosittain maaliskuussa. Valtioneuvoston yleisistunto päättää julkisen talouden suunnitelmasta (mukaan lukien valtionalouden kehyspäättös) raha-asiaivaliokunnan puoltamana. Suunnitelma annetaan eduskunnalle valtioneuvoston selontekona.

Julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioesityksen valmistelussa pyritään varmistamaan julkisen talouden vakaus sekä resurssien tehokas ja tarkoituksenmukainen kohdentaminen. Keskeistä on, että taloudellisten resurssien kohdentamista koskevat ehdotukset käsitellään ja rahoituksesta päätetään kokonaisuutena siten, että kaikki tarpeet ovat julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarvioesitystä valmisteltaessa samaan aikaan tarkasteltavina. Sellaisten hallituksen esitysten, joille ei ole kehyspäättöksessä varattu rahoitusta, antamista tulee välttää. Menotarpeisiin ei lähtökohtaisesti tule sitoutua kehys- tai talousarviovalmistelun ulkopuolella. Erillispäätökset heikentävät talousarviopäätöksenteon hallittavuutta ja kokonaisvaikuttavuutta.

Talousarviopäätöksenteon kannalta keskeisiä ovat myös huolellisesti laaditut ministeriöiden ehdotukset, jotka sisältävät kattavat perustelut, laskelmat ja taloudelliset vaikutusarviot. Ehdotukset tulee saattaa mukaan talousarviopäätöksentekoon hyvissä ajoin valtiovarainministeriön ohjeistaman aikataulun mukaisesti. Näin talousarvioprosessissa voidaan ottaa huomioon ehdotusten mahdolliset poikkihallinnolliset ja muut vaikutukset sekä arvioida taloudelliset vaikutukset kokonaisuutena.

**Kuvio 10.** JTS- ja talousarvioprosessin vuosikello.



### 7.3.1 Ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmat (TTS) sekä kehusehdotukset

Hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman (TTS) tarkoituksena on tuottaa tietoa hallituksen talouspolitiikan toteuttamisesta ja toteutuksen valvontaa varten. Toiminta- ja taloussuunnitelma kytkee hallituksen antamat toimintalinjat ja ministeriön toimintapolitiikan ja tehtävät selkeästi toisiinsa.

Ministeriöiden tulee järjestää hallinnonalansa toiminnan ja talouden suunnittelu siten, että julkisen talouden suunnitelman (JTS) ja hallituksen linjaukset otetaan huomioon myös tehtävittäin ja virastoittain laadittavissa suunnitelmissa. Ministeriöiden tehtävänä on antaa tarvittavat ohjeet kunkin ministeriön omalla hallinnonalalla noudatettavasta suunnittelu- menettelystä ja -aikataulusta.

Ministeriöt toimittavat valtiovarainministeriölle kehusehdotuksensa sekä muut julkisen talouden suunnitelman laatimista varten tarvittavat ehdotuksensa tammikuussa. Kehys- ehdotus perustuu hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmaan. Ministeriöiden tulee ottaa ehdotuksissaan huomioon hallitusohjelma ja julkisen talouden suunnitelma.

Ministeriön kehusehdotus sisältää seuraavat asiat:

1. hallinnonalan toimintalinjat, toiminnan painopisteet ja päämäärät 4-vuotiskaudelle;
2. voimassa olevien määrärahakehysten mukaisesti valmisteltu asianomaisen ministeriön peruslaskelma ja momenteittainen peruslaskelma, jonka mitoituksen pohjana on hallituksen talousarvioesitys ottaen huomioon eduskunnassa siihen tehdyt pysyväksi tarkoitetut muutokset, hallitusohjelma sekä hallituksen tekemät päätökset, sopimukset ja sitovat kannanotot;
3. ministeriön kehittämissuunnitelmat (jotka tyypillisesti ovat uusia harkinnanvaraisia muutosesityksiä);
4. arvio kehysten ulkopuolelle jäävistä määrärahoista momenteittain;
5. laskelma hallinnonalan tuloista momenteittain;
6. julkisen talouden suunnitelman valmistelua varten ehdotuksia valtioneuvoston kannanotoiksi keskeisistä toimintalinjoista, yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävistä tehtäväkokonaisuuksista tai erityisen merkittävistä määrärahoista ja valtuuksista – ehdotuksia valmisteltaessa tulee erityisesti kiinnittää huomiota tehtäväkokonaisuuksiin, jotka koskevat useita hallinnonaloja tai kuntasektoria;
7. valtiovarainministeriön pyytämät täydentävät tiedot ja liiteaineistot koskien esimerkiksi kuntatalouteen kohdistuvia vaikutuksia, hyvinvointialueiden taloutta, tutkimus- ja kehittämismenoja ja talousarvion ulkopuolisten rahastojen taloutta.

Valtiovarainministeriö antaa tarkemmat määräykset ja ohjeet ehdotuksen laadinnasta.

Ministeriön kehusehdotus toimitetaan valtiovarainministeriölle tammikuussa. Valtiovarainministeriön kannan valmistuttua helmikuussa, ministeriöt toimittavat valtiovarainministeriölle vastineensa maaliskuun alussa. Valtiovarainministeriö valmistelee ministeriöiden

kehusehdotusten pohjalta ehdotuksen julkisen talouden suunnitelmaksi, sisältäen valtionalouden kehyspäätöksen, hallituksen käsittelyä varten neuvotellen ehdotuksesta asianomaisten ministeriöiden kanssa.

Valtiovarainministeriön valmisteleva luonnos käsitellään maalīs–huhtikuussa hallituksen neuvottelussa julkisen talouden suunnitelmasta (JTS-riihi) ennen varsinaista päätöksentekoa. JTS-riihen jälkeen valtiovarainministeriö viimeistelee julkisen talouden suunnitelman ja sitä koskevat esittelylistat raha-asiaivaliokunnan ja valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä varten. Julkisen talouden suunnitelma annetaan huhtikuun loppuun mennessä selontekona eduskunnalle.

## 7.3.2 Talousarvioesitys (TAE) ja lisätalousarvioesitys (LTAE)

### 7.3.2.1 Talousarvioesityksen valmistelu

Valtion talousarvion antaminen on hallituksen merkittävämpiä poliittisia toimia. Talousarviosta ja sen valmistelusta säädetään perustuslaissa (83–86 §), valtion talousarviosta annetussa laissa (talousarviolaki), valtion talousarviosta annetussa asetuksessa (talousarvioasetus), valtioneuvoston antamissa määräyksissä sekä valtiovarainministeriön määräyksissä ja ohjeissa. Hallituksen esitys valtion talousarvioksi ja siihen liittyvät muut hallituksen esitykset (niin sanotut budjettilakiesitykset) käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa. Esitykset annetaan eduskunnalle, joka käyttää Suomessa budjettivaltaa (perustuslain 3 §).

Perustuslakiin sisältyvät budjettiperiaatteet ovat täydellisyyasperiaate, vuotuisuusperiaate, bruttoperiaate, vaatimus määrärahojen kattamisesta (niin sanottu tasapainoperiaate) ja kieltö siirtää määrärahaa talousarvion kohdasta toiseen. Lisäksi on myös muita budjettiperiaatteita sekä hyvän budjetoinnin käytäntöjä.

Eduskunnan finanssivaltaan luetaan eduskunnan budjettivallan lisäksi eduskunnan päätösvalta veroista ja maksujen perusteista, valtion lainanottovaltuuksista, vakuuksista ja valtion takauksista ja takuista, valtion liikelaitosten toiminnan yleisistä perusteista, päätösvalta valtion omistuksista ja budjetin ulkopuolisista rahastoista (perustuslain 81, 82, 84, 92 ja 87 §). Laajemmin ymmärrettynä finanssivalta käsittää myös valtionalouden valvontajärjestelmän ja eduskunnalle annetut kertomukset ja niistä tehtävät päätökset (perustuslain 90 §). Finanssivalta on päällekkäinen eduskunnan lainsäädäntövallan kanssa niin sanottujen budjettilakiesitysten osalta.

Vaalivuonna julkisen talouden suunnitelma (mukaan lukien valtionalouden kehyspäätös) ja seuraavan vuoden talousarvioesitys laaditaan samanaikaisesti syksyllä. Muina vuosina talousarvioesityksen laadinta alkaa keväällä julkisen talouden suunnitelman hyväksymisen

jälkeen. Ministeriöt kohdistavat kehykset hallinnonalansa virastoille ja laitoksille sekä antavat niille tarvittavat ohjeet. Virastot ja laitokset laativat talousarvioehdotuksensa. Ministeriöt esittävät virastojen ja laitosten ehdotusten pohjalta hallinnonalansa talousarvioehdotuksen, joka toimitetaan valtiovarainministeriölle toukokuussa sen ilmoittamaan päivämäärään mennessä.

Ministeriöiden talousarvioehdotukset laaditaan hallitusohjelman, julkisen talouden suunnitelman sekä valtiovarainministeriön tarkentavien määräysten mukaisesti. Ehdotuksiin on liitettävä tieto annettavista niin sanotuista budjettilakiesityksistä.

Valtiovarainministeriö käsittelee hallinnonalojen talousarvioehdotukset kesän kuluessa. Valtiovarainministeriö julkaisee ensimmäisen kannanottonsa eli oman ehdotuksensa hallituksen talousarvioesitykseksi heinä–elokuun vaihteessa.

Ministeriöt toimittavat vastineensa valtiovarainministeriön kannanottoon, minkä jälkeen käydään valtiovarainministerin johdolla valtiovarainministeriön ja asianomaisten ministeriöiden välillä ministeriöittäin neuvottelukierros. Neuvottelukierroksen jälkeen (tyypillisesti elokuun loppupuolella) koko hallitus käsittelee valtiovarainministeriön laatimaa ehdotusta talousarvioesitykseksi budjettiriihessä.

Valtiovarainministeriö viimeistelee hallituksen talousarvioesityksen budjettiriihessä päätetyn perusteella. Talousarvioesitys käsitellään raha-asiaivaliokunnassa, esitellään valtio-neuvoston yleisistunnolle ja annetaan eduskunnalle syyskuussa.

Eduskunnassa talousarvioesitys lähetetään lähetekeskustelun jälkeen valtiovarainvaliokunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää budjetin sisällöstä ja voimaantuloajankohdasta valiokunnan mietinnön pohjalta niin sanottuna ainoan käsittelyn asiana. Eduskunnan hyväksymä talousarvio julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Niin sanotulla budjettilakiesityksellä (perustuslain 83 §:n 2 momentti) tarkoitetaan säädösesitystä, jolla on välitön vaikutus talousarviossa tai lisätalousarviossa tehtävään valtiontaloudelliseen päätökseen, talousarviopäätökseen (erityisesti tuloarvioita, määrärahoja ja niiden käyttötarkoituksia sekä valtuuksia koskevat talousarviopäätökset). Säädösesityksiä, jotka aiheuttavat vain vähäisiä muutoksia viraston toimintamenoihin, ei ole katsottu niin sanotuiksi budjettilakiesityksiksi.

Valtion talousarvion täydellisyysperiaatteen toteuttamiseksi sekä esityksen käsittelyn tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi eduskunnassa on välttämätöntä, että lakiesityksen perusteluissa selvästi mainitaan, onko kysymyksessä ennen talousarvion tai lisätalousarvion lopullista käsittelyä ja hyväksymistä käsiteltäväksi tarkoitettu niin sanottu budjettilakiesitys, esimerkiksi seuraavasti: ”Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen



ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.” Lisäksi hallituksen esityksen asianomaisessa perustelujaksossa selostetaan, miten lakiesitys liittyy talousarvioesitykseen. Niin sanotut budjettilait on hyväksyttävä eduskunnassa ennen talousarviota. Jos lain käsittely on kesken, määräraha tai tuloarvio poistetaan talousarviosta eduskunnan talousarviokäsittelyn yhteydessä.

### 7.3.2.2 Talousarvioesityksen rakenne

Talousarvioesitys koostuu yleisperusteluista, numerotaulukosta ja yksityiskohtaisista perusteluista sekä liitteistä. Yleisperustelut sisältävät muun muassa hallituksen talousarvioesityksen talous- ja finanssipoliittiset linjaukset, perustelut sille, miten budjettiesityksessä toteutetaan hallitusohjelmaa sekä yhteenvedot talousarvioesitykseen sisältyvistä määrärahoista, merkittävistä uudistuksista ja muutoksista. Numerotaulukossa ovat kaikki talousarvioesitykseen sisältyvät tulo- ja menoerät eli tuloarviomomentit nimikkeineen ja tuloarvioineen ja menomomentit nimikkeineen, määrärahalajeineen ja määrärahoineen. Talousarvion yksityiskohtaisten perustelujen yleiset määräykset sekä talousarvion menomomenttien (samoin kuin talousarvion osastojen, pääluokkien ja lukujen mahdolliset) päätösosat ovat eduskunnan päätöksiä ja siten sitovia.

Talousarvioesityksen tulot on jaettu osastoihin sekä edelleen lukuihin ja momentteihin. Tuloarviot esitetään momenteilla.

Talousarvioesityksen menot on jaettu lähinnä ministeriöiden hallinnonalojen mukaisesti pääluokkiin sekä pääluokat edelleen lukuihin ja momentteihin. Kunkin ministeriön pääluokkaperusteluissa on kuvaus hallinnonalan vaikuttavuus- ja toiminnallisista tulostavoitteista talousarviovuonna.

Momentin perustelut koostuvat sitovasta päätösosasta ja sitä perustelevasta selvitysosasta. Eduskunta päättää vain momentin päätösosasta, joka sisältää momentin numerotunnuksen ja nimikkeen lisäksi myönnetyn määrärahan määrän ja määrärahan sallitut käyttötarkoitukset sekä mahdollisen valtuuden. Momentin päätösosaan saattaa sisältyä myös käyttösuunnitelma, joka osoittaa momentin määrärahan jakautumisen eri käyttötarkoitusten kesken sekä budjetoinnissa käytetty kohdentamisperuste, jos se poikkeaa talousarvioasetuksessa säädetyistä. Momentin tai poikkeuksellisesti luvun, pääluokan tai osaston päätösosa voi sisältää eduskunnan suostumuksen johonkin eduskunnan suostumusta edellyttävään taloudelliseen päätökseen, jos suostumusta ei ole annettu laissa. Kyse voi olla esimerkiksi suostumuksesta valtioneuvoston tai valtioneuvoston antamiseen tai suostumuksesta kiinteistön luovuttamiseen tai valtion saatavasta luopumiseen.

### 7.3.2.3 Lisätalousarvioesityksen valmistelu

Eduskunnalle annetaan hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta (perustuslain 86 §). Lisätalousarvioesityksen laadinnassa ja soveltamisessa noudatetaan pääosin samoja menettelytapoja kuin varsinaisen talousarvioesityksen laadinnassa ja soveltamisessa.

### 7.3.2.4 Talousarvioesityksen ja lisätalousarvioesityksen täydentäminen (täydentävä talousarvio)

Talousarvioesitystä ja lisätalousarvioesitystä voidaan täydentää antamalla esitys talousarvio- tai lisätalousarvioesityksen täydentämisestä. Talousarvioesityksiä on säännönmukaisesti täydennetty viime vuosina. Täydentävää esitystä ei voida antaa enää sen jälkeen, kun valtiovarainvaliokunta on antanut mietintönsä talousarvioesityksestä tai lisätalousarvioesityksestä.

Ministeriöiden ehdotukset talousarvio- tai lisätalousarvioesityksen täydentämisestä lähetetään valtiovarainministeriön antaman aikataulun mukaisesti valtiovarainministeriöön. Nämä ehdotukset käsitellään valtiovarainministeriössä pääosin samanlaisessa menettelyssä kuin talousarvio- ja lisätalousarvioesitykset.

### 7.3.2.5 Talousarvion soveltaminen

Talousarvion soveltamista koskevia peruseriaatteita ovat muun muassa seuraavat:

- Momentin määrärahaa ei saa käyttää muuhun kuin sen perustelujen mukaiseen käyttötarkoitukseen.
- Momentin määrärahaa ei saa ylittää, jollei määrärahaa ole merkitty arviomäärärahaksi (talousarviolain 7 §). Arviomääräraha voidaan ylittää talousarviolain 7 §:ssä säädetyillä perusteilla ja noudattaen säädettyä ylityslupamenettelyä.
- Momentin määrärahaa ei saa siirtää varainhoitovuodesta toiseen, jollei määrärahaa ole merkitty kaksi-, kolme- tai viisivuotiseksi siirtomäärärahaksi (talousarviolain 7 §).
- Käyttösuunnitelmassa mainitut käyttötarkoitukset ovat sitovia, mutta varoja voidaan siirtää käyttötarkoituksesta toiseen momentin määrärahan puitteissa, ellei eduskunta ole kyseisen käyttötarkoituksen osalta nimenomaisesti toisin päättänyt (esimerkiksi tiettyyn tarkoitukseen ”enintään”-osoitettua erää ei voida ylittää edes momentin määrärahan puitteissa) (talousarviolain 9 §).
- Talousarvion soveltamisen kannalta keskeisiä määräyksiä ovat talousarvion yksityiskohtaisissa perusteluissa olevat yleiset määräykset sekä valtioneuvoston vahvistamat talousarvion soveltamista koskevat

yleismääräykset. Taloudellisesti merkittävimmät valtioneuvostossa käsiteltävät asiat, kuten myös ministeriön päätösvaltaan kuuluvat taloudellisesti merkittävät asiat, on ennen ratkaisun tekemistä käsiteltävä raha-asiaivaliokunnassa.

Ministeriöiden tulee vahvistaa hallinnonalansa talousarvion soveltamista varten tilijaottelu sekä hyväksyä ja julkaista hallinnonalan ja sen virastojen sekä laitosten tulostavoitteet (talousarvioasetuksen 11 §).

## 7.4 Hallinnonalan ohjaus

Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta (perustuslain 68 §). Ministeriöllä on velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöön panemiseksi toimialallaan. Lisäksi ministeriöllä – ja ministerillä sen päällikkönä – on oikeus ja velvollisuus ohjata ja valvoa alaistiaan hallintoa. Ministeriön hallinnonalan katsotaan koostuvan sen toimialan virastoista ja laitoksista. Hallinnonalalla voi olla myös muita toimielimiä tai liikelaitoksia. Ministeriö vastaa siitä, että sen hallinnonalan toimijoiden tehtäviä ja rakenteita koskevat lait ja asetukset ovat asianmukaiset.

Ministeriöllä on tehtäviinsä liittyvän yleistoimivallan nojalla oikeus ohjata alaistensa virastojen ja laitosten toimintaa antamalla sisällöltään yleisiä määräyksiä ja ohjeita. Näitä ovat esimerkiksi yleiset ei-sitovat ohjeet lainsäädännön sisällöstä ja soveltamisesta sekä määräykset menettelytapavaatimuksista, siltä osin kuin lainsäädäntö jättää harkintavaltaa niiden antamiseen. Ministeriö voi antaa velvoittavia hallinnon sisäisiä määräyksiä vain oman hallinnonalansa virastoille ja laitoksille. Hallinnon sisäinen määräys ei voi koskea esimerkiksi yksityisiä henkilöitä tai yhteisöjä eikä kuntia, hyvinvointialueita tai valtion omistamia yhtiöitä. Yleisesti velvoittavat oikeussäännöt tulee antaa lailla, valtioneuvoston asetuksella tai ministeriön asetuksella.

Ministeriölle ei kuulu suora määräysvalta siitä, miten hallinnonalan viranomaisen on konkreettisesti yksittäistapauksessa meneteltävä. Ministeriö ei voi sitovasti määrätä päätöksenteon sisällöstä tai siinä noudatettavan hallintomenettelyn perusteista. Ministeriö ei myöskään voi ottaa ratkaistavakseen virastolle säädettyä asiaa tai hoidettavakseen virastolle säädettyä tehtävää, ellei tällaisesta ratkaisuvallan pidättämisoikeudesta ole poikkeuksellisesti erikseen laissa säädetty.

Suoran ohjauksen sijasta hallinnonalan ohjaus pohjautuu pääsääntöisesti malliin, jossa ministeriö ohjaa toimintaa strategioiden sekä talous- ja toimintasuunnitelmien kautta. Ministeriön lakisäateisenä hallinnonalaa koskevana ohjausveloitteena on muodostaa

tavoitteet hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen tuloksellisuudelle, laatia pääluokkansa kehys- ja talousarvioehdotukset ja käsitellä tässä yhteydessä virastojen määrärahaesitykset (talousarvioasetuksen 10 ja 11 §). Talousarvion valmistelun ohella ministeriön hallinnonalan virastojen tavoitteita ja resursseja koskevana pääasiallisena ohjausjärjestelmänä on tulosohjaus ja vuosittain tehtävät tulossopimukset.

Tulosohjaus pohjautuu hallitusohjelmassa asetettuihin politiikkatavoitteisiin, hallinnonalojen konsernitavoitteisiin sekä virastokohtaisiin tavoitteisiin. Tulosohjaus on vuorovaikutteinen prosessi ministeriön ja viraston välillä, ja sen keskeisimmät vaiheet ja samalla välineet ovat julkisen talouden suunnitelma, talousarvio, ministeriön ja tulosohjatun viraston välinen tulosneuvottelu ja tulossopimus, tilinpäätös ja toimintakertomus sen osana sekä ministeriön tilinpäätöskannanotto.

Tulosohjauksen prosessiin ja sen mukaiseen tulossopimukseen tulee sisällyttää kattavasti viraston toiminnan rahoituslähteet sekä toiminnan tuloksellisuuden keskeisimmät tavoitteet. Tulosohjausprosessiin sisältyy vuosittain vähintään yksi, mutta yleensä useampia neuvotteluja ministeriön ja viraston välillä, joissa paitsi sovitaan tulossopimukseen sisällytettävistä tavoitteista, usein myös keskustellaan esimerkiksi toimintaympäristön muutoksista sekä tulossopimukseen kirjattavaa laajemmin viraston resurssien ja toiminnan tilanteesta sekä näkymistä.

Tulosohjauksen valmisteluvastuista ja tulostavoitteiden hyväksymisestä säädetään ministeriöiden työjärjestyksissä. Säännökset vaihtelevat ministeriöittäin, mutta pääsääntöisesti työjärjestyksen mukaan ministeri hyväksyy tai vahvistaa ainakin hallinnonalan tärkeimmät strategisen tason tulostavoitteet.

## 7.5 Hallitusohjelman toimeenpano ja seuranta

Hallitusohjelman toimeenpanon seurantaan liittyy kaksi toisistaan erottuvaa rakennetta, joilla on omat tehtävänsä. Ministerit avustajineen vastaavat hallitusohjelman toteuttamisesta ja seurannasta omilla toimialoillaan, mutta toimivat myös "seurantavastuullisina" muilla toimialoilla. Nämä seurantatehtävät palvelevat poliittista johtamista ja yhteistyötä.

Myös virkakunta seuraa hallitusohjelman toimeenpanoa. Valtioneuvoston kanslian strategiosaosto vastaa hallitusohjelman seurannasta ja laatii seurantaraportteja. Hallitusohjelman seurannalla on myös viestinnällinen merkitys. Hallitusohjelman toteutumisen seuranta julkaistaan valtioneuvoston verkkosivuilla.

Hallituskauden aikana esille nousevat uudet merkittävät asiakokonaisuudet on kytketty hallitusohjelman toimeenpanoon ja seurantaan esimerkiksi päivittämällä hallituskauden aikana tehtävien linjausten mukaiset toimet hallitusohjelman toimeenpanoa tarkentavaan asiakirjaan tai ainakin seurantakokonaisuuteen.

Hallituspolitiikan toimeenpanoa linjataan hallitusohjelmassa (ks. 1.4.1) ja tarvittaessa hallitusohjelmaa tarkentavassa toimeenpanoasiakirjassa sekä julkista taloutta ohjaavissa asiakirjoissa (ks. 7.3). Hallitusohjelmaa on yleensä täsmennetty erillisellä tarkentavalla toimeenpanoasiakirjalla<sup>20</sup>, jota hallituskauden kuluessa päivitetään. Asiakirjassa tarkennetaan hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat keinot, vastuut ja aikataulut.

Hallitusohjelman toimeenpano riippuu hallitusohjelman sisällöstä ja sovitusta menettelyistä. Hallitusohjelman valmistuttua sovitaan hallituskauden poliittisen johtamisen ja toimeenpanon toimintamalleista siltä osin kuin niistä ei ole jo sovittu aiemmin hallitusneuvotteluvaiheessa.

Hallitusohjelman edellyttämien taloudellisten resurssien jakamisesta päätetään osana julkisen talouden suunnitelmaa. Tästä syystä myös hallitusohjelmaa tarvittaessa tarkentavan toimeenpanoasiakirjan ja julkisen talouden suunnitelman valmistelu ja päivitykset tehdään samassa aikataulussa. Toimeenpanoasiakirjaan päivitetään tarvittaessa hallituksen linjauksia ja toimenpiteitä toimintaympäristön muuttuessa tai poliittisten linjausten tarkentuessa. Myös hallituskauden aikana käynnistettävät muut merkittävät uudet hankkeet lisätään toimeenpanoasiakirjaan ja sen seurantaan. Hallitusohjelman toimeenpanon poliittisessa ohjauksessa ja koordinaatiossa keskeisiä ovat koko hallituksen yhteiset kokoukset, kuten hallituksen neuvottelut ja iltakoulut, sekä ministerityöryhmät.

Pääministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävänä on pääministerin apuna edistää ja seurata hallitusohjelman toteutumista. Ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävänä on ministerin apuna ja edustajana edistää ja seurata ministerin toimialalla hallitusohjelman toteuttamista. Hallitusohjelman toimeenpanon yhteensovittamisessa ministeriöiden kansliapäällikköjen yhteisellä kokouksella, kansliapäällikkökokouksella, on keskeinen asema. Lisäksi valtiosihteereillä voisi luontevasti olla yhteinen seurantavastuu hallitusohjelmakokonaisuuden etenemisestä. Valtioneuvoston kanslian strategiaosasto laatii hallitusohjelman seurantaraportteja.

---

20 Hallituskaudella 2019–2023 tätä asiakirjaa kutsuttiin hallituksen toimintasuunnitelmaksi.

Hallitusohjelmakokonaisuuden toimeenpanoa tuetaan seuraamalla ja arvioimalla sekä toimien vaikutuksia että hankkeiden toimeenpanoa myös suhteessa toimintaympäristön kehitykseen. Vaikutusten arviointi on osittain riippuvainen hallitusohjelman tavoitteista ja hallitusohjelmakokonaisuudesta. Vaikutuksia voidaan arvioida erikseen sovittavien indikaattoreiden, tilastojen sekä tutkimusten ja selvitysten avulla (ks. 7.8). Osana seurantaan ministeriöt raportoivat toimenpiteiden etenemisestä hallitukselle ja hallitus hallituksen vuosikertomuksessa eduskunnalle (ks. 8.5).

### Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi

Hallituksen strateginen toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti. Osalla muutoksista on vaikutusta hallitusohjelman tavoitteiden toteutumiseen ja ohjelman toimeenpanoon. Kokonaiskuvan muodostamista tuetaan valtioneuvoston yhteisellä toimintaympäristön jatkuvan seurannan ja ennakkoinnin prosessilla. Lisäksi toimintaympäristöä ja sen tulevaisuuden näkymiä seurataan ministeriökohtaisesti.

Useilla hallituskausilla on järjestetty erityisiä teema- tai strategiapäiviä, joilla on tarkasteltu hallitusohjelman toimenpiteiden ja tavoitteiden toteutumista. Näkökulmina ovat olleet toimintaympäristön kehitys ja tulevaisuuden näkymät (edellyttääkö ympäröivän maailman muutos uusia linjauksia tai lisätoimia), hallitusohjelman toimeenpanon seuranta (ovatko sovitut toimet etenemässä suunnitellusti) ja hallituksen tavoitteiden toteutumisen näkymiä koskevat arviot. Tarkastelun pohjalta on voitu arvioida, tarvitaanko päätöksiä uusista toimista.

Valtioneuvoston ja eduskunnan tulevaisuusvuoropuhelua on toteutettu tulevaisuusselontekomenettelyssä. Vuodesta 1993 lähtien eduskunnalle on vaalikausittain annettu tulevaisuusselonteko, jossa valtioneuvosto on käsitellyt Suomen tulevaisuuden pitkän aikavälin kysymyksiä. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on laatinut selonteosta mietinnön. Mietinnössä valiokunta on edellyttänyt valtioneuvostolta toimia, joiden etenemisestä hallitus on raportoinut eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksessa.

## 7.6 Valtioneuvoston ohjausasiakirjat

Valtioneuvostossa valmistellaan hallituskausittain lukuisia valtioneuvoston yleisistunnossa hyväksyttäviä ohjausasiakirjoja. Ohjausasiakirjat ovat keskenään hyvin erilaisia niin esitystavaltaan kuin tarkoitukseltaan. Ohjausasiakirjat voidaan jaotella karkeasti selontekoihin sekä valtioneuvoston periaatepäätöksiin annettaviin strategioihin, ohjelmiin ja erilaisiin suunnitelmiin.

Valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle selonteon hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevasta asiasta (perustuslain 44 §). Lisäksi julkisen talouden suunnitelma (JTS) annetaan eduskunnalle valtioneuvoston selontekona. Valtioneuvoston periaatepäätöksellä annetaan valtionhallinnolle ohjeita ja suuntaviivoja asioiden valmistelulle (VNOS:n 3 §:n 11 kohta). Periaatepäätöksellä ei ole hallinnon ulkopuolelle ulottuvia välittömiä oikeusvaikutuksia. Periaatepäätökset ovat lähinnä poliittisia kannanottoja.

Ohjausasiakirjojen toteuttaminen vaatii johtamista ja hallinnonalojen toimia haluttujen vaikutusten saavuttamiseksi. Ohjausasiakirjan vaikuttavuus riippuu siitä, miten se kytkeään osaksi valtioneuvoston muuta ohjaus- ja johtamisjärjestelmää. Tässä on tapauskohtaista vaihtelua.

Ks. Opas valtioneuvoston yleisistunnossa päätettävien ohjausasiakirjojen valmisteluun 2022<sup>21</sup>

## 7.7 Valtion omistajaohjaus

Valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan valtion äänioikeuden käyttämistä valtio-omisteisten yhtiöiden yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin.

Suomessa on käytössä niin sanottu osittain keskitetty omistajaohjauksen malli. Tämä tarkoittaa sitä, että valtaosa valtion yhtiöomistuksista on keskitetty valtioneuvoston kansliaan, jolle kuuluu valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden yleinen omistajapolitiikka ja vastuu kaupallisten yhtiöiden ja osan erityistehtävayhtiöiden omistajaohjauksesta. Lisäksi valtioneuvoston kanslia vastaa valtion yleisen omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen valmistelusta ja täytäntöönpanosta, ministeriön alaisten valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjauksesta sekä eri ministeriöiden omistajaohjauksen käytäntöjen yhteensovittamisesta ja ministeriöiden välisen yhteistyön koordinoinnista. Muut ministeriöt vastaavat niiden vastuulle määriteltyjen erityistehtävayhtiöiden omistajaohjauksesta. Valtion täysin omistama sijoitusyhtiö Solidium Oy huolehtii pörssiyhtiöiden omistuksesta. Solidium Oy:n omistajaohjaus kuuluu valtioneuvoston kanslian toimialalle.

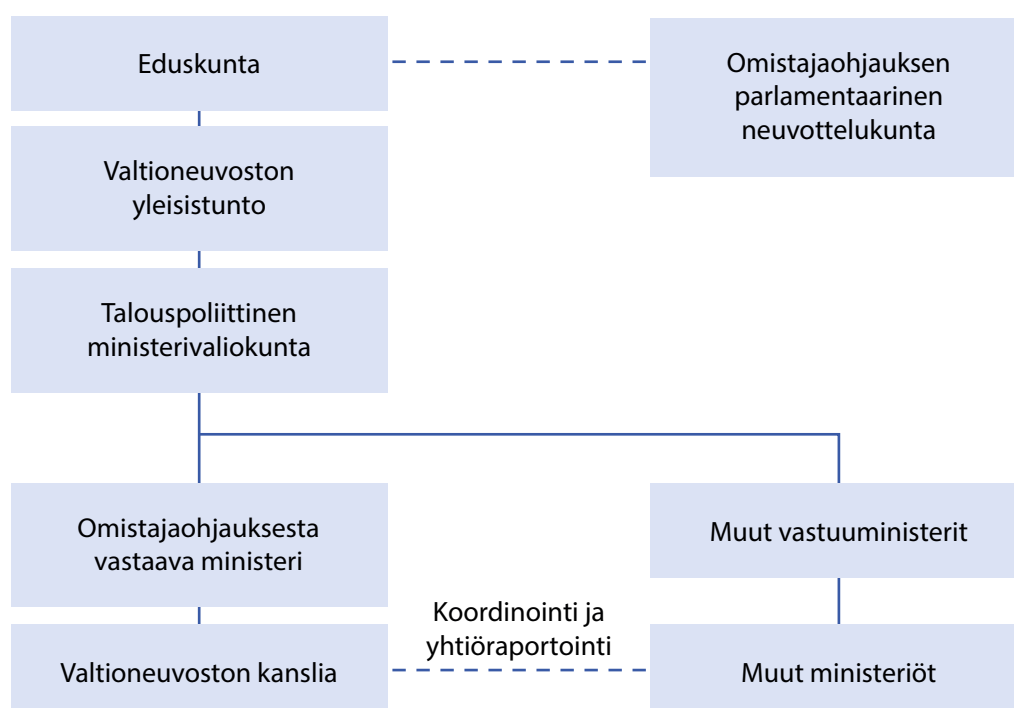
Ylintä valtaa valtion omistajaohjauksessa käyttää eduskunta, jonka suostumus tarvitaan valtion yhtiöomistukseen liittyviin määräysvallan hankkimista tai määräysvallasta luopumista koskeviin päätöksiin. Valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka koskevat muun muassa osakkeiden luovuttamista ja hankintoja, yhtiöiden perustamista

---

21 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-106-3>

ja pääomasijoituksia niihin sekä valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta koskevia yleisiä periaatteita ja toimiohjeita. Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee valmistelevasti edellä mainittuihin asiakokonaisuuksiin liittyvät esitykset sekä ottaa kantaa omistajapolitiikkaan ja -ohjaukseen. Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston tasolla omistajaohjauksen linjauksista koko valtion yhtiöomistussalkun osalta.

**Kuvio 11.** Valtion omistajaohjauksen hallinnointimalli.



Valtion yhtiöomistussalkku on osa valtiontaloutta. Osakkeita voidaan hankkia valtiolle sekä osakepääomasijoituksia ja muita oman pääoman ehtoisia sijoituksia tehdä vain valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitettujen määrärahojen puitteissa sekä siinä mainituin ehdoin ja edellytyksin. Valtio tavoittelee yhtiöomistuksistaan mahdollisimman hyvää taloudellista ja yhteiskunnallista kokonaistulosta. Taloudellinen tulos muodostuu osingoista ja pääomanpalautuksista sekä mahdollisista osakkeiden myyntituloista. Yhteiskunnallisella tuloksella tarkoitetaan valtion vaatimusta yhtiöille toimia vastuullisesti hyvänä yrityskansalaisena.



Valtio on jakanut omistuksensa kolmen intressin perusteella. Finanssi-intressin yhtiöistä pyritään saamaan etupäässä tuloja valtion budjettiin. Strategisen intressin yhtiöissä valtion omistuksella pyritään turvaamaan valtiolle tietty kansallisen merkityksen toiminto, mikä tyypillisesti liittyy huoltovarmuuteen, infrastruktuuriin tai turvallisuuteen. Erityistehtävayhtiöillä on hoidettavanaan erikseen määritelty erityinen tehtävä, joka yleensä perustuu sääntelyyn tai viranomaistehtäviin. Usein näillä yhtiöillä on valtion määrittelemä elinkeino-, yhteiskunta- tai muu poliittinen tehtävä taikka jokin muu erityisrooli.

Kaupallisin perustein toimivien yhtiöiden (finanssi- ja strateginen intressi) omistajaohjaus ja niitä koskeva sääntely pidetään erillään. Tästä ja muista päivittäisen omistajaohjauksen keinoista ja tavoitteista kerrotaan tyypillisesti kerran hallituskaudessa annetussa omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä.

Valtion toiminta yhtiöomistajana perustuu valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettuun lakiin, osakeyhtiölakiin ja hyvään hallintotapaan. Osakeyhtiön tärkein päätöksentekuelin on yhtiökokous, jossa muun muassa nimitetään yhtiön hallituksen jäsenet. Omistajaohjauksen välineitä ovat muun muassa vaikuttaminen hallitusjäsenien valintaan, omistajan panostukset yhtiöiden resursseihin, hyvän hallintotavan kehittäminen sekä itsenäinen yhtiöanalyysi ja omistajastrategian valmistelu, jossa otetaan huomioon myös vastuullinen liiketoiminta.

## 7.8 Valtioneuvoston päätöksenteon tukeminen tiedolla

Monet yhteiskunnan haasteet ovat moniulotteisia ja koskettavat useita eri hallinnonaloja. Haasteisiin vastaaminen edellyttää hallinnonalarajat ylittävää ja toimintojen kokonaisuutta korostavaa tutkimus-, ennakointi-, seuranta- ja arviointitietoa. Tavoitteena on oikea-aikaisen tiedon käyttäminen valtioneuvoston strategisessa päätöksenteossa varmistamalla kattava kokonaiskuva ja toimivat poikkihallinnolliset käytänteet.

Valtioneuvoston tiedolla johtamisessa on kyse asioiden keskinäisten yhteyksien näkemisestä ja tämän näkemyksen välittämisestä valtioneuvoston ja eri hallinnonalojen päätöksentekoon. Kokonaiskuvaan tarvittava tieto on enenevässä määrin luonteeltaan horisontaalista ja monitieteistä, muun muassa tilannekuvatietoa, indikaattori- ja tilastotietoa sekä arviointi- ja ennakointitietoa.

Tutkittua tietoa tuotetaan sekä ministeriöiden omilla että valtioneuvoston yhteisillä selvitys- ja tutkimustoimintaan varatuilla määrärahoilla. Pidemmän aikajänteen strategista päätöksentekoa tukevaa tietoa tuotetaan strategisen tutkimuksen rahoitusinstrumentilla.

## Ministeriöiden oma selvitys- ja tutkimustoiminta

Ministeriöillä on käytössään tutkimus- ja kehittämisrahoitusta, jota ne voivat kohdentaa oman hallinnonalansa päätöksenteon tueksi toteutettaviin selvitys- ja tutkimushankkeisiin. Lisäksi osalla ministeriöillä on toimialallaan tutkimuslaitoksia ja virastoja, jotka tuottavat tutkittua tietoa päätöksenteon tueksi. Ministeriöt hyödyntävät laajalti myös muuta käytössä olevaa tutkimusaineistoa, kuten yliopistojen perustutkimusta ja Suomen Akatemian rahoituksella tehtyä tutkimusta.

## Valtioneuvoston yhteinen selvitys- ja tutkimustoiminta

Valtioneuvoston kanslian koordinoimalla valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla (VN TEAS) tuotetaan tietoa päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi.

Valtioneuvosto vahvistaa vuosittain päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimussuunnitelman, joka ohjaa selvitys- ja tutkimustoimintaa hallituksen valitsemille painopistealueille. Suunnitelman valmistelusta vastaa valtioneuvoston kanslian johdolla poikkihallinnollinen valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoiva työryhmä. Ministeriöt tekevät vuosittain esitykset poikkihallinnollisista tietotarpeista ministeriön johdon priorisoinnin pohjalta.

Suunnitelman toimeenpanoon on käytettävissä vuosittain noin yhdeksän miljoonaa euroa. Määrärahoja käytetään muun muassa hallinnonalojen yhteisiin päätöksentekoa tukeviin selvityksiin, ennakointeihin, toimintavaihtoehtojen vertailuihin ja tilannekuva-arviointeihin. Selvitys- ja tutkimustoiminnan aikajänne on kymmenestä kuukaudesta kolmeen vuoteen. Hankkeilta edellytetään avoimuutta sekä tulosten mahdollisimman laajaa hyödynnettävyyttä.

Hankkeissa tuotettua tietoa on hyödynnetty tukena muun muassa kulloisenkin hallituksen lainsäädäntöhankkeissa ja politiikkavalmistelussa, ohjausjärjestelmien ja -keinojen kehittämisessä, uudistushankkeissa ja strategioiden laadinnassa.

Ks. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta<sup>22</sup>

---

22 <https://tietokayttoon.fi/etusivu>

## Strateginen tutkimus

Strateginen tutkimus on pitkäjänteistä, ratkaisuhakuista ja tieteellisesti korkeatasoista tutkimusta, jonka tarkoituksena on löytää ratkaisuja merkittäviin yhteiskunnan haasteisiin ja ongelmiin. Sen tavoitteena on tukea yhteiskuntapolitiikkaa sekä yhteiskunnan toimintojen kehittämistä ja uusiutumista. Strateginen tutkimus on osa valtioneuvoston johtamisen tietopohjaa, jota hyödynnetään toiminnan suunnittelussa ja yhteiskuntapolitiikan valmistelussa ja jota käytetään tilannekuvan muodostamisessa muun muassa hallitusohjelman ja sen toimintasuunnitelman valmistelussa ja päivittämisessä.

Valtioneuvosto päättää strategisen tutkimuksen teema-alueista ja painopisteistä Suomen Akatemian yhteydessä toimivan strategisen tutkimuksen neuvoston tekemän aloitteen pohjalta.

Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston päätöksen valmistelusta. Teema-alueille käynnistettävistä tutkimusohjelmista ja käytännön hankevalinnasta vastaa itsenäisesti strategisen tutkimuksen neuvosto.

Ks. Strateginen tutkimus<sup>23</sup>

### Taulukko 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta sekä strateginen tutkimus.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta	Strateginen tutkimus
Horizontaalista, ilmiölähtöistä tietoa valtioneuvoston päätöksenteon tueksi	Tutkimuksen avulla etsitään konkreettisia ratkaisuja suuriin ja monitieteistä otetta vaativiin haasteisiin
Lyhyt aikajänne: Hankkeet 10 kuukautta – kolme vuotta	Pitkä aikajänne: Ohjelmissa rahoitetut konsortiohankkeet ovat 3–6-vuotisia
Valtioneuvosto päättää vuosittaisesta selvitys- ja tutkimussuunnitelmasta, joka toimeenpannaan avoimella haulla	Valtioneuvosto päättää vuosittain strategisen tutkimuksen neuvoston aloitteesta tutkimuksen painopisteet ja teema-alueet, joista neuvosto käynnistää tutkimusohjelmia
Kriteereinä relevanssi ja hyödynnettävyys, hankkeen laatu, hankkeen toteuttajien asiantuntijuus ja resurssien riittävyys, viestintä ja tiedonhallinta	Rahoitettavien hankkeiden tulee olla tieteellisesti korkealaatuisia sekä yhteiskunnallisesti merkittäviä ja vaikuttavia

23 <https://www.aka.fi/strateginen-tutkimus/>

## Yhteiskunnallinen kestävyysarviointi

Vuosittaisessa yhteiskunnallisessa kestävyysarvioinnissa tarkastellaan yhteiskunnallisen kestävyuden kehitystä sen eri osa-alueilla (ekologinen, sosiaalinen ja taloudellinen) sekä analysoidaan kehityksen johdonmukaisuutta osa-alueiden välillä. Kestävyyttä arvioidaan toimintaympäristön kehitysnäkymien ja päätettyjen toimenpiteiden valossa. Arvioinnin pääpaino on keskipitkän aikavälin kehityskulkujen ennakoinnissa kestävyuden eri tase-alueilla (sosiaalinen ja terveydellinen kestävyys, inhimillisen ja kulttuurisen pääoman kestävyys, talouden kestävyys, turvallisuuden, oikeusvaltion ja demokratian kestävyys, ekologinen kestävyys). Arvioinnissa esitetään mahdollisuuksien mukaan ennakoitu tai todennäköinen kehityskulku kahden kehyskauden päähän. Kestävyysarviointi osoittaa riskejä, haasteita ja mahdollisuuksia kestävyuden eri osa-alueilla. Kestävyysarviointi tukee valtioneuvoston päätöksentekoa julkisen talouden suunnitelmasta ja kehyksistä.

Valtioneuvoston kanslian strategiaosasto kokoaa ja esittää tasearviot hallituksen JTS- tai budjettiriiheen mennessä ministeriöiden yhteisvalmisteluna.

## Kestävyyspaneeli ja kestävä kehityksen toimikunta

Valtioneuvoston asettama kestävyyspaneeli on riippumaton tiedepaneeli, jonka tehtävänä on arvioida ja edistää laaja-alaisesti, integroidusti ja johdonmukaisesti yhteiskunnan kestävyyttä Suomessa. Paneelin erityistehtävänä on tukea Suomen kestävä kehityksen toimikuntaa. Paneelin työ tukee valtioneuvoston tavoitteita päätöksenteon tietopohjan vahvistamisesta. Paneelin työtä voidaan hyödyntää valtioneuvostossa erityisesti kestävyyskysymysten käsittelyssä.

Kestävä kehityksen toimikunta on yhteiskunnan eri alojen ja intressitahojen vaikuttajafoorumi, joka edistää yhteistyötä kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja pyrkii juurruttamaan kestävä kehityksen strategiset tavoitteet kansalliseen politiikkaan, hallintoon ja yhteiskunnallisiin käytäntöihin.

## 8 Valtioneuvosto ja eduskunta

Valtiosäännön perusta on kansanvallan periaate (perustuslain 2 §:n 1 momentti), jonka mukaan eduskunta on ylin valtioelin. Eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa ja päättää valtion talousarviosta. Lisäksi eduskunta hyväksyy tärkeimmät Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja osallistuu Suomen EU-kantojen valmisteluun. Eduskunta valitsee pääministerin.

Valtioneuvosto toteuttaa hallitusohjelmaa. Parlamentarismin periaatteen mukaisesti valtioneuvoston ja sen jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Eduskunta valvoo hallituksen toimintaa poliittisesti ja oikeudellisesti, kuten jaksossa 4 on esitetty.

Valtioneuvosto on kokonaisvastuussa eduskunnan tiedonsaannista sekä osallistumismahdollisuuksien turvaamisesta. Perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön perustuvien menettelyjen ohella käyttöön on vakiintunut erilaisia eduskunnan ja valtioneuvoston välistä yhteistyötä koskevia parlamentaarisia käytäntöjä. Parlamentaarisen hallitustavan periaatteen ja perustuslain 58 §:n ja 93 §:n säännösten perusteella valtioneuvosto on myös kokonaisvastuussa asioiden valmistelusta.

### 8.1 Ministerin osallistuminen eduskunnan työhön

Kaikilla valtioneuvoston jäsenillä on oikeus olla läsnä eduskunnan täysistunnossa ja ottaa osaa siellä käytävään keskusteluun. Ministeri ei kuitenkaan voi toimia eduskunnan valiokunnan jäsenenä. Valiokunnan jäsenenä oleva kansanedustaja menettää jäsenyytensä ministeriksi tultuaan. Valiokuntien kokouksiin ministeri saa osallistua vain kutsuttaessa (perustuslain 48 §).

Ministerin tehtävien menestyksellinen hoitaminen edellyttää aktiivista osallistumista eduskuntatyöskentelyyn. Ministerin tulee seurata etenkin oman toimialansa asioiden käsittelyä eduskunnassa ja olla täysistunnossa niitä käsiteltäessä läsnä. Jos ministeri on estynyt, tulisi varmistautua, että hänen sijaisensa huolehtii seurannasta.

Asianomaisen hallituksen jäsenen tulisi käyttää esittelypuheenvuoro merkittävimpien hallituksen esitysten lähetekeskusteluissa. Lähetekeskustelu järjestetään yleensä valtioneuvoston esittelyn jälkeisenä tiistaina. Ministerin tulisi käyttää puheenvuoro tarpeen mukaan myös lakiehdotuksen täysistunnon ensimmäisessä käsittelyssä ja osallistua esityksestä käytävään keskusteluun.

## 8.2 Eduskunnan tiedonsaantioikeus

Eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot (perustuslain 47 §). Tämä sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot. Oma-aloitteisessa tiedon toimittamisessa valtioneuvosto itse harkitsee, onko aihetta tiedon toimittamiselle.

Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai perustuslain 36 §:ssä tarkoitettu eduskunnan valitsema muu toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös salassa pidettäviä tietoja.

Valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Kansanedustajalla on oikeus saada pyynnöstä viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä eivätkä koske valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä.

Eduskunnan laajalla tiedonsaantioikeudella on huomattava merkitys erityisesti eduskunnan valtioneuvostoon kohdistaman parlamentaarisen valvonnan kannalta. Toisaalta on huomattava, että säädettyä tiedonsaantioikeutta täydentävät lukuisat muut menettelyt, jotka antavat eduskunnalle ja yksittäisille kansanedustajille varsin laajan mahdollisuuden tietojen hankintaan ja saantiin hallitukselta. Tältä osin voidaan viitata esimerkiksi kysymyksiä, tiedonantoa, selontekoa, pääministerin ilmoitusta ja eduskunnalle annettavia kertomuksia koskeviin säännöksiin.

EU-asioissa ja kansainvälisissä asioissa eduskunnan tiedonsaantioikeutta toteutetaan pääsääntöisesti jäljempänä jaksossa 8.11 ja 8.12 mainituilla E-kirjeillä ja UTP-kirjeillä. U-kirjelmillä huolehditaan eduskunnan toimivaltaan kuuluvien EU-asioiden saattamisesta eduskunnan käsiteltäviksi.

Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen ennakoivalla tavalla on tärkeää myös Nato-asioissa. Myös sellaisista Natossa valmisteltavista asioista, jotka vaikuttavat eduskunnan budjettivallan tai lainsäädäntövallan käyttöön, on tarpeen ennakoivalla tavalla osallistaa eduskunta. Tämä edellyttää valtioneuvostolta oma-aloitteisuutta tietojen toimittamisessa eduskunnalle ja toisaalta velvollisuutta toimittaa eduskunnan ja sen valiokuntien pyytämät tiedot (perustuslain 47 §:n 3 momentti ja 97 §:n 1 momentti). Tiedonsaantioikeuteen ei vaikuta se, että valiokunnan tarvitsemat tiedot olisivat salassa pidettäviä.

Valtioneuvoston velvollisuus antaa eduskunnalle tietoja ulottuu myös tasavallan presidentin ulkopoliittiseen toimintaan. Ks. 3.2 Asioiden valmistelu.

Eduskunta voi päättää valtioneuvoston perustellusta pyynnöstä noudattaa vaiteliasuutta paitsi kirjallisten myös suullisten selvitysten käsittelyn osalta. Pynnön kohteen tulee olla yksilöity ja sisällöltään sekä kestoaltaan mahdollisimman tarkasti rajattu.

### 8.3 Hallituksen esitykset ja lainsäädäntösuunnitelma

Lainsäädäntö on yksi keskeisimmistä keinoista vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin. Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston yleisistunnon antamalla hallituksen esityksellä taikka kansanedustajan lakialoitteella, joka voidaan tehdä eduskunnan ollessa koolla. Lain säätäminen voi tulla vireille myös kansalaisaloitteen perusteella. (Perustuslain 3, 70 ja 53 §). Lainvalmistelu kuuluu valtioneuvoston ydintehtäviin. Valtioneuvostolla on valta harkita, minkä sisältöistä lainsäädäntöä valmistellaan ja milloin esityksiä viedään eduskuntaan.

Sen lisäksi, että hallitus voi päättää, mitä lakeja eduskunnalle esitetään, perustuslaissa veloitetaan antamaan valtion talousarvio ja siihen liittyvät muut esitykset hallituksen esityksinä eduskunnalle. Eduskunnan toimivaltaan kuuluvat myös valtiosopimukset ja muut kansainväliset veloitteet. Valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen veloitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. (Perustuslain 83, 94 ja 95 §).

Vaalikauden alussa hyväksytään lainsäädäntöohjelma. Hallituksen ja eduskunnan aika-  
taulujen yhteensovittamista ja työn suunnittelua varten kootaan valtioneuvoston kansliassa kunkin istuntokauden alussa luettelo eduskunnalle annettavista hallituksen esityksistä (lainsäädäntösuunnitelma, ks. 7.1.1 Lainsäädäntöohjelma ja lainsäädäntösuunnitelmat). Luettelon toteutumista seurataan säännöllisesti ja sitä täydennetään ja pidetään ajantasaisena jatkuvasti.

Kokemuksen mukaan asiat ruuhkautuvat usein eduskunnassa istuntokauden loppuun. Esitysten asianmukaisen käsittelyn varmistamiseksi ja työn suunnittelun helpottamiseksi esitykset tulisi pyrkiä antamaan eduskunnalle hyvissä ajoin, mieluummin istuntokausien alussa. Ministerin tehtäviin kuuluu johtaa lainvalmistelua ja hallituksen esitysten antamisen suunnittelua ministeriössä niin, että kaikki valmistelun osaprosessit, säädösten kääntäminen ja laintarkastus mukaan lukien, on otettu huomioon aikataulutuksessa ja käytännön valmistelussa.

Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen säädettäväksi lainsäädännöksi ja ehdotusten perustelut. Hallituksen esitys toimii eduskunnassa valmistelun pohjana ja valiokunnan siitä laatima mietintö puolestaan eduskunnan päätöksenteon pohjana. Sen lisäksi se palvelee lakiehdotuksista käytävää yhteiskunnallista keskustelua ja myöhemmin lakien tulkintaa ja tutkimusta.

Hallituksen esitystä voidaan täydentää antamalla täydentävä esitys tai se voidaan peruuttaa. Täydentävä esitys on mahdollista antaa niin kauan kuin asia on vireillä valiokunnassa. Kun asiaa valmisteleva valiokunta on antanut mietintönsä, ei täydentävää esitystä voida enää antaa (perustuslain 71 §). Täydentävän hallituksen esityksen ei tarvitse sisältää kaikkia hallituksen esityksen osia. Täydentävällä esityksellä ja alkuperäisellä esityksellä täytyy olla selvä asiayhteys.

Hallituksen esitys peruutetaan hallituksen kirjelmällä. Hallituksen esityksen peruuttaminen tarkoittaa, että asian käsittely eduskunnassa keskeytyy heti siihen vaiheeseen, jossa se oli. Peruuttaminen tapahtuu samanlaisia menettelytapoja ja -järjestystä noudattaen kuin peruutettava hallituksen esitys on annettu eduskunnalle. Esimerkiksi, jos hallituksen esitys on käsitelty raha-asiainvaliokunnassa ennen valtioneuvoston yleisistuntoa, myös sen peruuttaminen edellyttää raha-asiainvaliokunnan käsittelyn.

Vaalikauden päättyessä käsittelemättä olevat hallituksen esitykset ja lakialoitteet raukeavat. Eduskunnassa vireillä olevan kansainvälisen asian käsittelyä voidaan tarvittaessa jatkaa myös eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä (perustuslain 49 §). Lepäämään äänestetyt perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista taikka perustuslakiin tehtävää rajattua poikkeusta koskevan ehdotuksen käsittelyä jatketaan ensimmäisillä eduskuntavaalien jälkeisillä valtiopäivillä (perustuslain 73 §).



## 8.4 Valtioneuvoston selonteot ja tiedonannot

Valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle selonteon tai tiedonannon valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevasta asiasta (perustuslain 44 §). Ne mahdollistavat ajan-kohtaisesta asiasta käytävän valtioneuvoston omasta aloitteesta tapahtuvan keskustelun, sillä pääsääntöisesti täysistuntokeskustelut ovat tiukasti sidoksissa eduskunnan päiväjärjestyksessä esillä oleviin asioihin.

Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvataan selontekomenettelyllä eräissä kansainvälisissä tilanteissa, joissa voi olla kyse sotilaallisten voimakeinojen käytöstä (ks. sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki ja kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annettu laki).

Selonteon ja tiedonannon antamisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto ja ne esitellään asianomaisesta ministeriöstä. Selonteko ja tiedonanto toimitetaan eduskunnalle molemmilla kansalliskielillä pääministerin allekirjoittamalla kirjeellä. Uuden hallituksen nimittämistä seuraa aina hallitusohjelman käsittely eduskunnassa tiedonantomenettelyssä.

Selonteon eduskuntakäsittelyyn kuuluvat lähetekeskustelu täysistunnossa, valiokuntakäsittely ja palautekeskustelu (ainoa käsittely), jonka lopuksi täysistunto hyväksyy selontekoa koskevan eduskunnan kannanoton. Täysistunto voi äänestää kannanoton sisällöstä, mutta ei hallituksen luottamuksesta. Kannanotto toimitetaan valtioneuvostolle tiedoksi eduskunnan kirjelmänä. Eduskunta voi kuitenkin päättää olla lähettämättä asiaa valiokuntaan, jolloin eduskunta ei hyväksy kannanottoa selonteon johdosta.

Tiedonanto voidaan käsitellä eduskunnassa joko pelkästään täysistunnossa tai lähettämällä se valiokuntaan, joka valmistelee eduskunnan päätöksen. Tiedonannon perusteella voidaan äänestää hallituksen tai yksittäisen ministerin luottamuksesta.

## 8.5 Hallituksen vuosikertomus

Valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta (perustuslain 46 §).

Hallituksen vuosikertomus laaditaan, jotta eduskunta saisi kertomusvuodelta kootusti kattavaa tietoa valtion talouden ja koko julkisen sektorin tilasta, kehityksestä ja riskeistä sekä harjoitetusta toimintapolitiikasta samoin kuin toiminnan yhteiskunnallisesta vaikutavuudesta. Vuosikertomus sisältää valtioneuvoston vastaukset eduskunnan lausumiin ja kannanottoihin.

Valtiokonttori laatii ehdotuksen valtion tilinpäätökseksi liitteineen ja antaa sen valtiovarainministeriölle varainhoitovuotta seuraavan maaliskuun loppuun mennessä hallituksen vuosikertomuksen laadintaa varten. Ehdotus sisältää Valtiokonttorin johdon antaman arviointi- ja vahvistuslausuman sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä valtion keskuskirjanpidossa ja valtion tilinpäätöslaskelmien ja niiden liitteiden kokoamisessa sekä niihin liittyvissä menettelyissä.

Valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnon tehtävänä on varmistaa osana hallituksen vuosikertomuksen valmistelua valtioneuvostolle esitettäväksi, että vuosikertomus antaa talousarviolain 18 §:ssä säädettyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot. Lisäksi se varmistaa valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevien tietojen saatavuuden.

Valtioneuvoston yleisistunto hyväksyy valtion tilinpäätöksen osana hallituksen vuosikertomusta valtioneuvoston kanslian esittelystä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa ulkopuolisena tarkastajana valtion tilinpäätöksen ja antaa tarkastuksesta kertomuksen hallituksen vuosikertomuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

Hallituksen vuosikertomukseen on liitetty myös toimivaltaisten ministeriöiden vastaukset eduskunnan lausumiin ja kannanottoihin. Eduskunnan lausumalla ja kannanotolla tarkoitetaan valtioneuvostoon kohdistuvaa eduskunnan tahdonilmausta. Eduskunnan lausumia ja kannanottoja sisältyy valiokuntien mietintöihin ja lausuntoihin muun muassa hallituksen esityksistä, kertomuksista, selonteoista sekä talousarviosta. Täysistunto hyväksyy ne samalla, kun se hyväksyy asiaa koskevan eduskunnan vastauksen tai kirjelmän. Lausumamenettely on tärkeä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan väline. Erityinen perustuslaillinen asema valtion taloudenhoidossa ja valtion talousarvion noudattamisessa on eduskunnan tarkastusvaliokunnalla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla. Vastauksissa hallitus pyrkii antamaan eduskunnalle mahdollisimman ajantasaisen ja oikean tiedon lausumien ja kannanottojen toimeenpanosta.

Hallituksen vuosikertomuksen tekstiluonnokset laaditaan ministeriöissä. Vuosikertomuksen laatimisaikataulu on valtioneuvostossa asetettu siten, että eduskunta voisi käsitellä kertomuksen kevätistuntokaudella. Kertomuksen valmisteluun osallistuvat kaikki ministeriöt. Valtiovarainministeriö vastaa talousarviolaisissa ja -asetuksessa säädetyn aineiston kokoamisesta ja toimittamisesta vuosikertomuksen valmisteluun.

Kertomuksen valmistelun koordinoimisesta ja kehittämisestä vastaa valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyöelimenä toimiva valtioneuvoston kanslian asettama toimituskunta.

Hallituksen vuosikertomuksen toimittaminen eduskunnalle valtiopäiväasiakirjoissa julkaitavaksi päätösaasiakirjaksi ja esittely valtioneuvoston yleisistunnossa kuuluu valtioneuvoston kanslian tehtäviin.

## 8.6 Välikysymysmenettely

Vähintään 20 kansanedustajaa voi tehdä valtioneuvostolle tai ministerille näiden toimialaan kuuluvasta asiasta välikysymyksen (perustuslain 43 §). Välikysymys jätetään eduskunnan keskuskansliaan. Välikysymys esitetään täysistunnossa ja lähetetään valtioneuvostolle. Valtioneuvoston jäsenen tulee antaa vastaus välikysymykseen 15 päivän kuluessa tiedon saamisesta. Vastauksen antopäivästä on sovittava puhemiehen kanssa.

Välikysymykseen annettavan vastauksen sisällöstä sovitaan hallituksessa. Tällöin sovitaan myös siitä, vastaako välikysymykseen asianomainen ministeri vai pääministeri.

Välikysymyksen käsittelyn päätteeksi toimitetaan äänestys valtioneuvoston tai ministerin nauttimasta luottamuksesta, jos keskustelun aikana on tehty ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta valtioneuvostolle tai ministerille.

## 8.7 Kirjallinen kysymys

Kansanedustajat voivat tehdä valtioneuvoston jäsenen vastattavaksi kysymyksen tämän toimialaan kuuluvasta asiasta (perustuslain 45 §). Eduskunnan puhemiehen välittämänä keskuskanslian asiakirjatoimisto lähettää kysymykset valtioneuvoston kanslialle sähköisesti ja kanslia lähettää kysymykset edelleen asianomaiselle ministerille.

Kysymys jaetaan asiasta vastaavalle ministerille riippumatta siitä, mihin ministeriin kysymyksessä viitataan tai keneltä kansanedustaja pyytää vastausta. Jos kysymys liittyy usean ministerin vastuualueeseen, kysymys jaetaan sen ministerin vastattavaksi, jolle kysymyksen pääosin katsotaan kuuluvaksi. Tällöin asianomainen ministeriö koordinoi vastaamista ja pyytää muut vastausosat muilta ministereiltä.

Vastauksen tulee olla eduskunnassa 21 päivän kuluessa siitä, kun valtioneuvoston kanslia on vastaanottanut kysymyksen. Kirjallisen vastauksen allekirjoittaa ministeri ilman esittelyä. Ministeriön on huolehdittava määräajan noudattamisesta. Kirjallinen vastaus toimitetaan suomen- ja ruotsinkielisenä ministeriöstä suoraan eduskunnan asiakirjatoimistoon ja kysymyksen esittäneelle kansanedustajalle.

Kirjallinen kysymys voidaan tehdä ja kirjallisiin kysymyksiin annetaan vastaus myös valtiopäivien ollessa keskeytyneinä, kuten esimerkiksi kesätauon aikana. Ministerin ollessa estynyt hänen sijaisensa voi vastata kysymykseen.

## 8.8 Suullinen kyselytunti

Suullinen kyselytunti pidetään yleensä torstaisin eduskunnan täysistunnon yhteydessä kello 16. Kyselytunnit televisioidaan. Valtioneuvoston kanslia ilmoittaa kyselytuntia edeltävänä tiistaina kello 12 mennessä eduskunnalle, ketkä valtioneuvoston jäsenet saapuvat kyselytunnille.

Suullisella kyselytunnilla ministerit vastaavat kysymyksiin ennalta valmistelematta. Vastaus kysymykseen saa kestää enintään minuutin. Suullisella kyselytunnilla voidaan käsitellä puhemiesneuvoston päätöksellä tiettyä aihetta tai tietyille hallinnonalalle kuuluvia asioita.

## 8.9 Ajankohtaiskeskustelu

Täysistunnossa voidaan järjestää keskustelu ajankohtaisesta asiasta sen mukaan kuin eduskunnan työjärjestyksessä tarkemmin säädetään (perustuslain 45 §). Edustaja voi eduskunnan ollessa koolla tehdä ehdotuksen, että täysistunnossa käydään keskustelu tietyistä ajankohtaisista asioista (keskustelualoite). Puhemiesneuvosto päättää ajankohtaiskeskustelun järjestämisestä sekä keskustelussa noudatettavasta menettelytavasta. Asianomaisen ministerin kanssa sovitaan keskustelun ajankohdasta ja ministereiden puheenvuoroista.

## 8.10 Pääministerin ilmoitus

Pääministeri voi puhemiehen kanssa sopimanaan aikana antaa eduskunnalle ilmoituksen valtioneuvoston toimialaan kuuluvasta ajankohtaisesta asiasta. Ilmoituksen voi antaa myös pääministerin määräämä muu valtioneuvoston jäsen. Pääministerin ilmoitus on suullinen.

Eduskunta ei tee päätöstä pääministerin ilmoituksen johdosta. Puhemies päättää, salitaanko ilmoituksen johdosta keskustelua. Puhemies myöntää harkintansa mukaan puheenvuorot ja katsottuaan keskustelun riittävän, hän toteaa sen päättyneeksi.

## 8.11 U-kirjelmät ja E-kirjeet

EU-asioissa Suomella on vain yksi kanta. Sen määrittelevät yhteistoiminnassa valtioneuvosto ja eduskunnan suuri valiokunta. U-kirjelmillä ja E-kirjeillä valtioneuvosto saattaa EU-toimintaan liittyviä asioita eduskunnan käsiteltäviksi (perustuslain 96 ja 97 §).<sup>24</sup>

U-kirjelmä lähetetään, kun kyse on EU:ssa päätettävästä ehdotuksesta säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, joka kuuluisi eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. Tällaisten ehdotusten osalta valtioneuvostolla on oikeudellinen velvoite saattaa asia viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi (perustuslain 96 §). Sitä, milloin on kyse EU:ssa päätettävästä ehdotuksesta, on tulkittu laajasti. Ratkaisevaa on se, kuuluuko asia eduskunnan toimivaltaan perustuslain 96 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Ainakin lainsäädännön alaan kuuluvat asiat sekä eduskunnan budjettivaltaa tai kansainvälisiä sopimuksia koskevaa toimivaltaa sitovat asiat kuuluvat säännöksen piiriin.

Perustuslain säännösten tarkoituksena on turvata eduskunnan oikeus osallistua ja myötävaikuttaa Suomen EU:ssa esittämien kantojen muotoiluun. Eduskuntakirjelmien lähettämisen ajoituksesta päätetään tapauskohtaisesti, ottaen huomioon erityisesti asian käsittelyn aikataulu EU:ssa. Yhä yleisempiä ovat tilanteet, joissa asian käsittely etenee EU:ssa erittäin nopeasti. Myös näissä tilanteissa olennaista on asian saattaminen eduskuntaan oikea-aikaisesti niin, että eduskuntaa ei aseteta jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Myös eduskunnalla on velvollisuus ajoittaa toimintansa siten, että sen kannat ovat valmistelijoiden käytössä riittävän aikaisin ja vaikuttamisen kannalta otolliseen aikaan. Suomen neuvottelutavoitteita on edistettävä EU:ssa myös eduskuntakäsittelyn aikana, kunhan

<sup>24</sup> Ks. Eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeus EU-asioiden kansallisessa valmistelussa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-530-2>

neuvottelukumppaneille annetaan esimerkiksi varaumin tieto siitä, että asian kansallinen käsittely on kesken. Suomi ei kuitenkaan käytä parlamenttivaraamaa, koska eduskunnan osallistuminen on erottamaton osa Suomen kannanmuodostusta.

Lisäksi asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi on kiirehdittävä, mikäli ministeriössä herää epäily, että säädösehdotus ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Tämä johtuu siitä, että eduskunnalla on kahdeksan viikon määräajassa siitä, kun säädösehdotus on saatu kaikilla unionin virallisilla kielillä, mahdollisuus antaa asiaa koskeva perusteltu lausunto Euroopan komissiolle, EU:n neuvostolle ja Euroopan parlamentille (ks. toissijaisuusperiaatteesta ja sen noudattamisen valvonnasta 10.2).

U-kirjelmän laatii se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu, tarvittaessa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. U-kirjelmään sisältyvät kannat koordinoidaan EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä eli EU-asioiden komitean alaisissa jaostoissa ja tarvittaessa EU-ministerivaliokunnassa. Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto yhteensovittaa EU:ssa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn, jollei valtioneuvoston asetuksella jonkin asiaryhmän osalta toisin säädetä. U-kirjelmän lähettämisestä päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa ja se esitellään toimivaltaisesta ministeriöstä. U-kirjelmä laaditaan suomeksi ja ruotsiksi.

Eduskunnan EU-valiokuntana toimii suuri valiokunta, joka käsittelee U-kirjelmät lukuun ottamatta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita, jotka käsitellään ulkoasiainvaliokunnassa. Suuren valiokunnan kannanmuodostus perustuu erikoisvaliokuntien käsittelyyn, joiden lausuntojen pohjalta suuri valiokunta ilmaisee eduskunnan lopullisen kannan asiassa. Yleensä kanta ilmaistaan pöytäkirjaan merkityllä lausumalla tai merkittävässä asiassa lausunnolla. Suuren valiokunnan kanta ei sido valtioneuvostoa oikeudellisesti. Se on ohjeellinen lähtökohta valtioneuvoston toiminnalle asian käsittelyssä EU:ssa. Suomen edustajien toiminta EU:n elimissä perustuu siihen, että valtioneuvosto toimii eduskunnan poliittisen luottamuksen varassa. Jos kannasta joudutaan esimerkiksi yllättävässä neuvottelutilanteessa poikkeamaan, asia on perusteltava.

Käsittelyn edetessä EU:ssa valiokunnille annetaan tietoja asian myöhemmistä vaiheista erityisesti silloin, kun ehdotusta muutetaan tavalla, joka vaikuttaa eduskunnassa käsiteltyjen Suomen kantojen toteutumiseen. Tällöin laaditaan U-jatkokirje, jonka laatii toimivaltainen ministeriö. Jatkokirjeitä ei käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa, mutta ne tulee valmistella ja sovittaa yhteen valtioneuvostossa samalla tavalla kuin U-kirjelmätkin.

E-kirjeitä lähetetään muissa tilanteissa, joissa valtioneuvosto pitää tarpeellisena antaa eduskunnalle tietoja EU:n toiminnasta. Niitä käytetään erityisesti silloin, kun kyse on periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävistä EU-asioista. Suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta voivat myös pyytää valtioneuvostolta selvitystä mistä

tahansa toimialaansa kuuluvista EU-asioista. Käytännössä E-kirjeitä lähetetään eduskunnalle enemmän kuin U-kirjelmiä. Niitä voidaan käyttää esimerkiksi ennakkovaikuttamislinjausten tekemiseen uuden säädösehdotuksen ollessa vasta suunnitteilla tai valmisteilla. E-kirje voidaan lähettää myös poikkeuksellisesti silloin, kun asian käsittely EU:ssa etenee niin nopeasti, ettei U-kirjelmän toimittaminen eduskunnalle ole mahdollista ennen asian ratkaisevaa käsittelyä EU:n tasolla, tai se jättäisi eduskunnalle liian vähän aikaa kannanmuodostukseen. Tällaisissa tilanteissa tulee olla viipymättä yhteydessä eduskunnan suuren valiokunnan valiokuntaneuvoksiin. E-kirjeen lähettäminen ei kuitenkaan poista velvollisuutta toimittaa eduskunnalle myöhemmin saman sisältöinen U-kirjelmä. Tämän tulee tapahtua niin pian kuin mahdollista.

EU:n kansainvälisiä sopimuksia koskevissa asioissa on erityisen tärkeää huolehtia eduskunnan tiedonsaantioikeudesta E-kirjein jo ennen kuin asia muodostuu U-asiaksi, jotta eduskunta voi osallistua kannanmuodostukseen jo siinä vaiheessa, kun lähtökohdat neuvotteluille asetetaan ja neuvotteluohjeistus annetaan. Käytännössä oikea aika E-kirjeelle on siten komission tai korkean edustajan annettua suosituksensa aloittaa neuvottelut kansainvälisestä sopimuksesta.

E-kirjeen laatii se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu toimien yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa ja huolehtien asianmukaisesta koordinoinnista EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä. E-kirjeitä ei käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa, vaan ne lähetetään toimivaltaisesta ministeriöstä. Niitä ei yleensä käännetä ruotsin kielelle.

Eduskunnassa suuri valiokunta päättää, mihin erikoisvaliokuntiin E-kirje lähetetään käsiteltäväksi. Yleensä se ainoastaan toimittaa erikoisvaliokuntien mahdolliset lausunnot ja muut kannanotot valtioneuvostolle tiedoksi. Suuri valiokunta voi kuitenkin esimerkiksi poliittisesti tai periaatteellisesti tärkeissä asioissa antaa lausunnon tai lausuman. Myös E-asioista annetaan tarvittaessa myöhemmin jatkokirjeillä lisätietoja eduskunnalle.

## 8.12 UTP-kirje

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista (UTP-asiat, perustuslain 97 §). UTP-asioina eduskuntaan viedään esimerkiksi Naton toimintaa, terrorisminvastaista toimintaa, pakotteita, sotilaallisia ja siviilikriisinhallintaoperaatioita, aseidenriisunutta, EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) kehittämistä ja rahoitusta sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) strategioita, hankkeita ja painopistealueita koskevia asioita. EU-asioita koskevat UTP-kirjeet koordinoitetaan EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä. Ulkoasiainvaliokunta voi saamiensa selvitysten perusteella tarvittaessa antaa oma-aloitteisen lausunnon valtioneuvostolle.

## 8.13 Kuuleminen

Pääministeri antaa Eurooppa-neuvoston kokouksissa sekä muissa EU:n jäsenvaltioiden johtajien kokouksissa käsiteltävistä asioista selvityksen eduskunnalle tai sen valiokunnalle (perustuslain 97 §). Käytännössä suuri valiokunta kuulee pääministeriä sekä ennen kokousta että viipymättä sen jälkeen. Eurooppa-neuvoston käsitellessä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia asioita pääministeri antaa selvityksen ulkoasiainvaliokunnalle eduskunnan valiokuntien toimivallanjaon mukaisesti. Pääministeri antaa eduskunnalle tietoja myös neuvotteluista, jotka koskevat EU:n perussopimusten muuttamista.

EU:n neuvoston kokouksiin osallistuvat ministerit antavat suurelle valiokunnalle suullisen selvityksen kokouksessa käsiteltävistä asioista etu- ja jälkikäteen. Suuri valiokunta kuulee ministeriä yleensä kokousta edeltävällä viikolla. Kuulemista varten ministeriö kokoaa neuvoston kokouksen tausta-aineiston kokousmuistioksi, joka sisältää perusmuistiot asialistalla olevista asioista. Kokouksen jälkeen suurelle valiokunnalle toimitetaan sähköisessä muodossa raportti, jonka pohjalta ministeriä kuullaan tämän ollessa seuraavan kerran valiokunnan kuultavana. Ulkoasiainneuvoston osalta ulkoasiainvaliokunta kuulee ministeriä.

Suullisesti annetut selvitykset täydentävät kirjallisia selvityksiä. Ne ovat osa Suomen EU-kannanmuodostusta ja mahdollistavat suoran vuoropuhelun ministereiden ja kansanedustajien välillä. Kuulemisiin osallistuminen kuuluu ministerin virkatehtäviin. Tilanteessa, jossa ministeri ei poikkeuksellisesti pysty osallistumaan kuulemiseen, ministerin sijaisena toimii valiokunnan kanssa erikseen sovittava henkilö, esimerkiksi valtiosihteeri tai muu korkea virkamies.

On tärkeää, että myös Nato-kokouksista tiedotetaan toimivaltaisia valiokuntia ministereiden etukäteis- ja jälkikäteiskuulemisten muodossa noudattaen vastaavia peruseriaatteita kuin keskeisistä EU-ministerikokouksista tiedottamisessa. Huippukokouksia ja ministerikokouksia alemmalla tasolla tapahtuvasta valmistelusta, mukaan lukien puolustusvoimain komentajan ja muiden sotilaiden tasolla tapahtuva yhteistyö, on tärkeää informoida ministeriöitä riittävän kattavasti ja oikea-aikaisesti, jotta ministeriöt voivat huolehtia asian laadun ja sisällön mukaan eduskunnan ennakoivasta informoinnista ja vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta.

Eduskunta voi päättää valtioneuvoston perustellusta pyynnöstä noudattaa vaiteliaisuutta paitsi kirjallisten myös suullisten selvitysten käsittelyn osalta. Pynnön kohteen tulee olla yksilöity ja sisällöltään sekä kestoaltaan mahdollisimman tarkasti rajattu.



## 9 Ahvenanmaata ja saamelaisasioita koskevia kysymyksiä

### 9.1 Ahvenanmaata koskevat asiat

#### 9.1.1 Kansainvälisoikeudellinen erityisasema

Ahvenanmaan maakunnalla on kansainväliseen oikeuteen ja Suomen valtiosääntöön perustuva erityisasema, joka tunnustetaan myös EU-oikeudessa. Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään (perustuslain 120 §). Itsehallinnolla on kansainväliset takeet. Myös Ahvenanmaan demilitarisoinnilla ja neutralisoinnilla on vankka kansainvälisoikeudellinen asema.

Itsehallintolaki on perustuslain tasoinen säädös. Se sisältää säännöksiä muun muassa Ahvenanmaan itsehallintoelimistä, valtakunnan ja maakunnan välisestä toimivallanjaosta ja toimivaltaristiriitojen ratkaisemisesta hallintoasioissa, ruotsin kielen asemasta, maakunnan taloudesta sekä kansainvälisistä ja EU-asioista. Itsehallintolain muuttaminen edellyttää Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksen. Itsehallintolain kokonaisuudistusta on valmisteltu usealla hallituskaudella.

Ahvenanmaan maakunnan virallinen kieli on ruotsi (itsehallintolain 36 §). Maakunnan ruotsinkielisen väestön kielellisten oikeuksien ja ruotsinkielisen kulttuurin turvaaminen on paitsi perustuslaillinen myös kansainvälinen velvoite.

Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä säädetään itsehallintolaissa (ks. myös perustuslain 75 §). Maakuntapäivillä on lisäksi oikeus tehdä aloitteita valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa. Aloite annetaan hallituksen kirjelmällä eduskunnan käsiteltäväksi. Aloiteasia esitellään Ahvenanmaan itsehallintoa koskevana asiana tasavallan presidentille.

Ahvenanmaan valtuuskunta (Ålandsdelegationen) on maakunnan ja valtakunnan yhteinen riippumaton elin, joka käsittelee Ahvenanmaan lainsäädäntöä ja taloutta. Se muun muassa tarkistaa maakuntalait ja antaa lausuntoja itsehallintoa koskevista kysymyksistä.

Ahvenanmaan maakunta muodostaa oman vaalipiirinsä eduskuntavaaleissa. Vaalipiiristä valitaan yksi kansanedustaja.

## 9.1.2 Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toiminta

Valtioneuvostossa tapahtuvassa säädösvalmistelussa, EU-asioiden valmistelussa sekä neuvoteltaessa kansainvälisistä sopimuksista tai saatettaessa niitä voimaan on selvitettävä, onko asialla liittymäkohtia Ahvenanmaan itsehallintoon. Toimivaltaisella ministeriöllä on ensisijainen vastuu siitä, että asiaan liittyvät Ahvenanmaata koskevat näkökannat selvitetään ja otetaan huomioon ja että Ahvenanmaan viranomaiset kytketään oikea-aikaisesti valmisteluun.

Oikeusministeriö vastaa Ahvenanmaan itsehallintoa koskevista asioista, paitsi maakunnan taloutta koskevista asioista, joiden esittelyvastuu on valtiovarainministeriöllä. Oikeusministeriö vastaa myös Ahvenanmaa-asioita koskevasta yhteensovittamisesta valtioneuvostossa.

Oikeusministeriö esittelee tasavallan presidentille ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta perustuslain 58 §:n 3 momentin 4 kohdassa tarkoitettut asiat, jotka koskevat muun ohella maakuntalakien lainsäädäntövalvontaa, sopimusasetusten antamista sekä suostumuksen hankkimista sellaisen kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamissäädökseen, joka sisältää maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia tai Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa ristiriidassa olevia määräyksiä. Oikeusministeriö esittelee myös maakuntapäivien aloitteet valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa.

Maakuntapäivien hyväksymät lait lähetetään presidentille, joka päättää neljän kuukauden kuluessa niin sanotun veto-oikeuden käyttämisestä. Presidentti voi itsehallintolain mukaisesti määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain, jos hän katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa tai maakuntalain koskevan valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta.

Toimiva yhteydenpito ja vuoropuhelu ruotsin kielellä valtakunnan hallinnon ja maakunnan itsehallinnon välillä on yhteistyön kulmakivi.

Ks. Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa. Ohjeita ministeriöiden valmistelijoille.<sup>25</sup>

---

25 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-977-1>

### 9.1.3 Toimivallanjako valtakunnan ja maakunnan välillä

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakuntaa koskeva lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken. Itsehallintolain mukainen lainsäädäntövallan jako on ehdoton siinä mielessä, että eduskunta ei voi maakunnan osalta säätää niistä asioista, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Vastaavasti maakuntalain säännökset eivät voi ulottua valtakunnan lainsäädäntövallassa oleviin asioihin. Siinäkään tapauksessa, että maakuntapäivät ei ole säätänyt lainsäädäntövaltaansa kuuluvasta asiasta, eduskunnan säätämä laki ei tule toissijaisesti sovellettavaksi maakunnassa, vaan asiaa on pidettävä siellä sääntelemättömänä. Sen sijaan asian kuullessa Ahvenanmaalla valtakunnan lainsäädäntövaltaan eduskunnan siitä säätämät lait tulevat automaattisesti voimaan myös Ahvenanmaan maakunnassa.

Maakunnalta on itsehallintolain mukaisesti hankittava lausunto maakunnalle erityisen tärkeästä valtakunnan laista ennen sen säätämistä. Lausunto on myös hankittava annettaessa alemman tasoisia säädöksiä, jotka koskevat pelkästään maakuntaa tai joilla muuten on erityistä merkitystä maakunnalle. Lausuntopyyntö tulee Ahvenanmaan hallituksen kuulemista varten laatia tai kääntää ruotsiksi. Valtioneuvoston ja ministeriöiden asiakirjojen kääntämisestä ruotsiksi on erillistä ohjeistusta. Ks. asiakirjojen kieliversioista ja kääntämisestä 12.4.4.

Toimivalta hallintoasioissa määräytyy lainsäädäntövallan jaon mukaisesti. Maakunnalla ja vastaavasti valtakunnalla on siten hallintovalta sen lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa. Ahvenanmaan valtionvirasto hoitaa osan niistä tehtävistä, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat valtiovallan toimivaltaan maakunnassa.

Valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä voidaan siirtää niin sanotuilla sopimusasetuksilla määräjäksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle. Vastaavasti maakuntahallintoon kuuluvia tehtäviä voidaan siirtää valtakunnan viranomaiselle.

### 9.1.4 Asema EU-asioissa ja kansainvälisten sopimusten tekemisessä

Suomen EU-jäsenyys merkitsee, että EU:n toimielimet käyttävät osaa siitä toimivallasta, joka Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan kuuluisi Ahvenanmaan maakunnalle. Maakunnan hallitus osallistuu EU-asioiden kansalliseen valmisteluun, jos toimivalta asiassa kuuluisi ilman EU-jäsenyyttä maakunnalle tai jos asialla muuten voi olla sille erityistä merkitystä. Maakunnan vaikutusmahdollisuuksista ja sen asemasta EU-asioiden valmistelussa säädetään itsehallintolain 9 a luvussa. Asiasta on myös valtioneuvoston periaatepäätös, jota on sovellettu vuodesta 2009 lähtien kunkin hallituksen tästä tekemän päätöksen nojalla.

Toimivaltainen ministeriö vastaa siitä, että maakunnan hallitus saa asianmukaisesti tietoa EU-asioiden valmistelusta sekä siitä, että maakunnan osallistumisoikeudet toteutuvat. Ministeriön on pyrittävä saamaan aikaan ratkaisuja, jotka sovittavat yhteen maakunnan ja valtakunnan kannanotot. Ahvenanmaan maakuntahallitus osallistuu EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmään, jonka toimivuudesta valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto vastaa. Maakunnalla on edustaja EU-asioiden komiteassa ja sen alaisissa jaostoissa. Maakunnan hallituksen puheenjohtajalla eli maaneuvoksella on oikeus tulla kuulluksi EU-ministerivaliokunnassa silloin, kun asia kuuluu maakunnan toimivaltaan tai se on muutoin maakunnalle erityisen tärkeä. Valmistelun keskeisenä tavoitteena on maakunnan ja valtakunnan kantojen yhteensovittaminen siten, että Suomella on vain yksi kanta. Maakunta huolehtii ja vastaa myös EU-direktiivien täytäntöönpanosta siltä osin kuin tarvittavat kansalliset toimenpiteet kuuluvat sen toimivaltaan.

Ahvenanmaan maakunnan asemasta EU-tuomioistuin- ja rikkomusasioissa säädetään itsehallintolaissa. Valtakunnan viranomaiset valmistelevat yhteistoiminnassa maakunnan hallituksen kanssa kannanotot sellaisissa EU-jäsenyyssveloitteiden rikkomista koskevissa asioissa, joiden kohteena olevien velvollisuuksien täyttäminen kuuluu maakunnan toimivaltaan. Jos EU-tuomioistuin on tuominnut Suomen valtion maksettavaksi kiinteämääräisen hyvityksen, uhkasakon tai jonkin vastaavan rahamäärän, maakunta vastaa itsehallintolain mukaan tästä määrästä valtakuntaan nähden siltä osin kuin tuomitseminen on johtunut maakunnan toimesta tai laiminlyönnistä. Säännöksen mukaan vastuun määrää voidaan sovitella.

Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle on tiedotettava valtiosopimukseen ja muihin kansainvälisiin velvoitteisiin liittyvistä neuvotteluista, jotka koskevat maakunnan toimivaltaan kuuluvaa asiaa. Maakunnan hallitukselle on ilmoitettava sopimusneuvotteluista niin hyvissä ajoin, että maakunnalla on realistinen mahdollisuus vaikuttaa neuvotteluihin ja että mahdollisten maakuntaa koskevien erityisratkaisujen tarve voidaan esittää mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Niin ikään maakunnan hallitukselle on annettava mahdollisuus esittää kantansa ennen kuin maakunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä sisältävä sopimus allekirjoitetaan. Jos tällaiset neuvottelut koskevat asioita, joilla muutoin voi olla erityinen merkitys maakunnalle, niistä on tiedotettava maakunnan hallitukselle, jos tämä voi sopivasti tapahtua. Lisäksi – jos sille on olemassa erityisiä syitä – maakunnan hallitukselle on itsehallintolain mukaan annettava mahdollisuus osallistua tällaisiin kansainvälisiin velvoitteita koskeviin neuvotteluihin.

Jos valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite, johon Suomi sitoutuu, sisältää Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, tulee maakuntapäivien hyväksyä voimaansaattamissädös, jotta määräykset tulevat voimaan maakunnassa. Maakuntapäivien hyväksyntä vaaditaan itsehallintolain mukaan myös sellaisille määräyksille, jotka ovat ristiriidassa kyseisen lain kanssa.

## 9.2 Saamelaisasiat

Saamelaiset ovat alkuperäiskansa, jolla on erityinen asema lainsäädännössä. Saamelais-ten kotiseutualue Suomessa käsittää Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueen sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevan Lapin paliskunnan alueen. Kotiseutualueella asuu noin 3 500 saamelaista ja kotiseutualueen ulkopuolella noin 6 500 saamelaista. Saamelaisten kotiseutualueen sisällä sijaitsee myös kolttala-alue, joka rajautuu Sevettijärvi–Näätämön ja Nellim–Keväjärven kyläalueisiin Inarin kunnan itäosassa. Tällä alueella elää noin 500 kolttasaamelaista.

Saamelaisten oikeudet Suomessa turvataan kansainvälisten sopimusten, perustuslain ja muun lainsäädännön velvoitteiden kautta.

Perustuslain mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Saamelaisille turvataan oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. (Perustuslain 121 ja 17 §).

Saamelaiskäräjälailla sekä saamen kielilalla turvataan perustuslaissa säädetty oikeus itsehallintoon sekä omaan kieleen ja kulttuuriin. Lisäksi saamelaisten oikeuksista säädetään useissa muissa laeissa.

Itsehallintoon liittyviä tehtäviä varten saamelaiset valitsevat kerran neljässä vuodessa vaaleilla keskuudestaan saamelaisten parlamentin eli saamelaiskäräjät. Toiminnassaan saamelaiskäräjät on itsenäinen ja riippumaton. Saamelaiskäräjät ilmaisee saamelaisten virallisen kannan. Saamelaiskäräjien tehtävänä on edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisesti ja kansainvälisesti. Viranomaisten tulee neuvotella saamelaiskäräjien kanssa asioista, jotka voivat vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi lakien valmistelu tai hallinnollisten päätösten toteuttaminen. Neuvottelumenettelyn tarkoituksena on aito, oikea-aikainen ja yhteisymmärrykseen pyrkivä keskustelu (niin kutsuttu vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus). Saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Nämä voivat olla viranomaiselle tehtäviä aloitteita, esityksiä ja lausuntoja.

Saamelaiskäräjiin kuuluu 21 jäsentä ja neljä varajäsentä, jotka valitaan saamelaiskäräjien vaaleilla neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Seuraavat vaalit pidetään vuonna 2023. Saamelaiskäräjien toimintaan varataan valtion talousarvioissa määräraha.

Kolttien asioita hoitavat kolttalain mukaisesti Kolttien kyläkokous ja kolttaneuvostot. Kolttaneuvostojen tehtävänä on valmistella kolttia koskevat asiat kyläkokoukseen, huolehtia päätösten täytäntöönpanosta sekä antaa lausuntoja. Kolttien luottamusmies on kolttasaamelaisten vaaleilla valitsema edustaja, joka valvoo kolttasaamelaisten etuja ja hoitaa kolttien yhteisiä asioita. Kolttien omasta instituutiosta huolimatta saamelaiskäräjät edustaa kaikkia saamelaisia kansallisesti ja kansainvälisesti.

Suomessa käytetään kolmea saamen kieltä: pohjoissaamea, inarinsaamea ja koltansaamea, jotka kaikki ovat uhanalaisia kieliä. Saamen kielilaisissa on säädetty saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa.

Lisäksi viranomaisilla on velvollisuuksia toteuttaa ja edistää saamelaisten kielellisiä oikeuksia.

Saamelaisten kielelliset oikeudet ovat laajemmat saamelaisten kotiseutualueella kuin sen ulkopuolella. Saamen kielilaki koskee käytetystä kielestä tai kohderyhmästä riippuen kaikkia kolmea Suomessa puhuttua saamen kieltä.

Oikeusministeriö tukee saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittämistä ja sovittaa yhteen saamelaisasioiden käsittelyä valtioneuvostossa. Myös muilla ministeriöillä on omassa toiminnassaan vastuu saamelaisten oikeuksien turvaamisesta. Oikeusministeriö edistää ja seuraa kielellisten oikeuksien toteutumista. Se vastaa muun muassa saamelaiskäräjälaista ja saamen kielilaista. Oikeusministeriö antaa saamelaiskäräjälain mukaisesta neuvotteluelvoitteesta tarkempaa ohjeistusta ja neuvontaa viranomaisille.

Valtioneuvosto on asettanut Saamelaisten totuus- ja sovintokomission lokakuussa 2021. Asiaa valmisteltiin tiiviissä yhteistyössä Suomen valtion, Saamelaiskäräjien ja Kolttien kyläkokouksen edustajien kanssa. Komission työ kestää vuoden 2023 loppuun saakka. Komissio on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Komission työn tavoitteena on koota saamelaisten kokemukset Suomen valtion ja eri viranomaisten toimista ja tehdä tämä tieto näkyväksi. Tavoitteena on tunnistaa ja arvioida saamelaisten kokemaa historiallista ja nykyistä syrjintää, mukaan lukien valtion sulauttamispolitiikka sekä oikeuksien loukkaukset.

Valtioneuvoston kanslian marraskuussa 2021 asettama parlamentaarinen seurantaryhmä tukee totuus- ja sovintokomission työtä.

# 10 Euroopan unioni ja kansainvälinen toiminta

## 10.1 Toimivalta kansainvälisissä suhteissa

Ylimpien valtioelinten toimivaltaa ulkoasioiden hoidossa koskeva perussäännös on perustuslain 93 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliitikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin siitä perustuslain 8 luvussa säädetään. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa EU:ssa tehtävien päätösten valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu EU:ssa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin perustuslaissa säädetään.

Presidentti tekee kaikki merkittävät ulkopoliittiset ratkaisunsa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Valtioneuvosto vastaa ulkopoliittisten ratkaisujen ja linjanvetojen valmistelusta. Presidentti tekee päätökset ulkopoliitiikan alaan kuuluvissa kysymyksissä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Presidentti päättää Suomen ulkopoliittisesta toimintalinjasta, aloitteesta ja Suomen edustajien toimintaohjeista kaikissa periaatteellisesti tai muutoin merkittävässä kysymyksissä.

Presidentti päättää valtioneuvostossa muun muassa valtion tunnustamisesta, diplomaattisuhteiden solmimisesta tai katkaisemisesta, diplomaattisista edustustoista, jäsenyydestä kansainvälisessä järjestössä, valtuuskuntien asettamisesta merkittäviin kansainvälisiin neuvotteluihin sekä pääsääntöisesti kansainvälisten velvoitteiden allekirjoittamisesta ja niihin sitoutumisesta.

Presidentti asettaa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta valtuuskunnan valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevia neuvotteluja tai kansainvälistä kokousta varten silloin, kun neuvottelujen tai kokouksen kohteena on ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävä tai muutoin tärkeä asia. Valtuuskunnan asettaa valtioneuvosto silloin, kun asia koskee useampaa kuin yhtä ministeriötä eikä asia kuulu presidentin ratkaistavaksi.

Presidentti määrää tehtävään Suomen diplomaattisten edustustojen päälliköt (suurlähettiläät). Presidentti ottaa vastaan Suomeen nimitettyjen (akkreditoitujen) toisten valtioiden diplomaattisten edustajien valtuuskirjeet.

Ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat.

Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa, edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta (perustuslain 66 §). Valtioneuvostolle perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla kuuluva toimivalta ulottuu EU:n koko toimialalle, eikä valtioneuvoston toimivallasta ole erotettu mitään asiaryhmää, eli siihen kuuluvat myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvat myös EU:ssa päätettäviin asioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastuvat toimet. Suomen toimintalinjaukset EU:ta koskevista asioista, mukaan lukien EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvät EU-asiat, käsitellään EU-ministerivaliokunnassa. Valtioneuvoston yleisistunto päättää U-kirjelmien lähettämisestä eduskunnalle. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin EU-asioihin valtioneuvoston tulee toimia läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa. Ks. 3.2 Asioiden valmistelu.

Ministeriöiden välisestä toimialajaosta kansainvälisissä asioissa säädetään valtioneuvostolaissa ja valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai velvoite sisällöltään kuuluu. Ulkoministeriö käsittelee lisäksi merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävän valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen.

## 10.2 Euroopan unioni

EU perustuu Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen, joita kutsutaan yhdessä perussopimuksiksi. Niissä määrätään muun muassa EU:n tavoitteista ja periaatteista, toimivallasta, toimielimistä sekä päätöksenteosta.

Perussopimusten muuttaminen edellyttää tilanteesta riippuen joko Eurooppa-neuvoston tai jäsenvaltioiden hallitusten edustajien yksimielistä päätöstä ja muutosten ratifiointia kaikkien jäsenvaltioiden kansallisissa parlamenteissa.

EU-oikeus velvoittaa kansallisia viranomaisia lainvalmistelussa ja soveltamiskäytännössä. EU:n perussopimukset ja säädökset ovat ensisijaisia suhteessa jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön. Myös muut EU-oikeuden lähteet, eli EU-oikeuden periaatteet, EU:n tekemät kansainväliset sopimukset ja ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ovat osa



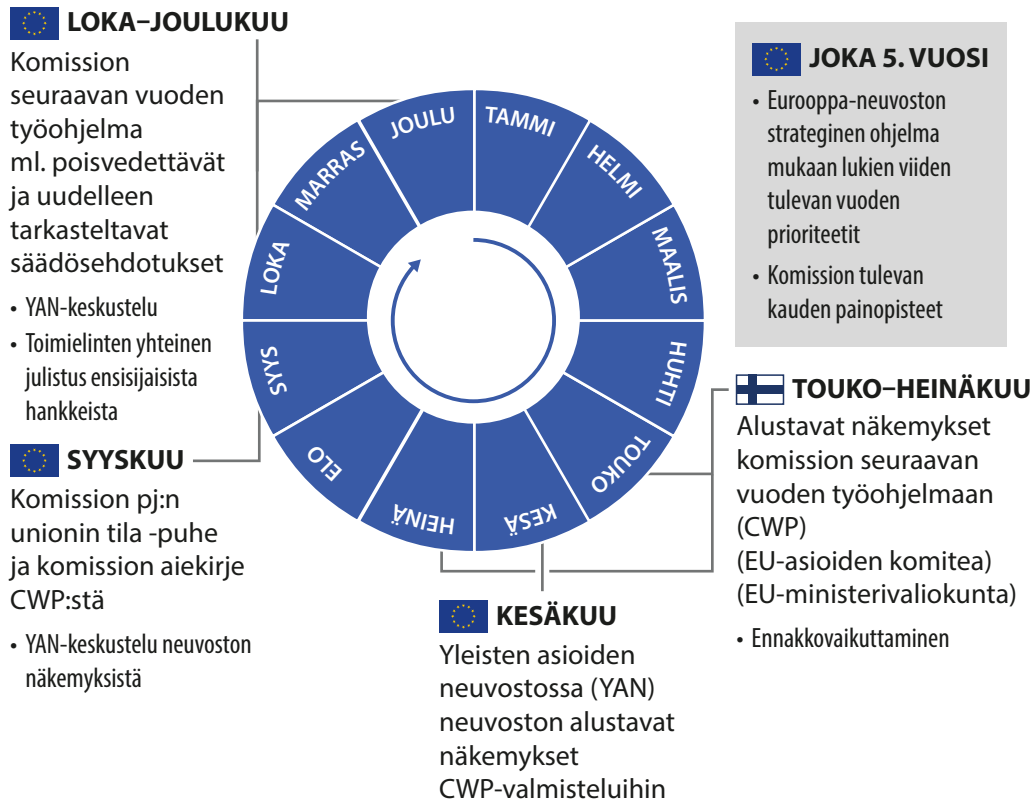
kansallista oikeusjärjestystä. EU:n säädöksistä direktiivit on pantava täytäntöön määräajassa ja asetukset ovat pääosin sellaisenaan sovellettavia. Myös vireillä ja vasta suunnitella olevat EU:n lainsäädäntöhankkeet on otettava huomioon lainvalmistelussa.

EU voi toimia vain jäsenvaltioiden sille antaman toimivallan rajoissa. EU:n toimivalta jaetaan kolmeen päätyyppiin: yksinomaiseen toimivaltaan, jäsenvaltioiden kanssa jaettuun toimivaltaan sekä toimivaltaan toteuttaa tuki-, yhteensovitus- ja täydennystoimia.

EU:lla olevan toimivallan käyttöä arvioidaan ja rajoitetaan suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden nojalla. Toissijaisuusperiaatteen mukaan unioni toimii muilla kuin unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla vain, jos suunniteltujen toimien tavoitetta ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla ja jos tavoite voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Suhteellisuusperiaate puolestaan edellyttää, että unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Toissijaisuusperiaate koskee siis sitä, onko ehdotettu toimi ylipäänsä toteutettava unionin tasolla vai ei, kun taas suhteellisuusperiaatetta sovelletaan kyseisen toiminnan laajuuden määrittelemiseksi.

Toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonta on jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien, eli Suomessa eduskunnan, tehtävä. Kansallinen parlamentti voi tehdä toissijaisuusperiaatetta koskevan muistutuksen kahdeksan viikon kuluessa siitä, kun säädösehdotuksen kieliversiot ovat saatavilla kaikilla EU:n virallisilla kielillä. Valvontamenettely ei ole toistaiseksi koskaan johtanut säädösehdotuksen käsittelyn lopettamiseen. Suomen EU-asioiden käsittelyjärjestelmän mukaista on, että eduskunta valmistelee mahdolliset kannanotonsa toissijaisuusasioissa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Myös valtioneuvoston on eduskunnalle annettavissa U-kirjelmissä sekä koko lainsäädäntöprosessin ajan arvioitava sitä, onko kyseessä oleva säädösehdotus toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen. Arvioinnissa on kyse poliittisesta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Ks. 8.11 U-kirjelmät ja E-kirjeet.

Kuvio 12. Ohjelmasuunnittelu, politiikkasykli.



EU-asioiden määrä vaihtelee eri ministeriöiden välillä. Useimmissa ministeriöissä ne muodostavat merkittävän ja keskeisen osan työtä. Ministerikohtainen työnjako vaikuttaa siihen, minkälaiseksi ministerin työmäärä EU-asioissa käytännössä muodostuu.

EU:n toimielimiä ovat Eurooppa-neuvosto, Euroopan komissio, EU:n neuvosto eli ministeri-neuvosto, Euroopan parlamentti, Euroopan unionin tuomioistuin, tilintarkastustuomioistuin ja Euroopan keskuspankki. Näitä tukee viisi elintä: Euroopan talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea, joilla on neuvoa-antava asema, sekä Euroopan investointipankki, oikeusasiamies ja tietosuojavaltuutettu. Lisäksi EU:ssa toimii useita jäsenvaltioihin hajautettuja erillisvirastoja.

Suomen kannat muodostetaan EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä. Jäsenvaltion vaikutusmahdollisuuksien kannalta olennaista on aloitteellisuus, rakentavuus, ennakointikyky ja johdonmukaisuus. Vaikuttaminen etenkin komissioon ja koalitioiden rakentaminen muiden jäsenvaltioiden kanssa tulee aloittaa riittävän varhaisessa vaiheessa. Myös suhteet

kulloiseenkin puheenjohtajavaltioon ja neuvoston pääsihteeristöön ovat keskeisessä asemassa. Vaikutusmahdollisuuksien takaamiseksi ja poliittisen vastuun toteutumisen kannalta on tärkeää, että ministeri osallistuu neuvoston kokouksiin.

## 10.2.1 Eurooppa-neuvosto

Eurooppa-neuvostoon kuuluvat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten johtajat sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja Euroopan komission puheenjohtaja. EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja osallistuu työskentelyyn. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan toimikausi on kaksi ja puoli vuotta ja se voidaan uusia kerran.

Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa toimii perustuslain nojalla pääministeri. Pääministerin ollessa estynyt osallistumaan kokoukseen tai sen tiettyyn osaan, häntä voi kokouksessa sijaistaa vain toisen jäsenvaltion johtaja.

Eurooppa-neuvosto ohjaa EU:n toimintaa muun muassa määrittelemällä sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet. Se hyväksyy ajankohtaisia aiheita koskevia päätelmiä konsensuksella. Päätelmät sisältävät linjauksia asetettavista päämääristä, toteutettavista toimista sekä tavoiteltavista aikatauluista. Eurooppa-neuvoston linjattaviksi on tuotu muun muassa keskeisimmät Euroopan talous- ja rahaliittoon, muuttoliikkeeseen, ilmastopolitiikkaan, covid-19-pandemiaan sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (mukaan lukien Ukraina) liittyvät kysymykset. Eurooppa-neuvosto hyväksyy myös strategisen ohjelman, jossa määritellään EU:n toiminnan prioriteetit ja painopisteet. Nykyinen strateginen ohjelma kattaa vuodet 2019–2024.

Lisäksi Eurooppa-neuvosto hyväksyy talouspolitiikan laajat suuntaviivat, määrittelee EU:n strategiset edut ja tavoitteet ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevat strategiset suuntaviivat. Eurooppa-neuvosto on myös mukana eurooppalaista ohjausjaksoa koskevassa vuotuisessa prosessissa. Se ei toimi lainsäätäjänä.

Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa yhteisymmärryksessä, jollei EU:n perussopimuksissa erikseen toisin määrätä.

Eurooppa-neuvoston kokouksia pidetään säännönmukaisesti kaksi kertaa puolessa vuodessa. Viime vuosina on lisäksi ollut tarve järjestää useampia sekä ylimääräisiä että epävirallisia kokouksia vuosittain.

Euroalueen huippukokouksia, joihin euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden johtajat ja komission puheenjohtaja osallistuvat, järjestetään tarvittaessa. Huippukokous antaa euroalueen talouspolitiikalle strategisia linjauksia julkilausumien muodossa. Kokouksella on puheenjohtaja, joka valitaan kaksi ja puoli vuotta kestäväksi toimikaudeksi. Valtiovarainministereistä koostuva euroryhmä huolehtii kokousten valmistelusta ja jatkotoimista.

Ks. Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto<sup>26</sup>

Ks. Eurooppa-neuvoston ja eurohuippukokouksen työskentelyä koskevat säännöt<sup>27</sup>

## 10.2.2 EU:n neuvosto ja euroon liittyvät valmisteluelimet

### 10.2.2.1 EU:n neuvosto

EU:n neuvosto eli ministerineuvosto edustaa jäsenvaltioiden hallituksia. Kukin jäsenvaltio lähettää kokoukseen kyseisestä neuvostosta vastaavan ministerinsä. Esimerkiksi ulkoasiainneuvostossa kokoontuvat jäsenvaltioiden ulkoministerit sekä käsiteltävien asioiden mukaan myös puolustusministerit (yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka), kehitysministerit (kehitysyhteistyö) ja kauppaministerit (yhteinen kauppapolitiikka). Useampi ministeri voi siis osallistua varsinaisena jäsenenä samaan kokoonpanoon, mutta jäsenvaltiota edustaa neuvottelusalissa vain yksi ministeri kerrallaan. Puheenjohtajana toimii kuuden kuukauden ajan kulloinkin vuorossa olevan puheenjohtajavaltion asianomainen ministeri. Lisäksi puheenjohtajavaltion ministeri edustaa neuvostoa suhteessa muihin toimielimiin ja viestii neuvoston tavoitteista.

Poikkeuksena edellä mainitusta on unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, jossa puheenjohtajavaltion sijaan keskeinen rooli on EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealla edustajalla. Korkea edustaja johtaa ulkoasiainneuvoston kokouksia (kauppaministerikokoonpanoa johtaa kuitenkin puheenjohtajavaltion ministeri) ja edustaa unionia suhteessa kolmansiin maihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Jos korkea edustaja on estynyt, hänen sijaisenaan näissä tehtävissä toimii puheenjohtajavaltion ulkoministeri.

Suomi toimi kolmannen kerran neuvoston puheenjohtajana 1.7.–31.12.2019. Suomen seuraava puheenjohtajuus ajoittuu 2030-luvun alkupuolelle.

<sup>26</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fi/european-council/>

<sup>27</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fi/documents-publications/publications/council-rules-procedure-comments/>

Neuvosto neuvottelee ja hyväksyy lainsäädäntöä useimmiten yhdessä Euroopan parlamentin kanssa. Neuvosto määrittelee ja sovittaa yhteen unionin politiikat. Se vastaa myös jäsenvaltioiden politiikkojen koordinoinnista tietyillä aloilla. Neuvosto määrittelee myös EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, tekee EU:n kansainvälisiä sopimuksia ja hyväksyy EU:n talousarvion yhdessä parlamentin kanssa.

Neuvosto kokoontuu kymmenessä kokoonpanossa käsiteltävästä politiikan alasta riippuen:

- yleiset asiat
- ulkoasiat
- talous- ja rahoitusasiat
- oikeus- ja sisäasiat
- työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kuluttaja-asiat
- kilpailukyky (sisämarkkinat, teollisuus, tutkimus ja avaruus)
- liikenne, televiestintä ja energia
- maatalous ja kalastus
- ympäristö
- koulutus, nuoriso, kulttuuri ja urheilu

Neuvoston kokoukset ovat julkisia neuvoston toimiessa lainsäätäjänä. Virallisten kokousten lisäksi järjestetään epävirallisia ministerikokouksia, joissa ei tehdä päätöksiä.

Neuvoston kokoukset valmistelee jäsenvaltioiden pysyvistä edustajista koostuva komitea, Coreper, joka kokoontuu kahdessa kokoonpanossa jäsenvaltioiden EU-edustustojen päällikköjen eli pysyvien edustajien (Coreper II) tai pysyvien edustajien sijaisten (Coreper I) tasolla. Coreperissa pyritään ratkaisemaan jäsenvaltioiden väliset erimielisyydet siten, että vain vaikeimmat poliittisluontoiset kysymykset jäisivät ministeritasolle. Coreperin rinnalla toimii eräitä komiteoita, jotka raportoivat osittain suoraan neuvostolle (muun muassa poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea, maatalouden erityiskomitea sekä talous- ja rahoituskomitea). Suurin osa valmistelutyöstä tapahtuu Coreperin alaisissa työryhmissä ja komiteoissa.

Neuvoston kokousten asialista jaotellaan A- ja B-kohtiin. Jos asian käsittely saadaan päätökseen virkamiestason valmistelussa, se otetaan neuvoston asialistalle A-kohtana, jolloin se hyväksytään ilman keskustelua. Tämä ei kuitenkaan poista mahdollisuutta saada lausumia merkityksi kokouspöytäkirjaan. A-kohta on vedettävä pois asialistalta, mikäli siitä on tarpeen keskustella tai mikäli neuvoston jäsen tai Euroopan komissio vaatii sitä. A-kohdat hyväksytään kokouksen alussa. Yleensä noin kaksi kolmasosaa neuvoston asialistan asioista hyväksytään tässä menettelyssä. Koska neuvosto on kokonaisuus, mikä tahansa sen kymmenestä kokoonpanosta voi hyväksyä toisen kokoonpanon alaan kuuluvia asioita

A-kohtina. Asialistan B-kohdista käydään keskustelua. Kyse voi olla asioista, joista ei ole päästy yhteisymmärrykseen virkamiestasolla tai joista on muuten tarpeen käydä poliittista keskustelua. Keskustelun tarkoituksena voi esimerkiksi olla evästä myöhempää valmistelua tai saavuttaa edistystä yksittäisissä ongelmakysymyksissä.

Neuvoston kotipaikka on Bryssel, mutta se pitää huhti-, kesä- ja lokakuussa istuntonsa Luxemburgissa.

Neuvosto tekee merkittävän osan päätöksistään (noin 80 prosenttia lainsäädännöstä) määräenemmistöllä. Tällöin päätöksenteko edellyttää niin sanottua kaksoisenemmistöä, joka muodostuu vähimmäismäärästä jäsenvaltioita ja tietystä väestömääräkynnyksestä. Ecofinin eli jäsenvaltioiden valtiovarainministerien kokouksen käsitellessä euroalueeseen liittyviä asioita äänestyksiin osallistuvat vain euromaiden edustajat. Äänestystilanteessa tulee olla läsnä puolet neuvoston jäsenistä, jotta kokoonpano olisi päätösvaltainen. Päätösvaltaisuutta koskeva sääntö on yhteydessä siihen, että jäsen voi äänestyksessä edustaa vain yhtä muuta jäsenvaltiota. Tästä seuraa, että enintään puolet jäsenvaltioista voi olla edustettuna toisen jäsenvaltion edustajan kautta. Neuvostossa on vain harvoin muodollisia äänestyksiä. Äänestämistä pidättäminen ei estä neuvostoa tekemästä päätöstä, jonka edellytyksenä on yksimielisyys, mutta määräenemmistöpäätöksenteossa se merkitsee käytännössä samaa kuin vastaan äänestäminen.

Jos ministeri on poikkeustilanteessa estynyt osallistumasta neuvoston kokoukseen, Suomea edustaa toinen valtioneuvoston jäsen. Jos neuvostoon ei voida osallistua ministeritasolla, on Suomea käytännössä edustanut valtiosihteeri, EU-edustuston päällikkö eli Suomen pysyvä edustaja Euroopan unionissa, hänen sijaisensa tai viime sijassa ministeriön muu korkea virkamies. Keskeistä on kuitenkin pitää erillään äänestäminen ja muu jäsenvaltion edustaminen. Äänioikeuden muodollinen käyttäminen edellyttää ministeritason edustajaa, jolla on hallitusta sitovat valtuudet. Niiden valtuuskuntien osalta, joiden edustajana ei toimi ministeri, äänioikeutta käyttää muodollisesti toinen neuvoston jäsen. Äänioikeuden katsotaan siirtyvän sille automaattisesti kyseisen valtuuskunnan esittämän kannan mukaisesti. Käytännössä kuitenkin se, joka edustaa kyseistä valtuuskuntaa, ilmaisee puheenvuorossaan jäsenvaltion kannan. Kokouksissa Suomen nimikyltin takana istuva Suomen valtuuskunnan jäsen voi siis tarvittaessa käyttää Suomen puheenvuoron virka-asemastaan riippumatta.

Äänestyksessä neuvoston jäsen voi edustaa vain yhtä muuta jäsentä. Tästä seuraa, että neuvoston ministeritasoisten jäsenten enemmistön (14 jäsentä) on oltava läsnä, jotta neuvosto voi toimittaa äänestyksen. Valtiosihteeriä tai muita ministerin sijaisia ei siis myöskään oteta lukuun neuvoston päätösvaltaisuutta tarkistettaessa.

Puheenjohtajavaltiossa järjestettävissä epävirallisissa ministerikokouksissa ei tehdä päätöksiä. Suomen pysyvä edustaja Euroopan unionissa ja hänen sijaisensa eivät osallistu näihin kokouksiin, joten ministerin ollessa estynyt sijaisena toimii valtiosihteeri tai ministeriön muu korkea virkamies.

### 10.2.2.2 Euroon liittyvät valmisteluelimet

Euroalueen valtiovarainministerit muodostavat euroryhmän, joka kokoontuu epävirallisiin kokouksiin noin kerran kuukaudessa, yleensä Ecofin-neuvostoa edeltävänä päivänä. Kokouksiin osallistuvat myös Euroopan komission talous- ja raha-asioiden komissaari ja Euroopan keskuspankin pääjohtaja. Lisäksi kokouksiin osallistuu säännönmukaisesti Euroopan vakausmekanismin toimitusjohtaja.

Ryhmän pääasiallisena tehtävänä on euroalueen talouspolitiikan yhteensovittaminen rahoitusvakauden ja talouskasvun edistämiseksi. Se tekee myös poliittiset päätökset euroalueen vakaudenhallinnassa kriisitilanteessa tarvittavista toimista. Euroryhmän kokoukset valmistellaan euroryhmän työryhmässä, jossa jäsenvaltioita edustavat korkean tason virkamiehet. Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä euroryhmä on kokoontunut myös laajennetussa kokoonpanossa.

Ks. Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto<sup>28</sup>

Ks. Euroopan unionin neuvoston työjärjestys<sup>29</sup>

### 10.2.3 Euroopan komissio

Euroopan komissio edustaa EU:n yleistä etua. Komissiossa on 27 jäsentä, eli yksi komissaari kustakin jäsenvaltiosta. Komission puheenjohtajaehdokkaan asettaa Eurooppa-neuvosto. Euroopan parlamentti valitsee puheenjohtajan. Eurooppa-neuvosto tekee uuden ehdotuksen, jos sen asettama ehdokas ei saa parlamentin hyväksyntää. Komission jäsenten nimitäminen edellyttää Euroopan parlamentin hyväksyntää yhtenä kokoonpanona. Komissiolla tarkoitetaan paitsi komission jäseniä kollegiona myös koko toimielintä ja sen henkilöstöä.

Seuraava komissio nimitetään viiden vuoden toimikaudeksi Euroopan parlamentin vaalien jälkeen vuonna 2024.

28 <https://www.consilium.europa.eu/fi/european-council/>

29 <https://www.consilium.europa.eu/fi/documents-publications/publications/council-rules-procedure-comments/>

Itsenäinen, riippumaton ja toimintakykyinen komissio on tehokkaan EU-toiminnan perusta. Komissiolla on aloiteoikeus EU:n lainsäädäntömenettelyssä. Se on käytännössä aina läsnä EU:n neuvoston istunnoissa ja niitä valmistelemissa kokouksissa. Komissio myös valvoo, että EU:n perussopimuksia, EU:n lainsäädäntöä ja niiden nojalla hyväksytyjä toimenpiteitä noudatetaan. Komission tehtäviin kuuluu neuvoston määrittelemän EU:n politiikan täytäntöönpano ja käytännön toteuttaminen. Komissiolla on myös unionin varojen käyttöön liittyviä tehtäviä. Se hallinnoi EU:n talousarviota ja toimintaohjelmia. Lisäksi komissiolla on EU:n ulkosuhteisiin, kansainvälisten sopimusten neuvottelemiseen ja EU:n edustamiseen liittyviä tehtäviä. Se on poliittisessa vastuussa Euroopan parlamentille.

Komission vuosittainen työohjelma ohjaa sen toimintaa. Tavoitteena on, että työohjelmat olisivat aikaisempaa kohdennetumpia, strategisempia ja konkreettisempia. Komissio on myös uudistanut rakennettaan voidakseen paremmin huolehtia tehtävistään. Sillä on varapuheenjohtajia, joista kukin ohjaa ja koordinoi komissaariryhmää.

Valtioneuvostossa otettiin vuonna 2022 käyttöön systemaattinen komission vuosittaiseen työohjelmaan perustuva EU-ennakkovaikuttamisen toimintamalli. Vaikuttaminen tulee aloittaa viimeistään silloin, kun vastuuministeriö saa ensimmäisen tiedon EU-aloitteen valmistelusta tai muutoin aloitteen varhaisessa käsittelyvaiheessa. Olennaista on, että asiaa edistetään yhtenäisin viestein useilla eri tasoilla virkamiehistä ministereihin. Vaikuttaminen on syytä suunnitella ja koordinoita yhteistyössä valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osaston ja EU-edustuston kanssa. Koordinaation tarve korostuu erityisesti yhteydenpidossa komission puheenjohtajaan, varapuheenjohtajiin ja pääsihteeristöön. Tehokkaan vaikuttamisen edellytys on, että tieto ministeriöiden konkreettisista toimista (kuten ministereiden kirjeistä) välittyy koko valtioneuvostolle.

Ks. Euroopan komissio<sup>30</sup>

Ks. Euroopan komission Suomen-edustusto<sup>31</sup>

## 10.2.4 Euroopan parlamentti

Euroopan parlamentissa on kesken vaalikauden 2019–2024 toteutuneen Yhdistyneen kuningaskunnan EU-eron jälkeen 705 jäsentä, joista 14 on valittu Suomesta. Jäsenet valitaan suorilla vaaleilla viideksi vuodeksi kerrallaan. Seuraavat vaalit toimitetaan keväällä 2024. Eurooppa-neuvosto päättää yksimielisesti parlamentin aloitteesta ja sen

30 <http://ec.europa.eu/>

31 [https://ec.europa.eu/finland/home\\_fi](https://ec.europa.eu/finland/home_fi)



hyväksynnän saatuaan parlamenttiin valittavien edustajien lukumäärän. Perussopimusten mukaan parlamentissa voi olla enintään 751 edustajaa niin, että yksittäisellä jäsenvaltiolla on enintään 96 ja vähintään 6 paikkaa.

Parlamentti on järjestäytynyt poliittisiin ryhmiin. Sen varsinaiset täysistunnot pidetään Strasbourgissa ja ylimääräiset täysistunnot Brysselissä.

Parlamentin valta on vahvistunut EU:n perussopimusmuutosten myötä. Se on tasavertainen lainsäätävä EU:n neuvoston kanssa valtaosalla EU:n politiikka-aloista. Se voi myös ehdottaa Euroopan komissiolle, että tämä valmistelisi lainsäädäntöehdotuksen. Parlamentti hyväksyy EU:n talousarvion yhdessä neuvoston kanssa. Myös useimpien EU:n kansainvälisten sopimusten tekeminen ja uusien jäsenvaltioiden liittyminen unioniin edellyttävät neuvoston päätöksen lisäksi parlamentin hyväksyntää. Parlamentti valitsee komission puheenjohtajan Eurooppa-neuvoston ehdotuksesta ja hyväksyy komission yhtenä kokoonpanona. Se voi myös antaa komissiolle epäluottamuslauseen.

Vaikuttaminen Euroopan parlamenttiin on keskeinen osa Suomen EU-politiikkaa. Toimivaltainen ministeri ja ministeriö ovat vastuussa hankkeittensa parlamenttiseurannasta ja -vaikuttamisesta. Ideaalilanteessa vaikuttaminen tapahtuu samanaikaisesti useilla eri tasoilla. Vierailut Strasbourgin täysistuntoon ovat hyödyllisiä etenkin avainhankkeisiin vaikutettaessa. Ministerivierailut saavat täysistunnon yhteydessä näkyvyyttä, ja ne koetaan arvostuksen ja kiinnostuksen osoituksena. Vaikuttaminen on hyvä suunnitella ja koordinoita yhteistyössä valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osaston ja EU-edustuston kanssa.

Ks. Euroopan parlamentti<sup>32</sup>

Ks. Euroopan parlamentin Suomen tiedotustoimisto<sup>33</sup>

### 10.2.5 EU:n ulkosuhdehallinto

EU:n ulkosuhdehallinnon (EUH) tavoitteena on vahvistaa EU:n ulkoista toimintaa ja hyödyntää täysimääräisesti EU:n laaja-alaista keinovalikoimaa. EUH:ia johtaa EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, joka toimii myös Euroopan komission ulkosuhteista vastaavana varapuheenjohtajana ja ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana

32 <http://www.europarl.europa.eu/portal/fi>

33 <http://www.europarl.europa.eu/finland/fi/home.html>

sekä osallistuu Eurooppa-neuvoston työskentelyyn. EUH on toiminnallisesti itsenäinen ja koostuu Brysselin keskushallinnosta sekä noin 140 edustustosta (delegaatiosta). Kolmasosa EUH:n henkilöstöstä tulee jäsenvaltioista.

EU:n ulkoinen toiminta kattaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (mukaan lukien yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka), kauppapolitiikan ja kehityspolitiikan lisäksi EU:n sisäisten politiikkojen ulkoiset ulottuvuudet. EU:n ulkoisen toiminnan kokonaisvaltaisuuden ja johdonmukaisuuden tarve korostuu keskeisimmissä kansainvälisen politiikan kysymyksissä.

Ks. European Union External Action<sup>34</sup>

### 10.2.6 EU:n muut toimielimet

Euroopan tilintarkastustuomioistuin huolehtii EU:n varojen tarkastamisesta. Sen tärkeimpiin tehtäviin kuuluu EU:n edellistä varainhoitovuotta koskevan kertomuksen antaminen Euroopan parlamentille ja EU:n neuvostolle. Kertomus liittyy EU:n vuotuisen vastuuvapausmenettelyyn. Parlamentti päättää kertomuksen pohjalta, hyväksyykö se tavan, jolla Euroopan komissio on toteuttanut talousarvion. Tilintarkastustuomioistuin tekee tarkastuskäyntejä muihin EU:n toimielimiin, jäsenvaltioihin ja EU:n tukea saaviin maihin.

Euroopan keskuspankki hallinnoi EU:n yhteistä rahaa euroa ja toteuttaa euroalueen yhteistä rahapolitiikkaa. Se ylläpitää hintavakautta ja toimii myös EU:n pankkiunionin yhteisenä pankkivalvojana. Euroopan keskuspankki toimii yhteistyössä kaikkien jäsenvaltioiden kansallisten keskuspankkien kanssa.

Euroopan unionin tuomioistuinta käsitellään jaksossa 10.2.10.

Ks. Euroopan tilintarkastustuomioistuin<sup>35</sup>

Ks. Euroopan keskuspankki<sup>36</sup>

34 [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en)

35 <https://www.eca.europa.eu/fi>

36 <https://www.ecb.europa.eu/home/html/index.fi.html>

### 10.2.7 EU:n talousarvio

EU:n vuosittaiset talousarviot perustuvat seitsemän vuoden välein annettavaan EU:n monivuotiseen rahoituskehukseen, jonka EU:n neuvosto vahvistaa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän. Nykyinen rahoituskehys koskee vuosia 2021–2027.

Rahoituskehysten menojen enimmäismäärät sitovat EU:n toimielimiä talousarviota laadittaessa. Vuosittaisessa talousarviomenettelyssä vahvistetaan arvio menojen toteutumisen enimmäismääristä eri budjettikohdissa sekä arvio tuloista. EU:n talousarvio jakautuu maksusitoumusmäärärahoihin (sitoumukset) ja maksumäärärahoihin (maksut). EU:n talousarvio on ollut keskimäärin kooltaan noin yksi prosentti jäsenvaltioiden yhteenlasketusta vuotuisesta bruttokansantulosta. Talousarvion suurimmat menoerät ovat maataloustuki sekä alue- ja rakennepolitiikan tuet.

EU:n talousarvio rahoitetaan pääasiallisesti omilla varoilla, jotka muodostuvat kansallisten talousarvioiden kautta rahoitettavista jäsenvaltioiden arvonlisäveropohjaan ja bruttokansantuloon perustuvista maksuosuuksista sekä 1.6.2021 käyttöön otetusta kiertämättömän muovipakkausjätteen määrään perustuvasta maksuosuudesta. Lisäksi EU:n talousarviota rahoitetaan jäsenvaltioiden keräämillä, suoraan EU:lle tilitettävillä tullimaksuilla. EU:n olisi tarkoitus ottaa käyttöön vielä nykyisen rahoituskehysten aikana uusia omia varoja. Neuvosto vahvistaa yksimielisesti jäsenvaltioiden maksuosuuksia koskevan omien varojen päätöksen Euroopan parlamenttia kuultuaan. Omien varojen päätös tulee voimaan, kun kaikki jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosäännöissään asetettujen vaatimusten mukaisesti.

Keskimääräistä vauraampana jäsenvaltiona Suomi on nettomaksaja EU:n talousarvioon. Suomen ja EU:n välisiin rahavirtoihin sisältyy niin maksuja kuin saantoja (muun muassa tutkimusrahoitus), jotka eivät näy Suomen kansallisessa talousarviossa. Suomen nettomaksu EU:lle oli 970 miljoonaa euroa vuonna 2021. Vuosina 2014–2020 Suomen nettomaksut olivat keskimäärin 563 miljoonaa euroa vuodessa. Asukasta kohden nettomaksomme on viime vuosina ollut 140–175 euroa vuodessa.

### 10.2.8 EU:n lainsäädäntömenettely

EU:n toimielimet antavat jäsenvaltioita ja niiden viranomaisia sekä yksityisiä tahoja velvoittavia säädöksiä. EU-säädösten tulee perustua EU:n perussopimusten määräyksiin eli niillä tulee olla oikeusperusta. Oikeusperusta määrittää toimivallan laajuuden, toimintamallin muodon sekä päätöksentekomenettelyn. Oikeusperustan valintaa koskevat kiistat EU:n toimielinten sekä jäsenvaltioiden kesken eivät ole harvinaisia. EU-säädöksistä asetuksia sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Direktiivit velvoittavat saavutettavaan tulokseen nähden jättäen kansallisten viranomaisten valittaviksi keinot

ja muodot. Päätökset voivat olla yleisesti sitovia tai ne voidaan osoittaa tietyille vastaanottajalle. Oikeudellisesti sitomattomia toimia ovat muun muassa lausunnot, suositukset ja päätelmät.

Pääosa EU:n lainsäädännöstä hyväksytään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jossa EU:n neuvosto ja Euroopan parlamentti toimivat tasavertaisina lainsäätäjinä ja jossa neuvosto tekee päätöksensä määränemmistöllä. Menettely käynnistyy Euroopan komission esittäessä säädösehdotuksen. Neuvosto ja parlamentti tarkastelevat ehdotusta samanaikaisesti. Neuvoston ja parlamentin kantoja sovitetaan yhteen epävirallisissa trilogineuvotteluissa. Neuvostossa muutosehdotukset komission ehdotukseen sekä mandaatti puheenjohtajavaltiolle aloittaa trilogineuvottelut hyväksytään yleensä neuvoston yleisenä näkemyksenä. Käsittelyjä eli lukemisia voidaan järjestää enintään kolme. Epävirallisten trilogien ansiosta suurin osa EU:n lainsäädännöstä hyväksytään nykyisin ensimmäisessä käsittelyssä, jolle ei ole asetettu aikarajaa, tai niin sanotussa toisen käsittelyn varhaisessa vaiheessa. Menettely päättyy muodollisesti siihen, että neuvosto ja parlamentti joko hyväksyvät tai hylkäävät komission ehdotuksen. Komissio voi vetää ehdotuksensa pois, jos on selvää, että sille ei ole saatavissa neuvoston ja parlamentin tukea tai jos se ennen säädöksen hyväksymistä katsoo ehdotuksensa kohteen tai tavoitteen merkittävästi vääristyneen lainsäädäntökäsittelyn aikana.

EU:n lainsäätäjä eli neuvosto ja Euroopan parlamentti delegoivat EU-säädöksissä säännönmukaisesti toimivaltaa komissiolle. EU:n lainsäätäjä voi tietyin edellytyksin siirtää komissiolle toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä, joilla muutetaan tai täydennetään lainsäätäjän hyväksymän perussäädöksen muita kuin keskeisiä osia. Tavoitteena on tehokkuuden ja joutuisuuden lisääminen. Täytäntöönpanotoimivalta kuuluu jäsenvaltioille, mutta halutessaan varmistaa täytäntöönpanotoimien yhdenmukaisuuden EU:n lainsäätäjä siirtää komissiolle toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä. Se, kumman tyyppistä toimivaltaa delegoidaan, vaikuttaa siihen, miten siirretyn toimivallan käyttämistä valvotaan. EU:n lainsäätäjä valvoo säädösvallan käyttämistä ja jäsenvaltiot täytäntöönpanovallan käyttämistä (niin sanottu komitologiamenettely).

### 10.2.9 Kansallinen valmistelu ja koordinointi

EU-asioiden kansallinen käsittely perustuu perustuslakiin ja sitä tarkentaviin alempiin säädöksiin. Valtioneuvosto vastaa EU:ssa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu EU:ssa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin perustuslaissa säädetään. Suomen etujen ajamiseksi ja tuloksellisuuden takaamiseksi on tärkeää, että menettelyt ovat toimivia. Järjestelmällinen valmistelu ministeriöissä,

toimiva yhteensovittamisjärjestelmä sekä vahva poliittinen osallistuminen ovat olennaisia. Poliittisessa päätöksenteossa keskeisiä ovat EU-ministerivaliokunnan linjaukset, joita täydentää tiivis yhteistoiminta eduskunnan kanssa.

Ministeriöt vastaavat oman toimialansa EU-asioiden seurannasta ja valmistelusta, niihin vaikuttamisesta sekä EU-säädösten täytäntöönpanosta. Asian kuulussa usean ministeriön toimialaan ministeriöt toimivat yhteistyössä.

Valtioneuvoston yhteensovittamisjärjestelmän (EU-ministerivaliokunta sekä EU-asioiden komitea ja sen alaiset valmistelujaostot) avulla varmistetaan, että Suomella on yleisiä EU-poliittisia linjauksia vastaava kanta kaikkiin EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsittelyvaiheissa. Yhteensovittamisjärjestelmässä kaikki asianosaiset pääsevät osallistumaan Suomen toimintalinjoista sopimiseen ja Suomi voi toimia EU:ssa johdonmukaisesti ja yhtenäisesti.

Eduskunnan osallistumisesta EU-asioiden valmisteluun säädetään perustuslaissa. Tavoitteena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa oikea-aikaisesti toimivaltaansa kuuluvien EU:ssa tehtävien päätösten sisältöön ja pitää eduskunta ajan tasalla muista merkittävistä EU-asioista. Perustuslain säännöksiä sovelletaan myös EU-päätöksentekoon rinnastettavaan päätöksentekoon.

Eduskunnan osallistuminen kannanmuodostukseen on vahvuus, joka tekee Suomen kannoista kestäviä EU-tason neuvotteluissa ja varmistaa niiden laajan poliittisen tuen kotimaassa. Suuren valiokunnan ilmaisema eduskunnan kanta ei sido valtioneuvostoa oikeudellisesti. Eduskunnan kanta on ohjeellinen lähtökohta Suomen edustajien kannanotoille. Jos kannasta joudutaan esimerkiksi yllättävässä neuvottelutilanteessa poikkeamaan, asia on perusteltava. Valtioneuvosto on poliittisessa vastuussa eduskunnalle, jolloin näkemusero ratkaistaan viime kädessä luottamusäänestyksessä.

EU-asioiden yhteensovittaminen tapahtuu valtaosin toimivaltaisten ministeriöiden johdolla toimivissa EU-valmistelujaostoissa. Jaostoihin osallistuvat virkamiehet vastaavat siitä, että heidän esittämänsä kannat edustavat koko ministeriön näkemyksiä. Heidän on myös informoitava ministeriötään jaoston linjauksista. Jaostot kokoontuvat joko suppeassa virkamieskokoonpanossa tai aina kun tarkoituksenmukaista laajassa kokoonpanossa, jossa mukana on myös sidosryhmien edustajia. Suomen kantojen muotoilu ja tähän liittyvä yhteensovittaminen tapahtuu kuitenkin jaoston suppeassa kokoonpanossa.

EU-asioiden komiteassa käsitellään laajempia kokonaisuuksia. Komiteassa sovitaan myös EU:n toimielimiin lähetettävistä kansallisista asiantuntijoista. Komitean puheenjohtajana toimii valtioneuvoston kanslian EU-asioiden valtiosihteeri. Komiteaan kuuluvat kaikki

ministeriöt, tasavallan presidentin kanslia, oikeuskanslerinvirasto, Suomen Pankki ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus. Komitean varsinaisia jäseniä ovat olleet kansliapäälliköt tai valtiosihteerit.

Poliittisesti, taloudellisesti, oikeudellisesti tai muutoin merkittävät EU-asiat viedään EU-ministerivaliokunnan käsiteltäviksi. Tämä koskee myös valmistelua ja vaikuttamista EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin EU-asioihin valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.

Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto koordinoi ja yhteensovittaa Suomen EU-politiikkaa ja johtaa EU-asioiden komitean työtä. EU-asioiden osaston virkamiehet ovat toimineet EU-ministerivaliokunnan sihteeristönä. EU-asioiden osasto antaa toimintaohjeet Suomen pysyvälle EU-edustustolle Coreperissa käsiteltäviin asioihin ja vastaa muun muassa niiden asioiden valmistelusta, jotka nousevat Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Lisäksi EU-asioiden osastolla on vastuurooli valmisteltaessa tiettyjä laajoja EU-politiikka-kokonaisuuksia, kuten institutionaalisia kysymyksiä, oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä EU-asioita sekä EU:n monivuotista rahoituskehystä.

Myös Suomen pysyvällä EU-edustustolla, joka edustaa koko valtioneuvostoa, on keskeinen rooli EU-asioiden valmistelujärjestelmässä ja EU-vaikuttamisessa.

EU-asioiden ennakoiva ja tehokas valmistelu edellyttää ministereiden osallistumista EU-ministerivaliokunnan ja EU:n neuvoston työhön, ministeriöiden virkamiesjohdon sitoutumista sekä sidosryhmien ja kansalaisyhteiskunnan kuulemista. Kattava yhteensovittamisjärjestelmä on Suomen vahvuus, ja eri toimijoiden tulee sitoutua sen hyödyntämiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Ahvenanmaan asemasta EU-asioiden valmistelussa ks. 9.1.4.

### 10.2.10 EU-tuomioistuin- ja rikkomusasiat

Euroopan unionin tuomioistuimen (EU-tuomioistuin) tehtävänä on huolehtia siitä, että EU:n perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia. EU-tuomioistuin varmistaa, että EU-oikeutta tulkitaan ja sovelletaan yhtenäisesti koko EU:n alueella. Sen oikeuskäytäntö vaikuttaa merkittävästi EU-oikeuden kehitykseen. EU-tuomioistuin koostuu unionin tuomioistuimesta ja unionin yleisestä tuomioistuimesta. Tuomioistuin sijaitsee Luxemburgissa.

Suomi voi olla EU-tuomioistuimessa vastaajana Euroopan komission nostaessa sitä kohtaan jäsenyysveloitteiden rikkomista koskevan kanteen tai kantajana nostaessaan itse kanteen EU:n toimielintä tai toista jäsenvaltiota vastaan. Nämä ovat kuitenkin harvinaisempia tilanteita, ja suurin osa Suomen osallistumisesta on vaikuttamista EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Jäsenvaltiot voivat osallistua kaikkiin EU-tuomioistuimessa vireillä oleviin asioihin esittämällä kirjelmiä ja osallistumalla suullisiin käsittelyihin. Osallistuminen EU-tuomioistuimen asioihin on osa Suomen EU-poliittisten linjausten tukemista ja EU:n toiminnan kehittämistä koskevaa vaikuttamista, sillä EU:n lainsäädännön tulkinta ja oikeusjärjestelmä kehittyvät EU-tuomioistuimen ratkaisujen myötä. Suomi osallistui 25 asian kirjalliseen ja yhdeksän asian suulliseen käsittelyyn vuonna 2022.

EU-rikkomusasioilla tarkoitetaan komission jäsenvaltiota vastaan käynnistämää EU-jäsenyysveloitteiden rikkomista koskevaa menettelyä. Menettelyn tarkoituksena on selvittää asia ja saavuttaa yhteisymmärrys jäsenvaltion ja komission välillä ilman, että asiaa tarvitsisi saattaa unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi. Rikkomusmenettelyn aluksi komissio lähettää jäsenvaltiolle virallisen huomautuksen. Jollei jäsenvaltion viralliseen huomautukseen antama vastaus tyydytä komissiota, antaa se jäsenvaltiolle perustellun lausunnon, jonka jälkeen se voi nostaa jäsenyysveloitteiden rikkomista koskevan kanteen tuomioistuimessa. Jos kanne koskee direktiivin täytäntöönpanon viivästymistä, komissio voi suoraan pyytää unionin tuomioistuinta määräämään jäsenvaltiolle taloudellisia seuraamuksia. Sanktiot voivat olla määrältään huomattavia. Kanteen koskiessa EU-oikeuden sisällöllistä rikkomista, sanktion määrääminen edellyttää raskaampaa menettelyä.

Suomen edustaminen EU-tuomioistuim- ja rikkomusasioissa kuuluu ulkoministeriön toimialaan. Suomea EU-tuomioistuimessa edustavat ulkoministeriön EU-tuomioistuinasioiden yksikön päällikkönä toimiva Suomen valtioneuvoston jäsen ja valtioneuvoston jäsenen sijainen.

Suomen hallituksen kannanotot yhteensovitetaan EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä.

Ahvenanmaan asemasta EU-tuomioistuin- ja rikkomusasioissa ks. 9.1.4.

Ks. EU-tuomioistuin<sup>37</sup>

---

37 <https://curia.europa.eu/jcms/jcms/index.html>

### 10.2.11 Suomen edustaminen korkean tason EU-kokouksissa

Eurooppa-neuvoston virallisten ja epävirallisten kokousten ohella pääministeri edustaa Suomea muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa EU-toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti päättä toisin. Tällaista valtion ylimmän johdon osallistumista vaativaa EU-toimintaa ei ole mahdollista luetella tyhjentyvästi. Tyypillisiä esimerkkejä ovat eurohuippukokoukset sekä EU:n niin sanotut kolmas maa -kokoukset, joissa EU ja sen jäsenvaltiot kokoontuvat valtion- tai hallitusten johtajien tasolla EU:n ulkopuolisten maiden tai maaryhmien edustajien kanssa sekä huippukokoukset, joissa EU:n ja jäsenvaltioiden johtajat tapaavat esimerkiksi suurvallan tai suurvaltojen johtajia. Tilanteissa, joissa muu kuin pääministeri tai hänen sijaisensa toimii Suomen edustajana tällaisessa toiminnassa, päätös tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa. Muissa kuin edellä mainituissa tapauksissa ministerin osallistuminen valtion ylimmälle johdolle kuuluvaan EU:n toimintaan osana Suomen valtuuskuntaa kuuluu ministerin virkatehtäviin eikä yleisistunnossa ole tarpeen tehdä siitä erikseen päätöstä. Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto yhteensovittaa EU:n kolmas maa -huippukokousten valmistelut.

## 10.3 Pohjoismainen yhteistyö

Pohjoismaista yhteistyötä tehdään laajasti sekä epämuodollisina neuvonpitoina että muodollisissa yhteistyöpuiteissa. Pohjoismaisena yhteistyöministerinä toimii se valtioneuvoston jäsen, jonka tehtäviin yhteistyöministerin tehtävät valtioneuvoston jäsenten välisessä tehtäväjaossa on määrätty. Yhteistyöministeristä on säädetty Pohjoismaiden välisessä yhteistyösopimuksessa (niin sanotun Helsingin sopimuksen 61 artikla).

Yhteistyön tärkeimmät elimet ovat Pohjoismaiden neuvosto (PN), joka on kansanedustuslaitosten yhteistyöelin, ja Pohjoismaiden ministerineuvosto (PMN), joka on hallitusten välinen yhteistyöelin.

Virallisissa yhteistyöelimissä tehtävään, Helsingin sopimukseen pohjautuvaan pohjoismaiseen yhteistyöhön osallistuvat myös itsehallintoalueet eli Ahvenanmaan maakuntapäivät ja maakunnan hallitus samoin kuin Grönlanti ja Färsaaret.

Yhteistyön perustana on Helsingin sopimus. Muita yhteispohjoismaisia sopimuksia on kuutisenkymmentä.



### 10.3.1 Pohjoismaiden neuvosto

Pohjoismaiden neuvosto koostuu yhteensä 87 kunkin pohjoismaan kansanedustuslaitoksen valitsemasta jäsenestä (Suomesta 20, joista Ahvenanmaalta 2), jotka järjestäytyvät puolueryhmiin valtiorajojen yli. Yleiskokous on Pohjoismaiden neuvoston korkein päättävä elin.

Pohjoismaiden neuvoston puheenjohtajistoon kuuluvat presidentti, varapresidentti ja enintään 15 valittua jäsentä. Kaikkien jäsenvaltioiden ja puolueryhmien on oltava edustettuina. Presidenttinä toimii edustaja siitä valtiosta, jossa kunakin kalenterivuonna pidetään Pohjoismaiden neuvoston istunto (vuonna 2023 Norja).

Istunnot ovat ainutlaatuinen keskustelufoorumi hallitusten ja parlamentaarikkojen välillä. Niihin osallistuu yleensä suuri joukko hallituksen jäseniä esillä olevista asioista riippuen. Vakiintuneen käytännön mukaan ainakin pää-, yhteistyö-, ulko- ja puolustusministerien odotetaan käyttävän puheenvuoroja. Istunnossa järjestetään pääministerien ja parlamentaarikkojen temaattinen keskustelu sekä eri ministerien kyselytunnit.

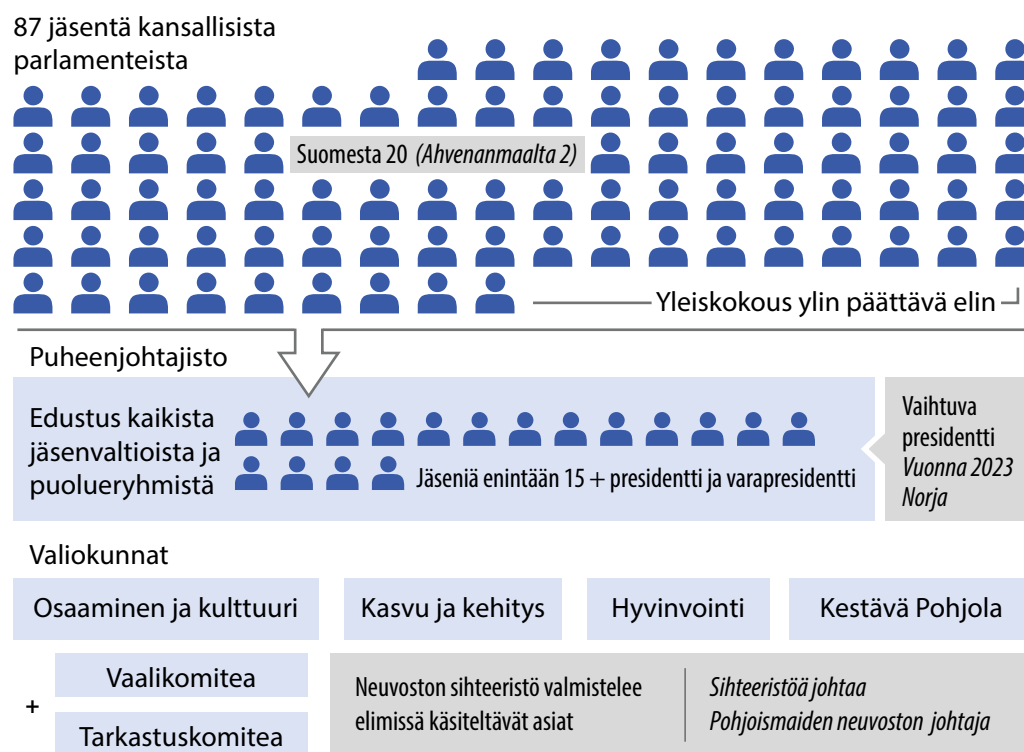
Pohjoismaiden neuvosto tekee yhteistyöaloitteita ja esittää suosituksia ministerineuvostolle. Pohjoismaiden neuvoston valiokunnat ja puheenjohtajisto voivat toimeenpanna omia selvityksiä. Neuvostolla, sen valiokunnilla ja yksittäisillä jäsenillä on oikeus esittää kirjallisia kysymyksiä ministerineuvostolle ja Pohjoismaiden hallituksille. Valiokunnat käyvät Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajamaan edustamien pohjoismaisten ministerien kanssa suullista vuoropuhelua niistä aloitteista, joita koskevia hallitusten vastauksia ei ole hyväksytty.

Pohjoismaiden neuvostossa on puheenjohtajiston lisäksi neljä erillistä valiokuntaa eli osaaminen ja kulttuuri, kasvu ja kehitys, hyvinvointi sekä kestävä Pohjola. Lisäksi neuvostossa toimii vaalikomitea ja tarkastuskomitea.

Pohjoismaiden kieliä pidetään yhdenvertaisina neuvoston kokouksissa. Työkielet ovat norja, ruotsi ja tanska, mutta esimerkiksi jäsenaloitteet voi jättää suomen kielellä. Työkielten ja suomen sekä islannin kielten välillä järjestetään tulkkaus ja tärkeät asiakirjat käännetään.

Neuvoston sihteeristö valmistelee elimissä käsiteltävät asiat. Sihteeristöä johtaa Pohjoismaiden neuvoston johtaja.

Kuvio 13. Pohjoismaiden neuvosto.



### 10.3.2 Pohjoismaiden ministerineuvosto

Pohjoismaisen yhteistyön ylin poliittinen johto kuuluu Helsingin sopimuksen mukaisesti pääministereille. Heitä avustavat tässä tehtävässä pohjoismaisiksi yhteistyöministereiksi nimetyt hallitusten jäsenet sekä Pohjoismaiden yhteistyökomitean (Nordiska samarbetskommittén) jäsenenä toimivat virkamiehet.

Ulkoministeriössä toimii Pohjoismaisen yhteistyön sihteeristö, joka on osa Eurooppa-osastoa. Se avustaa pääministeriä ja pohjoismaista yhteistyöministeriä johtamaan Suomen hallituksen toimintaa Pohjoismaiden ministerineuvostossa sekä koordinoi pohjoismaista yhteistyötä valtionhallinnossa.

Muissa ministeriöissä ministereitä avustavat pohjoismaisesta yhteistyöstä vastaavat virkamiehet.

Ministerineuvosto muodostuu nykyään 11 eri ministerikokoonpanosta (kuten yhteistyöministerit) sekä yhdestä väliaikaisesta digitalisaatioasioita käsittelevästä kokoonpanosta. Pää-, ulko-, ulkomaankauppa-, kehitys yhteistyö- ja puolustusministerit eivät ole

kokoontuneet ministerineuvostona vaan ministerien kokouksissa. Myös muut ministerineuvoston muodollisten rakenteiden ulkopuolelle jäävät ministerit kokoontuvat säännöllisesti.

Pohjoismaisen hallitustenvälisen yhteistyön puheenjohtajuus kiertää kalenterivuositain (vuonna 2023 vuorossa on Islanti ja vuonna 2024 Ruotsi). Suomen seuraava puheenjohtajuus on säännönmukaisen rotaation mukaan vuonna 2026. Helsingin sopimus antaa puheenjohtajamaalle vastuun yhteistyön johtamisesta. Kukin puheenjohtajamaa laatii puheenjohtajuusohjelman.

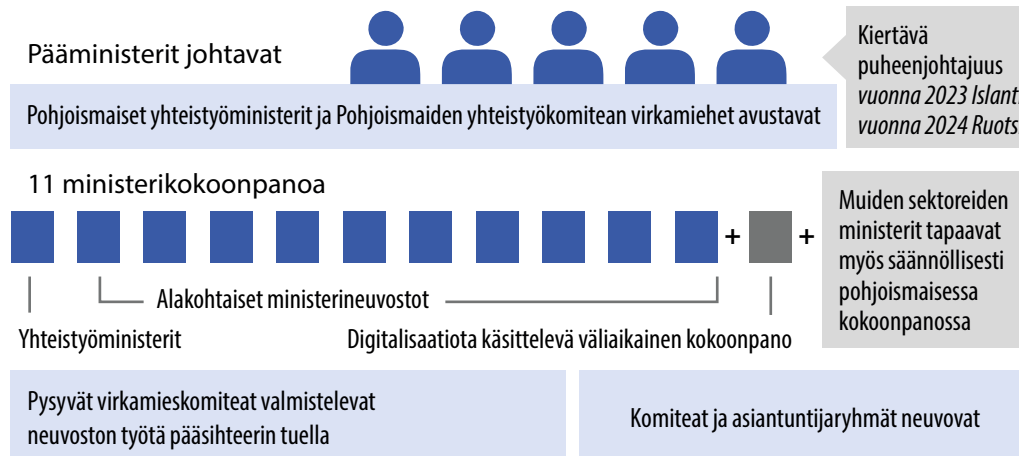
Päätösvaltaisuus Pohjoismaiden ministerineuvostossa edellyttää, että kaikki valtiot ovat kokouksissa edustettuina ja että valtioiden ministereistä on läsnä enemmistö, eli kolme. Päätöksenteko on menettelytapakysymyksiä lukuun ottamatta yksimielistä. Ministerineuvoston päätökset ovat hallituksia sitovia. Pohjoismaiset sopimukset edellyttävät erillistä kansallista hyväksyntää.

Ministerineuvoston työtä valmistellaan pääsihteerin tuella ja Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristön avustuksella ministeriöiden edustajista koostuvissa pysyvissä virkamieskomiteoissa. Lisäksi on neuvoa antavia komiteoita ja asiantuntijaryhmiä.

Pohjoismaiden ministerineuvoston asiat valmistellaan ja päätetään norjaksi, ruotsiksi tai tanskaksi. Tulkkaus suomen ja islannin kielille järjestetään pyydettyäessä. Englannin kieltä käytetään rajoitetusti joissain epämuodollisissa yhteyksissä erityisen perustelluista syistä.

Pohjoismaiseen yhteistyöhön kuuluvat olennaisesti myös yhteispohjoismaiset laitokset, joita on noin 20 eri Pohjoismaissa.

Pohjoismaiden ministerineuvoston budjetti on vuonna 2023 yhteensä 1 038 miljoonaa Tanskan kruunua (140 miljoonaa euroa). Kansallisista kustannuksista, mukaan lukien matkakuluista, vastaa kukin ministeriö osaltaan. Samoin ministeriöt vastaavat alojensa pohjoismaisesta yhteistyöstä siltä osin kuin siihen ei ole varattu määrärahaa Pohjoismaiden ministerineuvoston budjetista.

**Kuvio 14.** Pohjoismaiden ministerineuvosto.

### 10.3.3 Pohjoismaiden yhteistyö ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, N5

Ulkoministereiden N5-yhteistyön puheenjohtajuus kiertää saman rotaation mukaan kuin Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajuus. Suomen seuraava puheenjohtajuus on säännönmukaisen rotaation mukaan vuonna 2026. Ulkoministerit kokoontuvat vuoden aikana säännöllisesti kaksi kertaa. Lisäksi järjestetään virtuaalisia ministerikokouksia.

Myös HAGA-yhteistyö, eli pohjoismaisten siviilivalmiuden, varautumisen ja pelastustoiminnan ministereiden yhteistyön puheenjohtajuus on kiertävä. Suomi (sisäministeriö) toimii seuraavan kerran puheenjohtajana säännönmukaisen rotaation mukaan vuonna 2026.

Virkamiestason kokouksista keskeisimpiä ovat valtiosihteerien ja poliittisten osastojen päälliköiden N5-kokoukset.

Puheenjohtajanaan vastuulla on kokousten agendojen laatiminen, puheenjohtajana toimiminen ja mahdollisten yhteisten lausuntojen ja artikkeleiden luonnostelu ja koordinointi.

Pohjoismainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö on kasvavassa määrin laajentunut kattamaan myös Pohjoismaiden ja Baltian maiden välisen yhteistyön (NB8). Yhteistyöhön osallistuvat maat vuorottelevat puheenjohtajina. Suomi on seuraavan kerran NB8-yhteistyön puheenjohtaja vuonna 2028.

### 10.3.4 Pohjola ja Eurooppa

Pohjoismaisen sekä Pohjoismaiden ja Baltian maiden välisen yhteistyön ohjenuorana eurooppapoliittisissa asioissa on neuvonpito ja yhteistyö sellaisissa EU:ssa ja Euroopan talousalueella (ETA) ajankohtaisissa kysymyksissä, joihin liittyy yhteisiä intressejä ja arvoja ja joiden suhteen valtiot haluavat vaikuttaa eurooppalaiseen agendaan. Yhteistyö vaihtelee sisällön mukaan epämuodollisesta tiedonvaihdosta koordinoituihin kannanottoihin ja aloitteisiin.

EU- ja ETA-asiat ovat säännöllisesti esillä myös viiden pohjoismaan pääministerikokouksissa, muiden ministereiden ja virkamiesten kokouksissa sekä Pohjoismaiden ministerineuvoston eri kokoonpanoissa ja virkamieskomiteoissa.

Ks. Ulkoministeriö<sup>38</sup>

Ks. Pohjoismainen yhteistyö<sup>39</sup>

## 10.4 Kansainväliset suhteet

### 10.4.1 Kansainvälinen oikeus

#### 10.4.1.1 Yleinen kansainvälinen oikeus

Kansainvälisellä oikeudella tarkoitetaan yleensä valtioiden ja muiden kansainvälisen oikeuden toimijoiden välisiä suhteita sääntelevien sääntöjen, periaatteiden, käytäntöjen ja käsitteiden kokonaisuutta. Kansainvälisen oikeuden normit voivat joko olla yleismaailmallisesti velvoittavia tai perustua esimerkiksi kahden tai useamman valtion välillä tehtyyn valtiosopimukseen.

Valtiosopimukseen kirjattua kansainvälistä oikeutta enemmän on kuitenkin tapaoikeutta tai niin sanottua yleistä kansainvälistä oikeutta. Siinä on kyse tietyistä käytännöistä, joita valtiot noudattavat toistuvasti ja johdonmukaisesti ja jotka ne hyväksyvät itseään sitovaksi oikeudeksi. Siinä missä tapaoikeus sitoo yleisesti ottaen kaikkia valtioita, ovat sopimukset yleisen sopimusoikeudellisen periaatteen mukaisesti sitovia vain niiden osapuolten välillä.

Ks. 10.4.1.2 Valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet.

38 <https://um.fi/etusivu>

39 <https://www.norden.org/fi>

Kansainvälinen oikeusjärjestelmä poikkeaa kansallisesta. Valtiovalta on yleensä jaettu lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaan ja lakien noudattamiseen on jonkinlainen täytäntöönpanojärjestelmä. Kansainvälisessä oikeudessa puolestaan valtiot sekä niiden perustamat kansainväliset järjestöt toimivat sekä lainsäätäjinä että toimeenpanijoina, eikä oikeusjärjestelmään kuulu valtioiden yläpuolista toimeenpanevaa tahoa.

Valtiot ovat kuitenkin perustaneet erilaisia valvonta- ja riidanratkaisumenettelyjä ja -elimisiä, joihin kansainväliset tuomioistuimet kuuluvat. Näistä merkittävimpiä ovat Yhdistyneiden kansakuntien (YK) järjestelmään kuuluva Kansainvälinen tuomioistuin (International Court of Justice, ICJ), sekä vuonna 2002 toimintansa aloittanut pysyvä Kansainvälinen rikostuomioistuin (International Criminal Court, ICC). Lisäksi jäsenvaltiot ovat YK:n peruskirjassa luovuttaneet turvallisuusneuvostolle toimivaltaa päättää valtioita sitovista toimista kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi.

Perinteisiä kansainvälisen oikeuden osa-alueita ovat esimerkiksi valtiosopimusoikeus, kansainvälinen merioikeus, ihmisoikeudet, humanitaarinen oikeus sekä kansainvälisten ja ylikansallisten tuomioistuinten sekä muiden riidanratkaisumekanismien toimintaa koskeva kansainvälinen prosessioikeus. Myös EU-oikeus ja muu eurooppaoikeus perustuvat viime kädessä kansainväliseen oikeuteen, sillä näiden velvoittavuus pohjautuu monenkeskisiin valtiosopimuksiin.

YK:n peruskirjaa voidaan pitää nykyisen kansainvälisen oikeusjärjestelmän perustana. Valtioiden edelleen kansainvälisen oikeuden pääasiallisia toimijoita. Kansainvälisen oikeuden sääntelyala on jatkuvassa kasvussa. Kansainvälinen terrorismi, luontokato, tartuntataudit ja ympäristön saastuminen ovat esimerkkejä yleismaailmallisista ongelmista, joihin yritetään puuttua kansainvälisen sääntelyn lisäämisen keinoin.

Ulkoministeriön oikeuspalvelun kansainvälisen oikeuden yksikkö antaa neuvontaa valtionhallinnolle yleisen kansainvälisen oikeuden kysymyksissä.

#### 10.4.1.2 Valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet

Valtiosopimuksilla on tarkoitus luoda niiden osapuolina oleville valtioille kansainvälisen oikeuden alaisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Kansainvälisessä yhteistyössä tehdään myös muunlaisia instrumentteja valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen kesken tai niiden puitteissa. Käytännössä kansainvälisissä neuvotteluissa tulee arvioida, onko kyse valtiosopimuksesta vai muusta asiakirjasta, kuten ei-oikeudellisesti sitovista yhteisymmärryspöytäkirjoista (Memorandum of Understanding, MoU). Tämä määrittelee myös kansallisen päätöksentekomenettelyn.

Kansainvälinen oikeus sääntelee kaikkia valtiosopimuksen tekovaiheita. Valtion oma lain-säädäntö määrittelee sen, mikä valtioelin sopimuksenteon eri vaiheista päättää ja miten sopimukset saatetaan valtiosisäisesti voimaan. Suomessa valtiosopimuksen tekemistä koskevat säännökset sisältyvät perustuslain 8 lukuun. Luvussa säädetään toimivallasta kansainvälisissä asioissa (93 §), kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymisestä (94 §), näiden velvoitteiden voimaansaattamisesta (95 §), eduskunnan osallistumisesta EU-asioiden kansalliseen valmisteluun (96 §) sekä eduskunnan tietojen-saantioikeudesta kansainvälisissä asioissa (97 §).

Ahvenanmaan asemasta kansainvälisten sopimusten tekemisessä ks. 9.1.4.

Ulkoministeriö avustaa valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden yhteensovittamisessa.

Ks. Valtiosopimusopas<sup>40</sup>

### 10.4.1.3 Suomi ja ihmisoikeudet kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on pysyvä, riippumaton kansainvälinen tuomioistuin. Sille voivat valittaa yksityishenkilöt, kansalaisjärjestöt tai ryhmät, joiden mukaan sopimus-valtio on loukannut heidän Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksiaan (niin sanottu yksilövalitus). Käytännössä tämä tarkoittaa kansallisen tuomioistuimen, hallintoviranomaisen tai muun julkista valtaa käyttävän tahon ratkaisuja ja menettelyjä, jossa valittajan mukaan hänen ihmisoikeuksiaan on loukattu. Valittajana voi toimia myös yhtiö. Tätä ennen on kuitenkin ensin käytettävä kaikki tehokkaat kansalliset oikeussuojakeinot. Valittaja voi pyytää tuomioistuimelta valtiolle annettavaa väliaikais määräystä (interim measures) viranomaisen toiminnan keskeyttämiseksi, mikäli häneen kohdistuu vakava ja välitön riski ihmisoikeussopimuksen loukkauksesta.

Myös sopimusvaltio voi tehdä valituksen, jonka mukaan toinen sopimusvaltio on loukannut ihmisoikeussopimuksen määräyksiä (niin sanottu valtiovalitus). Valtiovalitukset ovat olleet harvalukuisia, mutta niiden määrä on kasvussa. Myös valtiovalitukseen voi liittyä pyyntö ihmisoikeustuomioistuimelle myöntää väliaikais määräys esimerkiksi siviilien suojelemiseksi.

Ihmisoikeustuomioistuimen lopulliset tuomiot ovat vastaajavaltiota oikeudellisesti sitovia. Niiden kansallista täytäntöönpanoa valvoo Euroopan neuvoston ministerikomitea.

---

40 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-344-2>

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea valvoo Euroopan sosiaalisen peruskirjan täytäntöönpanoa osapuolten määräaikaishavainnointin ja järjestökantelujen avulla. Muiden Euroopan neuvoston puitteissa hyväksytyjen keskeisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvotaan osapuolten määräaikaishavainnointin kautta. Suomi raportoi määräajoin kansallisten vähemmistöjen ja vähemmistökielten suojelusta, ihmiskaupan vastaisista toimista ja naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnasta niiden täytäntöönpanoa valvoville itsenäisille ja riippumattomille sopimusvalvontaelimille. Lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjumista käsittelevässä Lanzarote-komiteassa täytäntöönpanoa valvotaan osapuolten vertaisarvioinnin avulla. Kidutuksen vastainen komitea tekee määräajoin tarkastuskäyntejä Suomeen.

YK:n ihmisoikeussopimusjärjestelmässä keskeisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvoo kymmenen itsenäistä ja riippumatonta sopimusvalvontaelintä. Suomi raportoi määräajoin ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanosta seitsemälle valvontaelimelle, jotka ovat ihmisoikeuskomitea, taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksia komitea, rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea, naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea, kidutuksen vastainen komitea, lapsen oikeuksien komitea ja vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea. Tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymisen jälkeen raportoidaan myös tahdonvastaisten katoamisten komitealle. Kidutuksen vastaisen komitean alakomitean suorittama valvonta pohjautuu puolestaan tarkastuskäynteihin niihin paikkoihin, joissa osapuolen alueella voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä.

Lisäksi YK:n ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvotaan yksilövalitusten ja myös harvinaisempien valtiovalitusten kautta sekä komiteoiden omasta aloitteesta tapahtuvan tutkintamenettelyn avulla. YK:n sopimusvalvontaelinten ratkaisut eivät ole kansainvälisoikeudellisesti sitovia samalla tavoin kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot. Suomi on sitoutunut ottamaan sopimusvalvontaelinten suositukset asianmukaisesti huomioon niissä tapauksissa, joissa loukkaus on todettu.

Suomea koskevia ihmisoikeusvalituksia voidaan käsitellä myös YK:n kasvatusta-, tiede- ja kulttuurijärjestö UNESCO:n sopimus- ja suosituskomiteassa sekä YK:n ihmisoikeusneuvoston valitusmenettelyssä.

Vastaajana edellä mainituissa valitusmenettelyissä on aina valtio, joskin jokainen viranomainen tai muu julkista valtaa käyttävä voi omalla menettelyllään tai laiminlyönnillään aiheuttaa valtion vastuun ihmisoikeuksien loukkaamisesta. Suomen edustaminen ihmisoikeuksia käsittelevissä kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä kuuluu ulkoministeriön toimialaan. Ulkoministeriössä asiaa hoitaa ihmisoikeustuomioistuin- ja -sopimusasioiden yksikön päällikkönä toimiva valtiosiamies.



## 10.4.2 Edustustot

### Suomessa toimivat edustustot

Helsingissä on 62 ulkovaltojen edustustoa (vieraan valtion suurlähetystöä). Paikalla olevien suurlähetystöjen lisäksi lähes 100 suurlähetystöä on sivuakkreditoitunut Helsinkiin josta-kin muusta maasta käsin. Suomessa on lisäksi kolme lähetetyn konsulin johtamaa konsulaattia ja kymmenen kansainvälisen järjestön edustustoa tai toimistoa. Lisäksi Helsingissä toimii neljä EU:n keskeisten toimielinten edustustoa.

Suomessa sijaitsee lisäksi noin 190 ulkovaltojen kunniakonsulaattia. Näistä 47 toimii pääkaupunkiseudulla.

Ulkoministeriö julkaisee ministeriön verkkosivuilla<sup>41</sup> luetteloja Helsinkiin nimitetyistä diplomaatti- ja konsuliedustustoista, kansainvälisistä järjestöistä ja diplomaattikunnasta.

Ulkoministeriön protokollapalvelut käsittelee ulkovaltojen suurlähettiläitä koskevat agreementtipyyntö ja huolehtii ulkovaltojen suurlähettiläiden valtuuskirjeiden jätöstä tasavallan presidentille. Asiainhoitajat (chargé d'affaires en pied, e.p.) jättävät valtuuskirjeensä ulkoministerille, joskin kyseinen tilanne on varsin harvinainen.

Protokollapalvelut myöntää oleskeluluvat diplomaattisten ja niihin rinnastettavien edustustojen henkilökunnan jäsenille ja heidän perheenjäsenilleen sekä neuvoo ja palvelee diplomaattisiin erioikeuksiin ja vapauksiin liittyen. Myös esimerkiksi vieraiden valtioiden Suomessa toimivien kunniakonsulien toimiluvat valmistellaan protokollapalveluissa.

### Suomen ulkomaan edustustot

Ulkoasiainhallinnon edustustoverkon muodostavat diplomaattiset edustustot ja konsuliedustustot. Diplomaattisiin edustustoihin kuuluvat eri valtioissa olevat suurlähetystöt ja niiden erilliset yksiköt sekä yhteystoimistot ja kansainvälisissä järjestöissä ja yhteistyöelimissä olevat pysyvät edustustot ja erityisedustustot. Konsuliedustustot ovat lähetetyn virkamiehen johtamia pääkonsulaatteja, konsulaatteja ja pääkonsulaattiin kuuluvia erillisiä yksiköitä tai kunniakonsulin johtamia kunniakonsulaatteja. Ulkomaan toimipaikkoja on noin 100. Lisäksi Suomella on Helsingistä käsin toimivia kiertäviä suurlähettiläitä sekä noin 400 kunniakonsulia ympäri maailman.

41 <https://um.fi/diplomatic>

Edustustot hoitavat sekä yleisiä poliittisia tehtäviä että viranomaistehtäviä. Lähtökohtaisesti kaikilla edustustoilla on samat perustehtävät, jotka määräytyvät ulkoasiainhallintolain ja -asetuksen, konsulipalvelulain, diplomaattisia suhteita ja konsulisuhteita koskevien Wienin yleissopimusten sekä perinteiden ja vakiintuneiden käytäntöjen mukaan. Painotukset tehtävien välillä vaihtelevat kuitenkin tarpeiden mukaan. Monet edustustot hoitavat asemamaansa lisäksi Suomen suhteita myös lähialueen maihin, joissa Suomi ei ole muuten edustettuna. Nämä niin sanotut sivuakkreditointimaat ovat normaali osa edustustoverkkoa ja mahdollistavat suhteiden ylläpitämisen myös niihin maihin, joihin ei ole omaa edustustoa perustettu.

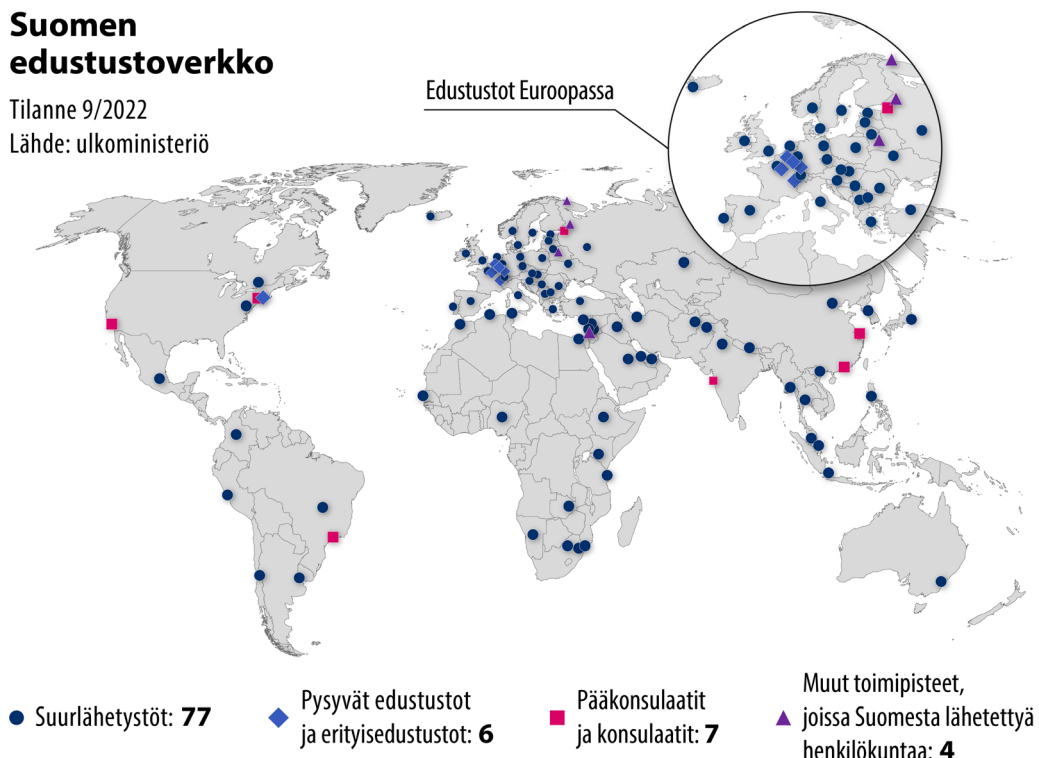
Suomen ulkomaiset edustustot tekevät kolmansissa maissa ja kansainvälisissä järjestöissä yhteistyötä EU:n edustustojen (delegaatiot) kanssa. EU:n edustustoista ks. 10.2.5.

**Kuvio 15.** Suomen edustustoverkko.

## Suomen edustustoverkko

Tilanne 9/2022

Lähde: ulkoministeriö



### 10.4.3 Suhtautuminen kansainvälisiin kysymyksiin liittyviin vetoomuksiin

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta on antanut asiassa seuraavan sisällöllisen suosituksen: Valtioneuvoston jäsenet pidättäytyvät tukemasta ja allekirjoittamasta kansalaisjärjestöjen ja -toimikuntien esittämiä vetoomuksia, adresseja tai muita vastaavia hankkeita, jotka liittyvät kansainvälisiin kysymyksiin tai ulkopoliittikkaan. Milloin valtioneuvoston jäsen katsoo perustelluksi poiketa tästä säännöstä, tulee hänen neuvotella asiasta ulkoministerin kanssa tai tuoda asia ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyyn.

### 10.4.4 Viennin ja ulkomaisten investointien edistäminen

Suomen vientiä, yritysten kansainvälistymistä ja Suomeen suuntautuvien investointien edistämistä tehdään ministeriöiden ja muiden valtiorahoitteisten toimijoiden tiiviissä yhteistyössä Team Finland -verkostossa, joka kokoaa yhteen kaikki tämän alan keskeiset valtiorahoitteiset organisaatiot (erityisesti ministeriöt, Suomen ulkomaanedustustot, Business Finland, Finnvera, Teollisuussijoitus, Finnfund, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä Suomen kulttuuri- ja tiedeinstituutit).

Team Finland -verkoston tehtävä on varmistaa yrityksille suunnattujen palvelujen tehokkuus, tuloksellisuus, yhteensopivuus ja toisiaan täydentävyys. Verkoston toiminnan ohjauksesta vastaa Team Finland -johtoryhmä, joka asettaa vuosittain tavoitteet verkostolle ja hyväksyy verkoston toimintaa ohjaavan strategian. Verkoston operatiivista toimintaa ja viestintää koordinoi Business Finland.

Viennin ja kansainvälistymisen edistämiseen tähtäävät vierailut ovat keskeinen osa Team Finland -verkoston yhteistä palvelukokonaisuutta. Vierailuja toteutetaan tasavallan presidentin, pääministerin ja valtioneuvoston jäsenten sekä korkean virkamiestason vetämänä. Verkosto laatii vuosittain vierailusuunnitelman, jonka yhteensovittamisesta ja vierailukalenterista vastaa ulkoministeriön Team Finland -vierailukoordinaatio yhteistyössä Business Finlandin kanssa.

### 10.4.5 Kansainvälinen turvallisuus- ja puolustusyhteistyö

#### 10.4.5.1 Yhdistyneet kansakunnat

Yhdistyneet kansakunnat (YK) on globaalin monenkeskisen yhteistyön keskeisin foorumi. YK:n periaatteet tukevat kansainvälistä turvallisuutta ja vakautta. YK:n jäsenenä Suomi on sitoutunut kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen ja riitojen rauhanomaiseen ratkaisuun. Laajan turvallisuuskäsityksen mukaisesti jäsenvaltiot ovat sitoutuneet

tekemään yhteistyötä taloudellisten, sosiaalisten, kulttuuristen ja humanitaaristen ongelmien ratkaisemiseksi sekä edistämään ihmisoikeuksia ja kehittämään kansainvälistä oikeutta.

YK:n tärkein päätöksentekoeelin on YK:n yleiskokous, jossa kaikki YK:n jäsenet ovat edustettuina. Yleiskokouksen istuntokauden avaava korkean tason viikko kokoaa New Yorkiin vuosittain maailman valtioiden johtoa sekä kansainvälisiä organisaatioita. YK:n turvallisuusneuvosto on suunniteltu maailmanrauhan ylimmäksi vartijaksi. Neuvosto päättää toimenpiteistä rauhaa uhkaavien tilanteiden ratkaisemiseksi, ja esimerkiksi YK:n rauhanooperaatioiden käynnistämisestä konfliktialueilla. Turvallisuusneuvosto koostuu viidestä pysyvästä ja kymmenestä kaksivuotiskausittain vaihtuvasta jäsenvaltiosta.

#### 10.4.5.2 Pohjois-Atlantin liitto (Nato)

Suomi liittyi Pohjois-Atlantin liittoon (Nato) 4.4.2023. Nato on Yhdysvaltojen, Kanadan ja 29 eurooppalaisen valtion muodostama kansainvälinen järjestö. Jäsenvaltioista 22 on myös EU:n jäseniä. Pohjoismaista Natoon kuuluvat Suomen lisäksi Islanti, Norja ja Tanska. Naton periaatteet on kirjattu Naton perussopimukseen eli Pohjois-Atlantin sopimukseen (niin sanottu Washingtonin sopimus). Naton tärkeimpänä tehtävänä on taata jäsenvaltioidensa turvallisuus poliittisin ja sotilaallisin keinoin. Sen perustehtäviin kuuluvat yhteinen puolustus ja pelote, kriisinhallinta sekä turvallisuutta edistävä yhteistyö muiden järjestöjen ja valtioiden kanssa.

#### Pohjois-Atlantin sopimus ja Naton toiminta

Naton vastaaminen turvallisuusuhkiin ja haasteisiin perustuu Pohjois-Atlantin sopimuksen 3, 4 ja 5 artiklan muodostamaan kokonaisuuteen. Naton jäsenvaltiot ylläpitävät ja kehittävät yhdessä ja erikseen kansallista ja yhteistä kykyään puolustautua aseellista hyökkäystä vastaan 3 artiklan mukaisesti. Naton yhteinen puolustussuunnitteluprosessi ja resilienssin eli kriisinsietokyvyn rakentaminen pohjautuvat 3 artiklaan. Kukin Naton jäsenvaltio voi 4 artiklan mukaan pyytää keskinäisiä neuvotteluja katsoessaan alueellisen koskemattomuutensa, poliittisen riippumattomuutensa tai turvallisuutensa olevan uhattuna. Naton jäsenvaltiot ovat Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisesti sitoutuneet yhteiseen puolustukseen, jossa aseellinen hyökkäys yhtä jäsenvaltiota kohtaan katsotaan hyökkäykseksi kaikkia kohtaan.

Naton kyky toimeenpanna yhteinen puolustus perustuu integroituun sotilaalliseen komentorakenteeseen, yhteiseen puolustussuunnitteluprosessiin, operatiivisiin suunnitelmiin ja yhteisiin harjoituksiin. Aseellisen voimankäytön ennaltaehkäisemiseksi Nato pyrkii nostamaan hyökkäyksen kynnyksen mahdollisimman korkeaksi. Tähän sisältyy myös Naton ydinasepelote, joka perustuu viime kädessä Yhdysvaltojen ydinaseisiin. Natolla on

rooli Euroopan turvallisuutta koskevien periaatteiden puolustamisessa, ja sen jäsenvaltiot koordinoivat ulko- ja turvallisuuspolitiikkaansa Naton toimintaympäristöön liittyvissä kysymyksissä.

Pohjois-Atlantin sopimuksen jälkeen Naton tärkein ohjaava asiakirja on strateginen konsepti. Strateginen konsepti on poliittinen sitoumus, joka hyväksytään Naton huippukokouksessa konsensuksella. Viimeisin strateginen konsepti hyväksyttiin Madridin huippukokouksessa kesäkuussa 2022. Konsepti sisältää Naton näkemyksen järjestöstä yhteisen puolustuksen takaajana ja kuvauksen Naton arvoista sekä arvion strategisesta ympäristöstä. Lisäksi konseptissa kuvataan näkymä järjestön tulevaisuuden poliittiseen ja sotilaalliseen kehitykseen ja määrittää Naton toiminnan tärkeimmät ylätasoinen painopisteet. Uusimmassa strategisessa konseptissa Naton ydintehtäviksi määritellään 1) pelote ja puolustus, 2) kriisinehkäisy ja -hallinta sekä 3) yhteistyövarainen turvallisuus.

Merkittävin Naton kolmesta ydintehtävästä on pelote ja puolustus. Pelotteen ja puolustuksen ylläpitoon, kehittämiseen ja toimeenpanoon liittyviä keskeisiä puolustuspoliittisia ja sotilaallisia prosesseja ja toimintoja ovat Naton puolustussuunnitteluprosessi, operatiivinen suunnittelu, Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtävät ja Naton nopean toiminnan joukot. Nämä samat prosessit ja toiminnot mahdollistavat myös muiden ydintehtävien toteuttamisen.

Resilienssi eli kriisinsietokyky on noussut Natossa keskeiseksi muuttuvan turvallisuusympäristön haasteisiin vastaamisessa. Se liittyy kaikkiin kolmeen Naton ydintehtävään. Siviilivalmiuden, jolla tarkoitetaan ei-sotilaallisia valmius- ja varautumistoimia, ja kansallisen kriisinsietokyvyn vahvistaminen ovat Naton jäsenten omalla vastuulla, mutta Nato asettaa jäsenvaltioille yhteisiä tavoitteita, seuraa niiden täyttymistä ja tukee jäsenvaltioita tavoitteiden saavuttamisessa.

### Naton päätöksenteko

Naton päätöksenteko tapahtuu jäsenvaltioiden konsensuksella, mikä tarkoittaa, että asia katsotaan päätetyksi, kun yksikään Naton jäsenvaltio ei aktiivisesti vastusta päätöksentekoa. Määräenemmistöpäätöksentekoa ei ole. Päätöksenteon konsensusvaatimus on pitkäaikainen vakiintunut käytäntö Natossa. Jäsenvaltioiden konsensusvaatimus on mahdollistanut sen, että Nato on pystynyt mukauttamaan toimintaansa ilman tarvetta muuttaa Pohjois-Atlantin sopimusta.

Pohjois-Atlantin neuvosto (North Atlantic Council, Naton neuvosto) on Naton ylin päättävä toimielin. Neuvosto koostuu vakituudessa kokoonpanossaan jäsenvaltioiden pysyvistä edustajista, jotka edustavat maitaan suurlähettilästasolla Naton päämajassa Brysselissä. Konsensuksen saavuttamisen edellytyksenä ovat konsultaatiot jäsenvaltioiden edustajien

kesken päätösten valmisteluvaiheessa komiteatasolla. Naton neuvosto kokoontuu normaalisti useita kertoja viikossa. Neuvoston toiminta kytkeytyy pääkaupunkeihin, jotka ohjaavat edustajiensa toimintaa Brysselissä. Naton neuvoston puheenjohtajana toimii Naton pääsihteeri.

Naton neuvosto voi kokoontua myös ministeri- sekä valtion ja hallitusten johtajien kokoonpanoissa ministeri- ja huippukokousten yhteydessä. Naton jäsenvaltioiden puolustusministerit kokoontuvat yleensä kolmesti vuodessa viralliseen kokoukseen. Ulko-ministerit kokoontuvat samoin kolmesti vuodessa. Näistä yksi on epävirallinen kokous. Ylimääräisiä kokouksia järjestetään tarpeen mukaan. Ministerit voivat myös kokoontua virtuaalisesti. Viralliset ministerikokoukset järjestetään yleensä Naton päämajassa Brysselissä.

Naton neuvoston korkein taso on valtion ja hallitusten johtajien kokoonpano huippukokouksessa. Huippukokouksissa päätetään tyypillisesti strategisesti merkittävistä kysymyksistä. Naton neuvosto päättää huippukokousten järjestämisestä tilanteen mukaan. Naton neuvosto on kokoontunut valtion ja hallitusten johtajien tasolla viime aikoina keran vuodessa. Huippukokoukset järjestetään Naton jäsenvaltioissa tai päämajassa. Myös huippukokouksia voidaan järjestää virtuaalisesti.

Naton huippukokouksiin osallistuessaan tasavallan presidentti toimii yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Perinteisesti huippukokoukseen osallistuvat ministereistä ulko- ja puolustusministerit. Ministereiden osallistuminen myötävaikuttaa parlamentaarisen vastuukatteen syntymiseen.

Neuvoston työtä tukevat ja sen päätöksentekoa valmistelevat Naton neuvoston alaiset komiteat Naton päämajassa Brysselissä. Ne kokoontuvat sihteeristön puheenjohtamina ja niissä ovat edustettuina kaikki jäsenvaltiot. Poikkeuksena on ydinasesuunnitteluryhmä (Nuclear Planning Group), jonka työhön Ranska ei osallistu. Kullekin tasolle ja temaattiselle asiakokonaisuudelle on oma komiteansa.

Naton sotilaallinen rakenne on jäsenvaltioiden Naton neuvostossa antaman poliittisen ohjauksen alainen. Naton ylin sotilaallinen toimielin on sotilaskomitea (Military Committee), jonka tehtävä on valmistella sotilaallinen neuvo (military advice) neuvostossa tehtäville päätöksille sekä antaa sotilaallista ohjausta Naton komentorakenteen strategisen tason muodostavalle kahdelle komentajalle: Naton Euroopan joukkojen komentajalle (Supreme Allied Commander Europe, SACEUR) sekä Naton komentajalle, joka johtaa transformaatioesikuntaa (Supreme Allied Commander Transformation, SACT). Sotilaskomitea kokoontuu säännöllisesti sotilasedustajien kokoonpanossa sekä kolmesti vuodessa jäsenvaltioiden asevoimien komentajien (Chief of Defence) kokoonpanossa.

Neuvoston ja komiteoiden työtä valmistelee Naton päämajan virkakoneisto, joka komitearakenteen tavoin jakautuu siviilipuoleen (International Staff) ja sotilaspuoleen (International Military Staff). Naton päämajassa Brysselissä tapahtuu edellä kuvattu poliittis-strategisen tason päätöksenteko, sen valmistelu ja sotilaallisen toiminnan poliittinen ohjaus. Varsinainen sotilaallinen suunnittelu ja toiminta tapahtuvat Naton sotilasrakenteissa.

Suomella ja muilla Naton jäsenvaltioilla on pysyvä delegaatio Brysselissä sijaitsevassa Naton päämajassa. Ks. Suomen Naton erityisedustusto.<sup>42</sup>

### Nato-asioiden kansallinen käsittely

Naton tehtävät ja toiminta liittyvät kansallisesti pääasiassa ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaan. Nato-asioiden kansallinen valmistelu toteutetaan olemassa olevia rakenteita, menettelyjä ja välineitä soveltaen ja niitä kehittäen varmistaen yhteistyö ja yhteensovittaminen sekä kansallisesti että EU:ssa käsiteltävissä asioissa. Nato-jäsenyyden myötä näiden asioiden määrä kasvaa.

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti johtaa Suomen ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Ks. jakso 3 Tasavallan presidentin päätöksenteko.

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Ks. 2.5 Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteko ja 2.6 Ministeriössä ratkaistavat asiat.

Presidentti asettaa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta valtuuskunnan Naton huippukokouksiin ja päättää edustautumisesta (perustuslain 93 §:n 1 momentti ja 58 §:n 1 momentti). Presidentti toimii valtuuskunnan puheenjohtajana. Naton huippukokouksiin osallistuessaan presidentin on toimittava yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

Nato-asioiden kansalliseen käsittelyyn liittyy keskeisesti kysymys eduskunnan perustuslaillisen aseman ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta. Eduskunnan tietojensaanti- ja osallistumisoikeus Nato-asioissa turvataan perustuslain ja muun lainsäädännön nojalla, kuten jaksossa 8 Valtioneuvosto ja eduskunta on esitetty. Eduskunta osallistuu myös muun muassa kansainvälistä apua, kansainvälistä yhteistoimintaa ja muuta kansainvälistä toimintaa sekä sotilaallista kriisinhallintaa koskevaan päätöksentekoon voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

42 <https://finlandabroad.fi/web/nato/etusivu>

Ylimmän valtiojohdon päätöksenteko ja sen johdonmukaisuus, eduskunnan tiedonsaanti ja vaikutusmahdollisuudet, presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta ulkopoliittikan johtamisessa sekä valtioneuvoston ja presidentin muu yhteistyö perustuvat asianmukaiseen virkavalmisteluun ja -esittelyyn. Virkavalmistelun ohjaus ja yhteensovitus poliittisella tasolla ja toimivat foorumit virkamiestason yhteensovitukselle ovat tärkeitä.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtosuhteiden kannalta merkityksellinen on perustuslain 93 §:n mukainen erottelu ulkopoliittikan ja valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvien EU-asioiden välillä. Rajanvetoon liittyy jännitteitä, ja sen on arvioitu voivan muodostua pitkällä aikavälillä yhä vaikeammaksi. EU:n rooli turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa on vahvistunut ja myös EU:n ja Naton välinen yhteistyö on syventynyt. Nato ja EU ovat strategisia kumppaneita. EU:ssa EU–Nato-yhteistyötä määrittää muun muassa strateginen kompassi, jossa viitataan myös epävirallisen Eurooppa-neuvoston maaliskuussa 2022 antamaan Versaillesin julistukseen. EU ottaa lisää vastuuta omasta turvallisuudestaan sekä puolustuksen osalta noudattaa strategista toimintatapaa ja parantaa valmiuksiaan toimia itsenäisesti. Vahvempi ja toimintakykyisempi EU lisää turvallisuuden ja puolustuksen alalla globaalia ja transatlanttista turvallisuutta ja täydentää Natoa, joka on edelleen jäsentensä yhteisen puolustuksen perusta. Myös Naton strategisessa konseptissa painotetaan yhteistyön merkitystä. Naton yhteistä puolustusta koskevalla 5 artiklalla on yhtymäkohtia Euroopan unionista tehdyn sopimuksen keskinäisen avunannon lausekkeeseen (42(7) artikla), koska ne molemmat sääntelevät muiden osapuolten avunantoa tilanteissa, joissa jokin sopimuksen osapuoli joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42(7) artiklassa painotetaan, että Nato on liittokuntaan kuuluville EU:n jäsenvaltioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin.

EU:n vahvistuva rooli turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa lisää kansallisesti perustuslain 93 §:ssä tarkoitetun ulkopoliittikan ja EU-asioiden valmistelun välisiä yhteyksiä. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on painottanut Nato-asioiden ja EU-asioiden välistä yhteyttä ja pitänyt tärkeänä, että Nato-asioissa ja EU-asioissa varmistetaan toimiva kansallinen yhteensovittaminen.

#### **10.4.5.3 Muu kansainvälinen turvallisuus- ja puolustusyhteistyö sekä kriisinhallinta**

EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (YTPP) on osa EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP) ja unionin ulkosuhteita. EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyötä ohjaa vuonna 2022 hyväksytty strateginen kompassi. Strateginen kompassi on kattava ja konkreettinen strategia EU:n ulkoisen ja sisäisen toimintakyvyn ja yhtenäisyyden kehittämiseksi. Se sisältää tavoitteita sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiseksi, kriisinsietokyvyn vahvistamiseksi, EU:n nopean toiminnan ja kriisinhallinnan tehostamiseksi, sotilaallisen liikkuvuuden parantamiseksi sekä EU:n yhteistoimintakyvyn parantamiseksi.



Aloitteita jäsenvaltioiden puolustuskyvyn vahvistamiseksi ovat muun muassa pysyvä rakenteellinen yhteistyö ja Euroopan puolustusrahasto. EU:n perussopimukseen sisältyvät jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta tukevat keskinäisen avunannon lauseke (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42(7) artikla) ja yhteisvastuulauseke (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artikla).

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (Etyj) on 57 osallistujavaltion alueellinen turvallisuusjärjestö, jonka pohjana toimii Helsingissä vuonna 1975 allekirjoitettu päätöskirja. Suomi toimii Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyjin puheenjohtajamaana vuonna 2025. Etyjin kokonaisvaltaisen turvallisuuden lähestymistavan mukaisesti Etyjissä korostetaan poliittis-sotilaallisen turvallisuuden, ihmisoikeuksien ja demokratian sekä taloudellisten ja ympäristöasioiden merkitystä turvallisuudelle.

Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska ja Islanti tekevät puolustusyhteistyötä Nordefcon (Nordic Defence Cooperation) kehityksessä. Nordefco perustettiin vuonna 2009 aiemman yhteistyön pohjalle. Nordefcolla ei ole pysyviä rakenteita, vaan yhteistyö perustuu pohjoismaisten asevoimien ja puolustushallintojen väliseen yhteydenpitoon ja säännöllisiin kokouksiin. Nordefcon visio päivitetään vuonna 2023.

Lisäksi Suomi tekee kahden- ja monenvälistä puolustusyhteistyötä muiden valtioiden kanssa. Puolustusyhteistyötä tehdään myös monikansallisissa maaryhmissä. Näitä ovat esimerkiksi Ison-Britannian johtama JEF (Joint Expeditionary Force), Ranskan johtama E12 (European Intervention Initiative) sekä Saksan johtama FNC (Framework Nations Concept).

Kriisinhallinta on ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan väline, jolla edistetään turvallisuutta konfliktialueella ja globaalisti. Suomi on osallistunut sotilaallisiin ja siviilikriisinhallintaoperaatioihin YK:n, Naton, EU:n, Etyjin sekä Isisin vastaisen koalition puitteissa. Sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta säädetään kriisinhallintalaissa. Suomi voi osallistua toimintaan, joka turvaa tai palauttaa kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta. Lisäksi Suomi voi osallistua humanitäärisen ja siviiliväestön turvaamiseen tähtäävään kriisinhallintaan.

# 11 Valtiollinen huomioiminen, protokollakysymykset ja vierailut

## 11.1 Valtiollinen huomioiminen

Valtiollisella huomioimisella tarkoitetaan vakiintuneita perinteitä ja käytäntöjä, joita noudatetaan merkki- ja vuosipäivien sekä valtiollisten juhla- ja teemavuosien muistamisessa ja muissa valtioneuvoston huomiointia edellyttävissä tilanteissa.

Valtiolliset tilaisuudet, joita ovat muun muassa itsenäisyyspäivän juhlatilaisuudet, valtiopäivien avajaiset ja vaalikauden päättäjäiset, tasavallan presidentin toimeen astuminen ja muut tilaisuudet, kuten valtiolliset hautajaiset, kuuluvat näihin huomiointeihin.

Valtiollisten tilaisuuksien ohjeistuksesta ja järjestelyistä vastaa kunkin tilaisuuden osalta vastuulliseksi määritetty taho (eduskunta, valtioneuvoston kanslia, ulkoministeriö, puolustusvoimat, tasavallan presidentin kanslia). Näissä tilaisuuksissa protokollapalvelujen protokollapäällikkö on valtiopäivien juhlamenojen ja muiden mahdollisten valtiollisten seremonioiden ohjaaja.

Valtioneuvoston jäsenille lähetetään erillinen kutsu osallistua tilaisuuksiin. Joihinkin tilaisuuksiin kutsutaan myös puoliset.

Valtioneuvoston kanslia ylläpitää vuosikalenteria, johon kootaan tiedot kulloisenkin vuoden muistettavista merkki- ja vuosipäivistä. Vuosittain toistuvat merkkipäivät huomioidaan pääsääntöisesti liputuksin, valaistuksin ja viestinnällisesti. Juhlavuosia järjestetään erityisesti Suomen itsenäisyyden tasavuosien kunniaksi, mutta myös muita historiallisia tapahtumia muistetaan teemavuosin tai järjestämällä niitä kunnioittavia tilaisuuksia. Valtiollisen itsenäisyyden tasavuosia on ollut tapana viettää tavanomaista juhlallisemmin. Tällöin valmistelua varten asetetaan erityiset toimikunnat. Laajemmat huomioinnit liittyvät merkkivuosiin ja ne suunnitellaan aina tapauskohtaisesti.

## Arvonimet

Arvonimi on kansalaiselle myönnetty julkisen arvonannon osoitus hänen yhteiskunnan hyväksi tekemästään työstä. Arvonimet myöntää tasavallan presidentti ja ne myönnetään yleensä kaksi kertaa vuodessa. Arvonimiesitykset valmistellaan valtioneuvoston kansliassa. Arvonimilautakunta, jonka puheenjohtajana toimii pääministeri, antaa arvonimiasioista lausuntonsa presidentille.

## Kunniamerkit

Suomen Valkoisen Ruusun ritarikunnan (SVR) kunniamerkkejä annetaan isänmaan palveluksessa ansioituneille kansalaisille. Suomen Leijonan (SL) ritarikunnan kunniamerkkejä annetaan tunnustukseksi huomattavista sekä siviili- että sotilaallisista ansioista. Näiden ritarikuntien suurmestarina on tasavallan presidentti, jolla yksin on oikeus kunniamerkkien antamiseen. Suomella on myös kolmas ritarikunta, Vapaudenristin ritarikunta. Näiden kolmen ritarikunnan kunniamerkkejä voidaan antaa myös ulkomaan kansalaisille.

Esityksen kunniamerkin antamisesta tekee ehdokkaan kansalaisuudesta riippumatta asianomainen valtioneuvoston jäsen tai oikeuskansleri lähettäen sen ritarikuntien hallitukselle osoitettuna ritarikuntien kansliaan. Eduskunnan puhemies osoittaa kunniamerkkiesityksensä suoraan ritarikuntien hallitukselle. Esityksen kunniamerkin antamisesta puolustusvoimiin kuuluvalla tai sotilashenkilöllä, joka on ulkomaan kansalainen, voi niinkään puolustusvoimain komentaja osoittaa suoraan ritarikuntien hallitukselle. Myös ritarikuntien hallitus voi tehdä aloitteen kunniamerkin antamisesta. Esityksestä tai ritarikuntien hallituksen aloitteesta, joka tarkoittaa kunniamerkin antamista ulkomaan kansalaiselle, ritarikuntien hallitus hankkii ulkoministerin lausunnon.

Lisäksi on muita virallisia kunniamerkkejä ja muistomitaleita sekä ansiomerkkejä, kuten valtion virka-ansiomerkki tunnustuksena pitkäaikaisesta palveluksesta valtion virassa.

## Kunniamerkit Suomen kansalaisille

Yksityiset henkilöt, yhteisöt ja yritykset sekä ministeriön hallinnonalaan kuuluvat virastot ja laitokset voivat lähettää asianomaiseen ministeriöön ehdotuksia kunniamerkkien saajista. Kukin ministeri tekee vuosittain ministeriön toimialan osalta esityksen Suomen Valkoisen Ruusun ritarikunnan tai Suomen Leijonan ritarikunnan kunniamerkillä palkittavista henkilöistä ritarikuntien hallitukselle. Kunniamerkkiehdotusten tulee perustua henkilökohtaisiin ansioihin. Ensisijaisena lähtökohtana ovat ne keskitason yläpuolella olevat ansiot, jotka asianomainen on osoittanut omalla ammattialallaan tai huomattavissa yhteiskunnallisissa tehtävissä. Edellytyksenä on lisäksi hyvämaineisuus.

## Suomalaisten kunniamerkkien antaminen ulkomaan kansalaisille

Ulkomaan kansalaisille annetaan kunniamerkkejä huomattavista ansioista Suomen hyväksi. Ulkoministeriön protokollapalvelut valmistelee näitä kunniamerkkejä koskevat esitykset ja toimittaa ne ulkoministerin allekirjoituksella Suomen Valkoisen Ruusun ja Suomen Leijonan ritarikuntien hallitukselle. Muiden ministeriöiden kunniamerkkiesitykset ulkovaltojen edustajille kulkevat myös protokollapalvelujen kautta.

## 11.2 Protokollakysymykset

### Diplomaattinen kirjeenvaihto

Virallista kirjeenvaihtoa Helsingissä olevien suurlähetystöjen ja valtioneuvoston välillä käydään nooteilla. Epävirallisessa yhteydenpidossa käytetään kirjeitä ja sähköpostia. Kahdenkeskisessä yhteydenpidossa käytettävää noottia kutsutaan verbaalinootiksi (verbal note / note verbale). Verbaalinootin alussa ja lopussa olevat kohteliaisuuslauseet ovat samat maailmanlaajuisesti. Kiertonoottia (circular note / note circulaire) käytetään lähetettäessä virallinen viesti kaikille ulkovaltojen edustustoille.

### Onnittelut ja surunvalittelut

Kohteliaat viestit ja henkilökohtaiset huomionosoitukset kuuluvat kansainväliseen käytäntöön valtioiden välisissä suhteissa.

Tasavallan presidentin, pääministerin ja ulkoministerin onnittelu-, surunvalittelu- ja kiitoskirjeet luonnostellaan ulkoministeriön alueosastoilla. Ulkoministeriön protokollapalvelut hyväksyytään ne tasavallan presidentin kansliassa, valtioneuvoston kansliassa ja ulkoministerin kabinetissa, viimeistelee ulkoasiat ja lähettää edelleen. Kiitoskirjeitä harkitaan tapauskohtaisesti. Pääministerin ja ulkoministerin onnittelukirjeitä lähetetään ulkomaisen kollegan virkaanastujaisten johdosta. Muut ministeriöt lähettävät omat onnittelunsa ja surunvalittelunsa harkintansa mukaan. Surunvalitteluja lähetetään valtionpäämiehen, ministerin tai Helsinkiin akkreditoitun edustuston päällikön kuoleman johdosta sekä muiden kansallisten tragedioiden, kuten suuronnettomuuksien johdosta.

## 11.3 Vierailut

Suomeen suuntautuviissa valtiovierailuissa tai valtionpäämiesten virallisissa vierailuissa tasavallan presidentin kanslialla on päävastuu vierailuohjelmasta. Valtionpäämiesten työvierailuissa, pääministeri- tai ulkoministerivierailuissa vierailun ohjelmarungosta ja

poliittisista tapaamisista sopivat ulkoministeriön asianomainen alueosasto, isännästä riippuen pääministerin tai ulkoministerin avustajat sekä vierailevan valtion suurlähetystö. Vierailun käytännön toteutus on ulkoministeriön protokollapalvelujen tehtävänä.

Myös YK:n pääsihteerin, YK:n yleiskokouksen puheenjohtajan, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan, Euroopan komission puheenjohtajan, EU:n korkean edustajan, Naton pääsihteerin sekä muutamien muiden keskeisten kansainvälisten järjestöjen pääsihteerien vierailujen käytännön järjestelyistä vastaa ulkoministeriön protokollapalvelut.

Muiden ministeriöiden ministerien vierailut hoitaa kukin ministeriö yhteistyössä ulkoministeriön asianomaisen alueosaston kanssa.

Valtiovierailuihin kutsutaan erikseen valtioneuvoston jäseniä (lentokenttäseremoniat, neuvottelut ja juhlaillalliset).

Vierailujen yhteydessä mahdollisesta lahjojen vaihdosta sovitaan aina erikseen. Varsinkin EU:n jäsenvaltioiden ja Pohjoismaiden kesken pyritään välttämään lahjojen vaihtoa.

## 12 Toimintaa ohjaavia periaatteita ja säännöksiä

### 12.1 Oikeusvaltioperiaate ja lainalaisuuden periaate

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tästä oikeusvaltioperiaatteesta ja siihen olennaisesti liittyvästä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa.

Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Viranomaisella ei siten voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei ole nimenomaista tukea lain tasolla.

### 12.2 Hyvän hallinnon periaatteet

Hyvän hallinnon periaatteita on asianmukaisesti noudatettava kaikessa ministeriön toiminnassa ja ministerin tehtävän hoitamisessa. Yhteiskunnan jäsenten – yksilöiden, yhteisöjen ja yritysten – tarpeista lähtevä hyvä hallinto on hallinnon kehittämisen perimmäinen tavoite. Suomessa on vahva hyvän hallinnon perinne. Jokaisen oikeus hyvään hallintoon on kirjattu yhdeksi perusoikeudeksi perustuslakiimme ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Hyvällä hallinnolla vahvistetaan kansalaisten luottamusta hallinnon toimintaan ja hallinnon lainalaisuuteen sekä kansalaisten oikeusturvaa. Hallinnon toimintatavoilla ja organisaatiolla vaikutetaan hyvän hallinnon toteutumiseen.

Oikeutta ja hallintoa koskevassa kirjallisuudessa, kirjoituksissa ja keskusteluissa viitataan usein erinäisiin oikeusperiaatteisiin sekä hyvän hallinnon periaatteisiin. Ne ovat sitovia periaatteita, joita on noudatettava niin tosiasiallisissa hallintotoimissa kuin hallintoasioista säädettäessä.

Periaatteilla on juurensa perustuslaissa, ja monen periaatteen toteutumista on perustuslain mukaan myös lainsäätäjän aktiivisesti edistettävä. Periaatteet on niin ikään kirjattu Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin<sup>43</sup>, joihin Suomen perusoikeusjärjestelmä on sisällöltään läheisessä yhteydessä, sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjaan.

## 12.2.1 Hyvän hallinnon takeet

Hyvän hallinnon käsite juontuu perustuslain 21 §:stä ja siinä säädettyjen vaatimusten toteutumista tukevasta muusta lainsäädännöstä. Hyvällä hallinnolla tarkoitetaan paitsi pykälän 1 momentissa mainittua jokaisen oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä myös 2 momentissa esitettyä luetteloa hyvän hallinnon osakysymyksistä:

- käsittelyn julkisuus (sisältyy julkisuusperiaatteeseen)
- oikeus tulla kuulluksi
- oikeus saada perusteltu päätös sekä
- oikeus hakea muutosta.

Luetteloa osakysymyksistä ei ole tarkoitettu tyhjettäväksi. Esimerkiksi vaatimus virkatoiminnan puolueettomuudesta (joskus objektiviteettiperiaate) samoin kuin hallintolaisissa säädetty palveluperiaate sekä esteellisyysäännökset (ks. 4.3) voidaan liittää perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädettyyn asianmukaisen viranomaistoiminnan vaatimukseen.

Perustuslain 21 §:n 2 momentti sisältää vaatimuksen hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla. Lailla turvaamisen vaatimus merkitsee, että hyvän hallinnon täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja siihen nojautuvan lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden perusteella.

Hallinnon yleislait konkretisoivat osaltaan perustuslain perusoikeussäännöksissä suojattuja hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeita, julkisuusperiaatetta sekä kielellisiä oikeuksia. Hallinnon yleislakeilla tarkoitetaan sellaisia julkisen hallinnon toimintaa yleisesti säänteleviä lakeja, joita sovelletaan hallintoasian käsittelyyn ja muuhun viranomaistoimintaan aina, jollei erikseen ole toisin säädetty. Hallinnon yleislakeina pidetään hallintolakia, oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, kielilakia, saamen kielilakia, viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia (julkisuuslaki), tietosuojalakia ja sähköisestä

43 Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (Euroopan ihmisoikeussopimus), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus.

asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia. Esimerkiksi julkisuusperiaate saa perustuslaillisen sisältönsä perustuslain 12 §:stä, jota täsmennetään muun muassa julkisuuslailla. Julkisuusperiaatteen mukaisesti jokaisella on oikeus saada tietoja viranomaisten toiminnasta niissäkin asioissa, jotka eivät koske välittömästi häntä itseään. Julkisuuslaissa säädetään viranomaiselle myös velvollisuus edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Kielilainsäädännöllä turvataan perustuslain 17 §:n mukaisten kielellisten oikeuksien toteutumista.

### 12.2.2 Hyvän hallinnon perusteet

Perustuslaissa säädettyä vaatimusta hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla täytetään hallintolailla hallinnon yleislakina. Lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista.

#### Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallintolaissa säädettyihin hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluu, että viranomainen kohtelee hallinnossa asioivia tasapuolisesti (yhdenvertaisuusperiaate) sekä käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (tarkoitussidonnaisuuden periaate). Lisäksi viranomaisen toimien on oltava puolueettomia (yhdenvertaisuusperiaate, syrjinnän kielto) ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (suhteellisuusperiaate, oikeasuhtaisuuden vaatimus). Viranomaisen toimien on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (luottamuksensuoja, oikeutettujen odotusten suoja), mikä merkitsee muun muassa, että yksityisen henkilön tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen.

#### Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus

Hallintolaissa säädetään myös palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta hyvän hallinnon perusteina. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Viranomaisella on myös velvollisuus tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden, yhteisöjen ja yritysten oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Tästä säädetään julkisuuslaissa.



## Neuvonta

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Jollei asia kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

## Hyvän kielenkäytön vaatimus

Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Viranomaisen on lisäksi verkkopalveluissaan otettava huomioon niiden saavutettavuus.

Kielilaisissa ja saamen kielilaisissa säädetään muun muassa oikeudesta käyttää suomen ja ruotsin kieltä sekä saamen kieliä viranomaisessa sekä viranomaisten velvollisuudesta toteuttaa kielellisiä oikeuksia. Viittomakielilaki velvoittaa viranomaisia, ja näin myös ministeriöitä, edistämään viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään.

## Viranomaisten yhteistyö

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

## Hallintoasian käsittely

Hallintolaissa säädetään myös hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyydestä, virkamiehen esteellisyydestä, asianosaisten kuulemisesta, päätöksen perustelemisesta sekä sisällöstä, hallintokantelusta ja oikaisuvaatimusmenettelystä. Valitusoikeudesta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Näillä kaikilla säännöksillä toteutetaan oikeusturvaa perustuslain 21 §:n mukaisesti. Ks. 4.3 Esteellisyys valmistelussa ja päätöksenteossa.

## 12.3 Korruptionvastainen toiminta

Korruptiolla tarkoitetaan vaikutusvallan väärinkäyttöä oikeudettoman edun tavoittelumiseksi. Vaikutusvallalla tarkoitetaan (toimi)valtaa, kykyä tai asemaa valmistella, tehdä päätöksiä tai vaikuttaa toisen toimijan toimintaan, päätöksentekoon, käyttäytymiseen tai mielipiteisiin. Suomen lainsäädännössä ei ole erillistä korruptiorikokseksi määriteltyä rikoslajia. Korruption ilmenemismuotoihin liittyy kuitenkin rikosoikeudellista sääntelyä.

Rikoslain 40 luvussa on muun muassa säädetty virkarikoksena rangaistavaksi lahjuksen vastaanottaminen, virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkavelvollisuuden rikkominen. Myös petos- ja kavallusrikoksiin saattaa sisältyä korruptiota.

Korruptio ilmenee usein suosimisena, syrjintänä tai epäasiallisena vaikuttamisena päätöksentekoon. Kaikki korruptio ei täytä rikoksen tunnusmerkistöä, mutta se on aina epäeettistä ja vaarantaa yleisen edun.

Korruptiontorjunnan perustana on oikeusvaltioperiaate, hallinnon oikeusperiaatteet sekä virastojen ja laitosten toiminnan avoimuus ja julkisuus.

Oikeusministeriö toimii korruptionvastaisen työn kansallisena koordinaatioviranomaisena. Korruptionvastainen strategia ja sitä tukeva toimenpideohjelma perustuvat valtioneuvoston periaatepäätökseen.<sup>44</sup>

Valtionhallinnon virastoille ja laitoksille annetun korruptiontorjuntaohjeen tavoitteena on parantaa virkamiesten valmiuksia havaita ja tunnistaa korruptiotilanteita sekä toimia niissä. Ohje tukee virastojen ja laitosten johtoa hyvän hallinnon varmistamisessa ja korruptioriskien hallinnassa.<sup>45</sup>

Suomi on liittynyt keskeisimpiin korruptiontorjunnan kansainvälisiin yleissopimuksiin ja osallistuu korruptionvastaiseen työhön EU:ssa ja useissa kansainvälisissä järjestöissä, kuten Euroopan neuvostossa, OECD:ssä ja YK:ssa. Maatarkastukset ovat tärkeä keino seurata ja edistää yleissopimusten täytäntöönpanoa.

Ilmoittajansuojelulla Suomeen luodaan järjestelmä, jossa pääsääntöisesti vähintään 50 työntekijää työllistävillä yksityisen ja julkisen sektorin organisaatioilla on velvollisuus perustaa sisäinen ilmoituskanava, jossa ilmoittajan henkilöllisyys on suojattu. Ilmoituksen väärinkäytöksestä voi tehdä henkilö, joka on työnsä yhteydessä havainnut, että säädöksiä rikotaan esimerkiksi julkisissa hankinnoissa, rahoituspalveluissa, elintarvikkeiden turvallisuudessa tai kuluttajansuojassa. Toissijaisesti ilmoituksen voi tehdä myös keskitettyyn oikeuskanslerinviraston ilmoituskanavaan. Vastatoimet ilmoittajaa kohtaan on kielletty.

Ks. Suomessa esiintyvä korruptio ja sen torjunta<sup>46</sup>

---

44 <https://korruptiontorjunta.fi/korruptionvastainen-strategia>

45 <https://korruptiontorjunta.fi/korruptiontorjuntaohjeet-valtionhallinnolle>

46 <https://korruptiontorjunta.fi/etusivu>

## 12.4 Julkisuus ja asiakirjojen käsittely

### 12.4.1 Istuntojen ja kokousten julkisuus

Valtioneuvoston yleisistunnot sekä ministerivaliokuntien, ministerityöryhmien ja hallituksen muut kokoukset eivät ole julkisia. Myöskään tasavallan presidentin esittelyt eivät ole julkisia. Istuntojen ja kokousten ei-julkisuuden avulla pyritään antamaan mahdollisuus valmistella asioita luottamuksellisten neuvottelujen ja tietojenvaihdon ilmapiirissä. Istunnoissa tai kokouksissa käydyistä keskusteluista ei yleensä anneta tietoja julkisuuteen edes asian valmistuttua. Istuntojen ja kokousten luottamuksellisuudesta johtuu, että vielä keskeneräisen asian käsittelyasiakirjoista ja käsittelyn aikana saaduista tiedoista ei myöskään saa kertoa ulkopuolisille.

Istunto tai kokous voidaan myös joiltain osin todeta julkiseksi. Julkisuus voidaan toteuttaa pitämällä istunto tai kokous avoimena yleisölle tai ainoastaan kutsutuille, esimerkiksi tiedotusvälineiden edustajille. Esimerkiksi yleisistunto on ollut tapana pitää avoimena tiedotusvälineille silloin, kun ministeri ennen tehtävänsä ryhtymistä vannoo valan tai antaa vakuutuksen.

### 12.4.2 Viranomaisten asiakirjat ja niiden julkisuus

Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Asiakirjana pidetään myös sähköistä asiakirjaa ja muuta tallennetta. Viranomaisen asiakirjana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta.

Julkisuuslaissa viranomaisena pidetään myös lain, asetuksen tai viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä sekä muita niihin verrattavia toimielimiä.

Julkisuuslain 5 §:ssä luetellaan asiakirjat, joita ei pidetä viranomaisen asiakirjoina. Tällaisia asiakirjoja ovat esimerkiksi muistiinpanot ja sisäisen työskentelyn asiakirjat. Julkisuuslain mukaan sisäisen työskentelyn asiakirjoilla tarkoitetaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja, joita ei arkistolainsäädännön mukaan ole liitettävä arkistoon. Sisäisen työskentelyn asiakirjoja ovat esimerkiksi sähköpostikeskustelut, joissa esitetään alustavia ja epävirallisia asian valmisteluun liittyviä kommentteja, näkemyksiä ja ratkaisuehdotuksia. Myös erilaiset keskusteluja korvaavat viestit ovat sisäisen työskentelyn asiakirjoja.

Ministerille tai hänen avustajalleen lähetetty kirje tai muu asiakirja kuuluu julkisuuslain soveltamisalan piiriin samoin edellytyksin kuin virkamiehelle suoraan lähetetty asiakirja. Jos asiakirja liittyy ministeriön toimialaan ja tehtäviin, se on lähtökohtaisesti katsottava viranomaisen asiakirjaksi.

Ministeri ja hänen avustajansa saavat asiakirjoja poliittiseen toimintaan liittyvissä tehtävissä myös ilman, että asiakirjat liittyvät kyseisen ministeriön toimialaan ja tehtäviin. Julkisuuslain esitöiden mukaan virkamiehelle tulleet yksityiskirjeet ja sähköiset viestit sekä asiakirjat, jotka liittyvät virkamiehen tehtäviin viranomaisen ulkopuolella sekä esimerkiksi ministerille tulleet äänestäjien kirjeet ja aineistot puolue-elinten jäsenenä jäävät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle viranomaisen toimialaan ja tehtäviin liittymättöminä asiakirjoina.

Valtioneuvoston asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon sovelletaan julkisuuslakia. Viranomaisen asiakirjat voidaan niiden julkisuuden ja salassapidon kannalta ryhmitellä seuraavasti:

1. julkiset asiakirjat (julkisuuslain 1 ja 9 §), joista tieto on aina annettava;
2. harkinnanvaraisesti julkiset asiakirjat (julkisuuslain 6 ja 7 §), jotka liittyvät valmisteilla oleviin asioihin ja joista tiedon antaminen on viranomaisen harkinnassa (ei-vielä-julkiset asiakirjat);
3. salassa pidettävät asiakirjat (julkisuuslain 22 ja 24 §), joista tietoja ei saa antaa siten, että salassa pidettävä tieto paljastuu.

Tämä ryhmittely vaikuttaa tiedon tai asiakirjan luovuttamiseen ja käsittelemiseen.

#### 12.4.2.1 Julkiset asiakirjat

Viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei toisin ole lailla säädetty. Ehdottoman tiedonsaantioikeuden ulkopuolella ovat salassa pidettäviksi säädettyt asiakirjat (julkisuuslain 22 ja 24 §) sekä valmisteilla olevat asiakirjat (julkisuuslain 6 ja 7 §). Asiakirjan julkisuus merkitsee, että jokaisella on oikeus saada asiakirjasta tieto ja että viranomaisen on pyynnöstä annettava siitä jäljennös tai ote taikka annettava asiakirja viranomaisen luona luettavaksi ja jäljennettäväksi.

Pääsäännön mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Viranomainen voi siirtää tiedonsaantia koskevan asian sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu. Jos viranomaiselta pyydetään turvallisuusluokkaan IV tai sitä korkeammin turvallisuusluokiteltua asiakirjaa, jonka muu viranomainen on laatinut, viranomaisen on siirrettävä tietopyyntö asiakirjan laatineen viranomaisen ratkaistavaksi.

Julkisuuslain mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomaisen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Tietopyynnöt on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, pääsääntöisesti viimeistään kahden viikon kuluessa. Jos viranomaisen kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa asiakirjasta, päätös on perusteltava ja pyytjä saa hakea päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

#### 12.4.2.2 Harkinnanvaraisesti julkiset asiakirjat

Julkisuuslaissa on säännökset ajankohdasta, jolloin asiakirja yleensä tulee julkiseksi. Jos tietoa pyydetään asiakirjasta tätä ennen, tiedon antaminen asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa. Tässä harkinnassa on otettava huomioon julkisuuslain tulkintasäännökset, joissa korostetaan julkisuusperiaatteen tarkoitusta, julkisuuden ensisijaisuutta ja tiedonsaantirajoitusten suppeaa tulkintaa. Salassa pidettävää asiakirjaa ei kuitenkaan saa antaa harkinnanvaraisesti.

#### 12.4.2.3 Salassa pidettävät asiakirjat

Salassa pidettävistä asiakirjoista säädetään julkisuuslain 22 ja 24 §:ssä. Osa salassa pidettävästä tiedosta voi olla turvallisuusluokiteltavaa. Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle. Velvollisuus asiakirjan salassa pitämiseen päättyy, kun tiedon antaminen asiakirjasta ei enää aiheuta salassapitosäännöksessä tarkoitettua vahinkoa taikka kun asiakirjan salassapitoaika on kulunut tai kun asiakirjan salassa pidettäväksi määrännyt viranomaisen on peruuttanut salassapitoa koskevan määräyksen. Salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta säädetään julkisuuslaissa (26–30 §) sekä eri alojen erityissäännöksissä. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Julkisuuslakiin sisältyvät myös säännökset vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökielosta (23 §). Ne merkitsevät kieltoa ilmaista asiakirjan salassa pidettävää tietoa sivulliselle tai käyttää sitä omaksi hyödyksi tai toisen vahingoksi. Mainitut velvoitteet koskevat kaikkia viranomaisen palveluksessa olevia, ja ne ovat voimassa myös palvelussuhteen päättymisen jälkeen, jollei salassapitovelvollisuus ole päättynyt.

#### Salassa pidettävien ja turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen merkitseminen ja käsittely

Tiedon ja asiakirjojen salassapidon perusteista on säädetty julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa. Myös muissa laeissa on salassapitosäännöksiä.

Salassapito- ja turvallisuusluokitusmerkinnät ohjaavat sitä, minkälaisia tietoturvallisuutta koskevia vaatimuksia tiedon käsittelyssä on tarpeen noudattaa.

Jollei salassa pidettävä asiakirja kuulu turvallisuusluokiteltaviin asiakirjoihin, asiakirja merkitään salassa pidettäväksi. Salassa pidettävät asiakirjat merkitään julkisuuslain perusteella merkinnällä ”SALASSA PIDETTÄVÄ”.

Mikäli kyse on turvallisuusluokitellusta salassa pidettävästä asiakirjasta, on valtionhallinnon viranomaisen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (tiedonhallintalaki) 18 §:n nojalla tehtävä asiakirjaan turvallisuusluokkaa koskeva merkintä, mikäli asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle.

Turvallisuusluokittelumerkinnöistä ja turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelyyn liittyvistä tietoturvallisuustoimenpiteistä säädetään asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa annetussa valtioneuvoston asetuksessa.

Turvallisuusluokiteltuun salassa pidettävään asiakirjaan tehdään turvallisuusluokitusmerkintä:

1. turvallisuusluokkaan I (TL I) kuuluvaan asiakirjaan merkinnällä ”ERITTÄIN SALAINEN”;
2. turvallisuusluokkaan II (TL II) kuuluvaan asiakirjaan merkinnällä ”SALAINEN”;
3. turvallisuusluokkaan III (TL III) kuuluvaan asiakirjaan merkinnällä ”LUOTTAMUKSELLINEN”;
4. turvallisuusluokkaan IV (TL IV) kuuluvaan asiakirjaan merkinnällä ”KÄYTTÖ RAJOITETTU”.

Jos samassa asiakirjassa on sekä salassa pidettävää että turvallisuusluokiteltua tietoa, voi asiakirjassa olla kaksi merkintää (leimaa).

Salassa pidettäviä ja turvallisuusluokan IV (TL IV) asiakirjoja voi pääsääntöisesti käsitellä ministeriössä käytettävillä työasemilla (esimerkiksi Valtti-työasema). Korkeamman turvallisuusluokan (TL III – TL II) tietoa tulee käsitellä pääsääntöisesti paperimuodossa tai erikseen tarkoitukseen osoitetuilla erillistyöasemilla. Salassa pidettävää ei-turvallisuusluokiteltua asiakirjaa käsitellään sen tietosisältö huomioon ottaen pääsääntöisesti turvallisuusluokan IV (TL IV) käsittelysääntöjen mukaisesti, mutta salassa pidettävän tiedon käsittely voi

edellyttää jopa turvallisuusluokan II (TL II) mukaisia käsittelysääntöjä riskiarvioinnin perusteella. Riskiarvioinnissa otetaan huomioon tiedon oikeudettoman paljastumisen tai sen oikeudettoman käytön mahdollisesti aiheuttama vahinko.

### **Kansainväliset tietoturvallisuusveloitteet ja erityissuojattava tietoaaineisto**

Salassapitoon, asiakirjojen merkitsemiseen ja asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen käsittelyyn liittyviä veloitteita voi seurata myös suoraan kansainvälisistä tietoturva koskevista sitoumuksista. Tällaista tietoa, josta kansainvälisistä tietoturvalveloitteista annetussa laissa käytetään nimitystä ”erityissuojattava tietoaaineisto”, tulee käsitellä kansainvälisten tietoturvallisuusveloitteiden mukaisesti.<sup>47</sup>

Kansainvälisiä turvallisuusluokiteltuja tietoaaineistoja ovat Suomeen toimitetut asiakirjat, aineistot, materiaalit ja näihin sisältyvät tiedot, joihin luovuttaja on tehnyt turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän kansainvälisen tietoturvallisuusveloitteen mukaisesti. Kansainväliseen turvallisuusluokiteltuun tietoaaineistoon sovelletaan kansainvälisistä tietoturvallisuusveloitteista annetun lain erityissäännöstä ehdottomasta salassapitovelvollisuudesta eikä siihen kohdistu julkisuuslain mukaista salassapidon tapauskohtaista arviointia. Kansainväliset turvallisuusluokitellut tietoaaineistot on siten pidettävä salassa, jollei niitä koskevista sopimuksista tai säännöistä muuta johdu.

EU:n ja Naton turvallisuusluokitellut asiakirjat rinnastetaan kansalliseen luokitukseen alla olevan taulukon mukaisesti. Käsittelyvaatimukset eivät kuitenkaan suoraan rinnastu tämän mukaisesti, sillä kansainvälisen tietoaaineiston käsittelyyn liittyy lisävaatimuksia. Lisäksi EU:lla ja Natolla on jakelurajoitteisia asiakirjoja (EU LIMITE ja NATO UNCLASSIFIED), jotka eivät ole turvallisuusluokiteltuja. Näitä asiakirjoja voi käsitellä need to know periaatteen (henkilöllä on työtehtävänsä vuoksi perusteltu tarve käsitellä salassa pidettävää tietoa) mukaisesti. Jakelurajoitteinen asiakirja tulee merkitä salassa pidettäväksi, mikäli asiakirja sisältää julkisuuslain perusteella salassa pidettäväksi säädettyä tietoa.

---

47 Ks. kansallisen turvallisuusviranomaisen Kansainvälisen turvallisuusluokitellun tietoaaineiston käsittelyohje: <https://um.fi/turvallisuusluokitellun-tiedon-kasittelyohje>

**Taulukko 4.** Kansallisten, EU:n ja Naton turvallisuusluokittelua koskevien merkintöjen rinnastaminen

	Turvallisuus- luokka I (TL I)	Turvallisuus- luokka II (TL II)	Turvallisuus- luokka III (TL III)	Turvallisuus- luokka IV (TL IV)
<b>Suomi</b>	ERITTÄIN SALAINEN	SALAINEN	LUOTTAMUK- SELLINEN	KÄYTTÖ RAJOITETTU
<b>EU</b>	TRÈS SECRET UE / EU TOP SECRET	SECRET UE / EU SECRET	CONFIDENTIEL UE / EU CONFIDENTIAL	RESTREINT UE / EU RESTRICTED
<b>Nato</b>	COSMIC TOP SECRET	NATO SECRET	NATO CONFIDENTIAL	NATO RESTRICTED

#### 12.4.2.4 Asianosaisen tiedonsaantioikeus

Asianosaisella on yleisön oikeutta laajempi oikeus saada tietoja viranomaisilla olevista asiakirjoista. Asianosainen on se, joka on viranomaisen käsittelemässä asiassa hakijana tai valittajana taikka jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta tämä asia muuten koskee. Asianosaisella on oikeus saada tieto salassa pidettävästäkin asiakirjasta, jos se voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn.

Valtioneuvoston ratkaisemaan asiaan liitetty muistio samoin kuin päätös ovat asiakirjoja, joista asianosaisella on oikeus saada jäljennös tai ote niiltäkin osin kuin asiakirjat sisältävät salassa pidettäviä tietoja.

#### 12.4.2.5 EU:n asiakirjat

Suomen viranomaisen hallussa oleviin EU-toimintaan liittyviin asiakirjoihin sovelletaan kansallista tiedonhallinta- ja julkisuuslainsäädäntöä.<sup>48</sup> EU:n turvallisuusluokiteltuihin tietoihin sovelletaan myös kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annettua lakia.

EU:n julkisuus- ja tietoturvallisuussäätely vaikuttavat asiakirjojen julkisuuden kansalliseen arviointiin. Tärkein EU:n toimielinten asiakirjojen julkisuutta koskeva säädös on avoimuusasetus, jota sovelletaan Euroopan parlamentin, EU:n neuvoston ja Euroopan komission hallussa oleviin asiakirjoihin (esimerkiksi jäsenvaltioiden toimielimelle lähettämiin asiakirjoihin). Asiakirjat ovat pääsääntöisesti yleisön tutustuttavissa. Avoimuusasetuksessa vahvistetaan kuitenkin useita poikkeusperusteita.

48 Ks. oikeusministeriön ohje EU-toimintaan liittyvien asiakirjojen julkisuudesta 21.8.2014



EU:n toimielinten turvallisuussäännöissä kuvataan EU:n turvallisuusluokitellun tiedon suojaamisen menettelyt tietoturvallisuuden takaamiseksi. EU:n turvallisuusluokitellut asiakirjat sisältävät tietoja, joiden luvaton ilmitulo saattaisi vahingoittaa EU:n tai jäsenvaltioiden etuja. Turvallisuusluokat ovat TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET (lyhenne TS-UE/EU-TS), SECRET UE/EU SECRET (lyhenne S-UE/EU-S), CONFIDENTIEL UE/CONFIDENTIAL EU (lyhenne C-UE/EU-C) ja RESTREINT UE/EU RESTRICTED (lyhenne R-UE/EU-R). Jäsenvaltioiden on noudatettava EU:n neuvoston turvallisuussäätöjä, jotka koskevat muun muassa kyseisten asiakirjojen käsittelyä.

EU:n turvallisuusluokiteltua tietoa saa luovuttaa vain sellaisille henkilöille, joilla on kansallisen viranomaisen hyväksymä tarve kyseiseen tietoon. Henkilön tulee perehtyä turvallisuusluokitellun tiedon suojaamista koskeviin turvallisuusluokan mukaisiin velvoitteisiin. Mikäli henkilö käsittelee (mukaan lukien lukeminen) EU CONFIDENTIAL tai sitä korkeamman tason turvallisuusluokiteltua tietoa, hänellä tulee olla kansallisen turvallisuusviranomaisen myöntämä kansainvälinen henkilöturvallisuustodistus (Personnel Security Clearance Certificate, PSC eli PSC-todistus). EU CONFIDENTIAL ja EU SECRET tason turvallisuusluokitellun tiedon käsittelyn ja säilyttämisen tulee tapahtua hyväksytyillä hallinnollisilla alueilla ja EU SECRET tason turvallisuusluokiteltu tieto tulee säilyttää hyväksytyillä turva-alueella sekä hyväksytyssä kassakaapissa tai hälytysjärjestelmällä varustetussa holvissa.

Ulkoministeriössä Suomen kansallisena turvallisuusviranomaisena (National Security Authority, NSA) toimiva yksikkö on antanut ohjeet kansainvälisen turvallisuusluokitellun tietoaineiston käsittelystä.<sup>49</sup>

Kansainvälisen turvallisuusluokitellun tietoaineiston käsittelyyn EU CONFIDENTIAL ja EU SECRET -luokissa vaaditaan määräysten mukaisesti työnantajan myöntämä kirjallinen oikeus asianomaisen luokan tiedon käsittelyyn. Valtioneuvoston kanslia huolehtii tarvittavien lupien hakemisesta ja päättää tiedon käsittelyoikeuksien myöntämisestä ministereille, ministerin toimikaudeksi nimitetyille valtiosihteereille ja ministerin erityisavustajille.

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle tietoja EU-asioista sekä kirjallisesti että suullisesti, mutta EU:n toimielinten asiakirjoja valtioneuvosto toimittaa eduskunnalle vain nimenomaisesta pyynnöstä. (Ks. 8.2 Eduskunnan tiedonsaantioikeus). Eduskunnalle toimitettavista asiakirjoista tulee julkisia, ellei eduskunta perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaisesti päättää valtioneuvoston pyynnöstä noudattaa asian käsittelyssä vaiteliaisuutta.

49 Ks. EU-asiakirjojen käsittelystä kansallisen turvallisuusviranomaisen Kansainvälisen turvallisuusluokitellun tietoaineiston käsittelyohje:  
<https://um.fi/turvallisuusluokitellun-tiedon-kasittelyohje>

Valtioneuvoston on perusteltava pyyntö ja rajattava se mahdollisimman tarkasti. Eduskunnalle on ilmoitettava, kun tarve vaiteliaisuuden ylläpitämiselle on poistunut. Vaitiolovelvollisuudesta säädetään myös eduskunnan työjärjestyksessä.

#### 12.4.2.6 Naton asiakirjat

Naton turvallisuussäännöstö pohjautuu asiakirjakokonaisuuteen, josta käytetään nimitystä Nato Security Policy (NSP). Julkista on sellainen Naton tieto, jota ei ole turvallisuusluokiteltu ja jonka asiasta vastuussa oleva Naton toimielin tai virasto saattaa julkiseksi.

Suomi on sitoutunut valtiosopimuksissa toteuttamaan tietoturvaluustoimia sellaisen sopimusosapuolen turvallisuusluokitellun tiedon suojaamiseksi, joka on sopimuksen mukaisesti luovutettu Suomeen. Näiden velvoitteiden yleiseksi toteuttamiseksi on säädetty laki kansainvälisistä tietoturvaluusvelvoitteista. Kansainvälisten turvallisuusluokiteltujen tietoa-aineistojen käsittelyyn sovelletaan lainsäädännön yleisiä hyvää tiedonhallintatapaa koskevia velvoitteita sekä tiedonhallintalain tiedonhallinnan järjestämistä koskevia velvoitteita. Näiden lisäksi käsittelyyn sovelletaan asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa annettua asetusta.

Naton sisäiseen käyttöön tarkoitettu tieto, jota ei ole turvallisuusluokiteltu, merkitään merkinnällä NATO UNCLASSIFIED (NU). Tällaista tietoa saa luovuttaa vain henkilöille, joilla on viranomaisen hyväksymä, työtehtävään liittyvä tarve tietoon. Toimitiloille tai tietojärjestelmille, joissa asiakirjaa käsitellään, ei aseteta erityisiä vaatimuksia. Viranomaisen hallussa olevan tällaisen asiakirjan julkisuutta arvioidaan julkisuuslain perusteella ja sen salassapito voi perustua esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohtaan.

Naton turvallisuusluokiteltu tieto tarkoittaa mitä tahansa tietoa tai materiaalia, jolle Nato on tehnyt Naton turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän (NATO RESTRICTED (NR), NATO CONFIDENTIAL (NC), NATO SECRET (NS), COSMIC TOP SECRET (CTS)) ja jonka aiheeton paljastuminen saattaisi aiheuttaa eritasoista vahinkoa Naton tai jonkin sen jäsenvaltion eduille.

Nato-tiedon turvallisuusluokittelusta vastaa asiakirjan laatinut taho. Turvallisuusluokittelun Nato-tiedon luokituksen laskeminen tai julistaminen julkiseksi tiedoksi voi tapahtua vain asiakirjan laatineen etukäteen antamalla kirjallisella luvalla.

Naton turvallisuusluokiteltua tietoa saa luovuttaa vain sellaisille henkilöille, joilla on kansallisen viranomaisen hyväksymä tarve kyseiseen tietoon. Henkilön tulee perehtyä Naton turvallisuusluokitellun tiedon suojaamista koskeviin velvoitteisiin ennen kuin hänelle voidaan luovuttaa kyseistä tietoa. Mikäli henkilö käsittelee (mukaan lukien lukeminen) NATO CONFIDENTIAL tai sitä korkeamman tason Naton turvallisuusluokiteltua tietoa, hänellä

tulee olla kansallisen turvallisuusviranomaisen myöntämä kansainvälinen henkilöturvallisuustodistus (Personnel Security Clearance Certificate, PSCC eli PSC-todistus). Naton turvallisuusluokitellun tiedon käsittelyn ja säilyttämisen tulee tapahtua hyväksytyillä hallinnollisilla alueilla ja NATO CONFIDENTIAL ja sitä korkeammin luokitellun tiedon käsittely hyväksytyillä turva-alueilla sekä säilytys hyväksytyssä kassakaapissa tai hälytysjärjestelmällä varustetussa holvissa.

Ulkoministeriössä Suomen kansallisena turvallisuusviranomaisena (National Security Authority, NSA) toimiva yksikkö on antanut ohjeet kansainvälisen turvallisuusluokitellun tietoaineiston käsittelystä.<sup>50</sup>

Kansainvälisen turvallisuusluokitellun tietoaineiston käsittelyyn NATO CONFIDENTIAL ja NATO SECRET -luokissa vaaditaan määräysten mukaisesti työnantajan myöntämä kirjallinen oikeus asianomaisen luokan tiedon käsittelyyn. Valtioneuvoston kanslia huolehtii tarvittavien lupien hakemisesta ja päättää tiedon käsittelyoikeuksien myöntämisestä ministereille, ministerin toimikaudeksi nimitetyille valtiosuhteereille ja ministerin erityisavustajille.

Suomessa tai Suomen viranomaisessa valmistellun ja käsitellyn Nato-asioita koskevan kansallisen asiakirjan tiedonhallintaan, julkisuuteen, salassapitoon ja turvallisuusluokitteluun sovelletaan tiedonhallintalakia, julkisuuslakia ja kansallista turvallisuusluokitusta. Esimerkiksi ministeriön on rekisteröitävä viipymättä sille saapunut tai sen laatima asiakirja valtioneuvoston kanslian valtioneuvoston tiedonhallintayksikkönä ylläpitämään asiarekisteriin riippumatta tiedon julkisuudesta tai salassa pidosta. Valtioneuvoston tiedonhallintayksikkö on ylläpidettävä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden käsittelyssä olevista ja olleista asioista asiarekisteriä, johon rekisteröidään asiaa, asiankäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot.

Valtioneuvosto antaa myös Nato-asioista tietoa eduskunnalle kirjallisesti ja suullisesti. Eduskunnan tiedonsaantioikeuteen ei vaikuta se, että tiedot olisivat salassa pidettäviä. Salassa pidettävien asiakirjojen käsittelystä eduskunnan valiokunnassa ja valiokunnan jäsenten vaitiolovelvollisuudesta säädetään perustuslain 50 §:n 2 ja 3 momentissa sekä eduskunnan työjärjestyksen 43 a–c §:ssä. Naton turvallisuusluokitellun tiedon käsittelyä koskevat säännökset on otettava kuitenkin huomioon tietojen käsittelyssä.

50 Ks. Nato-asiakirjojen käsittelystä kansallisen turvallisuusviranomaisen Kansainvälisen turvallisuusluokitellun tietoaineiston käsittelyohje: <https://um.fi/turvallisuusluokitellun-tiedon-kasittelyohje>

#### 12.4.2.7 Talousarvioasiakirjat

Ministeriöiden ja niiden hallinnonalaan kuuluvien virastojen ja laitosten talousarvioehdotukset tulevat julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla julkisiksi, kun valtiovarainministeriö on allekirjoittanut ensimmäisen kannanottonsa talousarvioehdotukseksi, yleensä elokuussa, ellei niiden julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta julkisuuslaissa tai muussa laissa ole muuta säädetty. Valtiovarainministeriön ehdotus samoin kuin ministeriöiden ehdotukset julkaistaan internetissä. Tämän jälkeen ministeriöiden valtiovarainministeriölle lähettämät ehdotukset sekä muut talousarvioesityksen valmistelua varten laaditut ja siihen sisällytetyt ehdotukset tulevat julkisiksi, kun hallitus on antanut talousarvioesityksen eduskunnalle.

#### 12.4.2.8 Ministerivaliokuntien ja -työryhmien sekä hallituksen neuvottelujen ja iltakoulujen asiakirjat

##### Ministerivaliokuntien asiakirjat

Ministerivaliokunnat ovat valtioneuvoston sisäistä valmistelua varten asetettuja valmisteluelimiä poliittisia linjavalintoja ja kannanmäärittelyjä sekä valtioneuvoston asioiden valmistelua varten. Pääsäännön mukaan niissä käsiteltävät asiat ovat julkisia, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu, kun ne on lopullisesti ratkaistu joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Asiakirjojen julkisuus tulee ratkaista tapauskohtaisesti riippuen niiden luonteesta, sisällöstä ja käsittelyvaiheesta.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jollei valiokunta toisin päättä (julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohta).

EU-ministerivaliokunnan asialista on julkinen jo ennen kokousta. EU-ministerivaliokunnan pöytäkirja tulee julkiseksi, kun se on allekirjoitettu tai vastaavalla tavalla varmennettu. Tietystä asiakohdasta voi olla tarpeen laatia ei-julkinen erillispöytäkirja, mikäli pöytäkirjasta muuten kävisi ilmi salassa pidettävää tietoa tai tietoa vielä valmistelussa olevan asiakirjan keskeisestä sisällöstä.

Raha-asiainvaliokunnan, talouspoliittisen ministerivaliokunnan ja ylimääräisten ministerivaliokuntien asialistat ja pöytäkirjat tulevat julkisiksi viimeistään, kun valiokunnassa käsitelty asia on käsitelty loppuun yleisistunnossa tai ministeriössä.

Virkamies tallentaa valiokunnalle asiantuntijana laatimansa muistion tai muun asiakirjan VAHVA-asianhallintajärjestelmään tai valtioneuvoston tiedonhallintayksikön ylläpitämään muuhun asiarekisteriin asian valmisteluasiakirjoihin. Niiden julkisuus tulee arvioida julkisuuslain mukaisesti. Pääsäännön mukaan valmisteluasiakirjat tulevat julkisiksi, kun asiasta on tehty ratkaisu valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä.

Ministerivaliokunnista ja valiokuntien viestinnästä ks. 2.4.2.2 ja 5.2.

### **Ministerityöryhmien sekä hallituksen neuvottelujen ja iltakoulujen asiakirjat**

Ministerivaliokuntien lisäksi ministerityöryhmät ja koko hallituksen neuvottelut, iltakoulut sekä budjetti- ja JTS-riihet ovat valtioneuvoston poliittisia valmisteluelimiä. Niiden asialistat, pöytäkirjat ja kokouksen kulkua koskevat muistiinpanot eivät ole viranomaisen asiakirjoja. Ne eivät suoraan tule myöskään arkistolainsäädännön perusteella ministeriön arkistoon liitettäväksi. Ministerityöryhmistä, hallituksen neuvotteluista ja iltakouluista laaditut asialistat, pöytäkirjat ja kokousmuistiinpanot ovat kuitenkin valtioneuvoston toiminnan jatkuvuuden ja historian tutkimuksen kannalta merkittäviä. Valtioneuvoston kanslia antaa hallituskausittain määräyksen hallituksen aineistojen käsittelystä ja arkistoinnista.

Virkamies tallentaa ministerityöryhmälle, hallituksen neuvotteluun tai iltakouluun asiantuntijana laatimansa muistion tai muun asiakirjan VAHVA-asianhallintajärjestelmään tai valtioneuvoston tiedonhallintayksikön ylläpitämään muuhun asiarekisteriin asian valmisteluasiakirjoihin. Niiden julkisuus tulee arvioida julkisuuslain mukaisesti. Pääsäännön mukaan valmisteluasiakirjat tulevat julkisiksi, kun asiasta on tehty ratkaisu valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä.

## **12.4.3 Asiakirjojen käsittely**

### **12.4.3.1 Asiakirjojen rekisteröinti, jakelu, säilytys ja hävittäminen**

Asiakirjojen laatimista, välittämistä, rekisteröintiä, seulontaa, säilyttämistä, arkistointia ja hävittämistä sekä niiden julkisuutta ohjaa tiedonhallinta-, julkisuus- ja arkistolainsäädäntö.

Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden asiakirjahallinnon ohjauksesta, kehittämisestä ja yhteensovittamisesta. Lisäksi valtioneuvoston kanslia huolehtii asiakirjahallinnon tehtävien hoitamisesta ministeriöiden puolesta ja vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden arkistonmuodostuksesta. Valtioneuvoston kanslia toimii valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tiedonhallintalaissa tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä ja vastaa tältä osin tiedonhallinnasta. Valtioneuvoston tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden käsittelyssä olevista ja olleista asioista asiarekisteriä, johon rekisteröidään asiaa, asiankäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot.

Ministeriön on rekisteröitävä viipymättä sille saapunut tai sen laatima asiakirja valtioneuvoston kanslian valtioneuvoston tiedonhallintayksikkönä ylläpitämään asiarekisteriin. Rekisteröinnillä tarkoitetaan ministeriössä käsiteltävien asioiden ja niihin liittyvien asiakirjatietojen sekä niiden käsittelyvaiheiden merkitsemistä rekisteriin (diaariin). Asiat ja

asiakirjat tulee rekisteröidä viipymättä niiden saavuttua ministeriöön, kun asia ministeriön toimesta tulee vireille tai kun virkatyön lopputulemana laadittu asiakirja on saanut lopullisen muotonsa ja on valmis esimerkiksi esittelyyn, allekirjoitukseen tai lähetykseen.

Myös ministerien, ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteerien ja ministerin erityisavustajien tehtävien hoidossa syntyneet tai vastaanotetut asiakirjat, jotka ovat viranomaisen asiakirjoja, tulee rekisteröidä asianmukaisesti ja ajantasaisesti. Ministerien, valtiosihteerien ja erityisavustajien tehtävien hoidossa syntyneet tai vastaanotetut asiakirjat, jotka eivät kuulu viranomaisen asiakirjoina arkistoitaviksi, tulee tallentaa hallituksen aineistoihin VAHVA-asianhallintajärjestelmässä. Ks. 12.4.3.5 Hallituksen muiden kuin viranomaisasiakirjojen arkistointi.

Keskeisin rekisteri on valtioneuvoston yhteinen asianhallintajärjestelmä VAHVA, jossa käsitellään julkista ja salassa pidettävää, korkeintaan turvallisuusluokkaan IV (TL IV) kuuluvaa tai käsittelyvaatimuksiltaan siihen rinnastettavaa tietoa. Järjestelmän EU-valmistelu-osiossa käsitellään EU-asioiden valmisteluun liittyvä kansallinen ja EU-toimielinten aineisto.

Valtioneuvoston yleisistunnoissa, tasavallan presidentin esittelyissä ja raha-asiainvaliokunnan käsittelyissä hyödynnetään sähköisiä asiakirjojen käsittelymenettelyjä, joissa rekisteröinti ja asianhallinta tapahtuvat.

Ministeriöön käsittelyyn saapuvien asiakirjojen rekisteröinnistä asianhallintajärjestelmään vastaa valtioneuvoston hallintoyksikkö, jolle myös suoraan virkamiehelle saapunut asiakirja tulee toimittaa rekisteröitäväksi.

Asiakirjat laaditaan, allekirjoitetaan ja jaetaan ensisijaisesti asianhallintajärjestelmässä. Allekirjoittamiseen tarvitaan voimassa oleva Digi- ja väestötietoviraston myöntämä henkilökohtainen varmennekortti. Puoltomenettelyt hoidetaan järjestelmän tarkastus- tai hyväksymistoiminnallisuutta käyttäen.

Ne ministeriöön saapuvat tai ministeriössä valmistellut salassa pidettävät asiakirjat, joita tulee käsitellä kuten korkeammin turvaluokiteltuja asiakirjoja (esimerkiksi omistajaohjaukseen liittyvät salassa pidettävät asiakirjat), ja korkeammin turvallisuusluokitellut asiakirjat (TL III ja TL II) sekä kansainvälisesti korkeammin turvallisuusluokitellut asiakirjat (EU-C, EU-S, NC ja NS) rekisteröidään erillisrekistereihin.

Ministeriössä edellä mainittujen asiakirjojen laadintaan käytetään turvallisuusluokituksen edellyttämiä erillislaitteita. Asiakirjat allekirjoitetaan paperimuodossa, laadittujen asiakirjojen rekisteröinti suoritetaan valtioneuvoston tiedonhallintayksikössä ja asiakirjojen jakelusta vastaa valtioneuvoston tiedonhallintayksikkö yhdessä ulkoministeriön sanomakeskuksen kanssa. Asiakirjat jaetaan vastaanottokuittausta käyttäen.

Viranomaistoiminnassa tulee huolehtia asiakirjojen säilyttämisestä ja arkistoinnista eikä asiakirjoja saa omatoimisesti hävittää. Asianhallintajärjestelmä toimii sähköisenä arkistona korkeintaan turvallisuusluokkaan IV (TL IV) kuuluvien asiakirjojen osalta. Korkeammin turvallisuusluokitellut asiakirjat arkistoidaan paperimuodossa valtioneuvoston hallintoyksikössä.

#### 12.4.3.2 Asiakirjojen käsittelyoikeudet

Salassa pidettävää tietoa voi valtioneuvostossa käsitellä vain henkilö, jonka osalta seuraavat vähimmäisvaatimukset täytyvät:

- Henkilöllä on työtehtävänsä vuoksi perusteltu tarve käsitellä salassa pidettävää tietoa;
- Henkilö tuntee asiakirjojen käsittelyä koskevat velvoitteet;
- Henkilöllä on koulutuksella ja muutoin hankittu riittävä käytännön osaaminen salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyyn;
- Henkilöstä on tehty henkilöturvallisuusselvitys valtioneuvoston kanslian erikseen annettavien turvallisuuslinjausten mukaisesti (VN/5177/2019-VNK-33, 5.2.2020);
- Kansainvälisen korkeammin turvallisuusluokitellun tiedon (EU ja NATO CONFIDENTIAL, SECRET tai TOP SECRET/COSMIC TOP SECRET) käsittely edellyttää henkilöturvallisuusselvitystodistusta (PSC-todistus);
- Henkilöllä on työnantajan henkilölle kirjallisesti myöntämä oikeus asianomaisen turvallisuusluokan tiedon käsittelyyn.

Ministeriö vastaa salassa pidettävän tiedon käsittelyoikeuksien myöntämisestä omalle henkilöstölleen. Valtioneuvoston kanslia vastaa käsittelyoikeuksien myöntämisestä ministereille ja ministerin toimikaudeksi nimitetyille valtiosihteereille ja ministerin erityisavustajille. Mikäli salassa pidettävää tietoa luovutetaan valtionhallinnon ulkopuolelle, on myös tällöin varmistettava, että turvallisuusluokitellun asiakirjan suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti ja varmistetaan, että vastaanottajalla on oikeus turvallisuusluokiteltuun tietoon.

Henkilötietoja sisältävien asiakirjojen käsittely rajataan sellaisille henkilöille, joilla on työsäännön tarve käsitellä niitä.

### 12.4.3.3 Asiakirjojen tietoturvallinen käsittely

Kaiken salassa pidettävän ja turvallisuusluokitellun tiedon käsittelyssä valtioneuvoston tiloissa tai niiden ulkopuolella on varmistettava, etteivät ulkopuoliset asiaan kuulumatomasti pääse näkemään, kuulemaan tai muulla tavoin saamaan tietoonsa käsiteltäviä tietoja. Asiakirjoja tulee käsitellä niiden salassapito huomioon ottaen ja noudattaen turvallisuusluokan mukaisia käsittelyvaatimuksia, mukaan lukien tietojärjestelmät ja päätelaitteet. Asiakirjoja tulee käsitellä ja säilyttää asianomaisen turvallisuusluokan vaatimusten mukaisissa toimitiloissa. Asiakirjoja tulee käsitellä turvallisuusluokan mukaisilla tietojärjestelmillä ja asiakirjoja siirtää sähköisesti tai muutoin hyväksytyillä menetelmillä. Viranomaisen asiakirjat tulee tiedonhallintalain mukaisesti rekisteröidä valtioneuvoston tiedonhallintayksikön asiarekisteriin. Ministeriöissä noudatetaan puhtaan pöydän ja näytön periaatetta, jolloin työhuoneesta poistuttaessa työasema lukitaan ja sensitiiviset asiakirjat siirretään tiedon turvaluokitustason mukaiseen säilytystilaan. Pidempiaikainen säilytys tapahtuu hyväksytyissä säilytystiloissa.

Ministeriöissä noudatetaan valtioneuvoston yhteisiä tietoturvaohjeita.

### 12.4.3.4 Henkilötietoja sisältävien asiakirjojen käsittely

Henkilötietoja sisältävien asiakirjojen käsittelyssä on otettava huomioon myös tietosuojaa koskevat säännökset. Henkilötietoja ovat kaikki tiedot, jotka liittyvät tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan henkilöön (esimerkiksi nimi, henkilötunnus, kuva ja sijaintitieto). Henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan henkilötiedon elinkaarta sen keräämisestä tuhoamiseen. Henkilötietojen suojasta säädetään EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa sekä kansallisessa tietosuojalaissa ja erityislaeissa. Henkilötietoja on käsiteltävä lainmukaisesti, asianmukaisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi:

- henkilötiedot on kerättävä ja käsiteltävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten;
- niiden on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoituttava siihen, mikä on tarpeellista suhteessa käsittelyn tarkoitukseen (tietojen minimointi);
- niiden on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä. Käsittelyn tarkoituksiin nähden epätarkat ja virheelliset henkilötiedot on poistettava tai oikaistava viipymättä;
- niitä on käsiteltävä luottamuksellisesti ja turvallisesti;
- ne on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten.



Rekisteröidyillä on henkilötietojen käsittelyyn liittyen oikeuksia, kuten oikeus tutustua omiin tietoihin, vaatia virheellisten tietojen oikaisua ja rajoittaa omien henkilötietojensa käsittelyä. Rekisteröityä on informoitava henkilötietojen käsittelystä. Havaituista tietosuojapoikkeamista tulee tehdä poikkeamailmoitus valtioneuvoston yhteisten palvelujen tilaus- ja hallintajärjestelmässä (Virkkku). Kaikissa tietosuojaan liittyvissä kysymyksissä voi kääntyä ministeriön tietosuojavastaavan puoleen.

Julkisuuslaissa on sovitettu yhteen viranomaisten toiminnan julkisuus ja henkilötietojen suoja. Julkisuuslain mukaan myös viranomaisen asiakirjoissa ja rekistereissä olevat henkilötiedot ovat julkisia, jollei niitä koske jokin laissa säädetty salassapitoperuste.

Muihin kuin salassa pidettäviin henkilötietoihin on aina oikeus tutustua pyynnöstä. Henkilötietojen luovuttamista viranomaisen henkilörekisteristä kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa koskevat kuitenkin omat säännöksensä.

Salassa pidettäviä henkilötietoja käsitellään kuten muitakin salassa pidettäviä tietoja. Esimerkiksi kansalaiskirjeisiin voi sisältyä salassa pidettäviä henkilötietoja (esimerkiksi henkilön terveydentilaa, etnistä alkuperää tai uskonnollista vakaumusta koskevia tietoja).

### 12.4.3.5 Hallituksen muiden kuin viranomaisasiakirjojen arkistointi

#### Hallituksen asiakirjat

Kunkin hallituksen arkiston muodostavat ministereiden, ministerin toimikaudeksi nimettyjen valtiosihteerien ja ministerin erityisavustajien tehtävien hoidossa syntyneet tai vastaanotetut sellaiset asiakirjat, jotka eivät ole kyseisen ministeriön toimialaan kuuluvia viranomaisen asiakirjoja. Hallituksen arkistoon kuuluvat myös hallituksen neuvottelujen ja iltakoulujen sekä ministeriryöryhmien ja valtiosihteerikokousten asiakirjat.

Hallituksen arkistoon eivät kuulu asiakirjat, jotka kertyvät ministerille esimerkiksi yksityishenkilönä, puolueen puheenjohtajana tai kansanedustajana.

#### Hallituksen muiden kuin viranomaisasiakirjojen tallentamisvastuu ja käsittelyperiaatteet

Hallituksen arkistoon kuuluvat asiakirjat tallennetaan VAHVA-asianhallintajärjestelmään, joka toimii myös hallituksen aineiston sähköisenä arkistona. Aineiston tallentamisen järjestelmään tulee olla jatkuvaa. Näin tallennettu aineisto palvelee esimerkiksi ministerien avustajia ajantasaisesti.

Erityisavustajat, ministerityöryhmien sihteerit sekä ministerin ja valtiosihteerin assistentit ovat kukin omalta osaltaan vastuussa asiakirjojen tallentamisesta asianhallintajärjestelmään. Julkisten tai korkeintaan turvallisuusluokkaan IV (TL IV) kuuluvien asiakirjojen tallennus järjestelmään riittää, eikä erillisiä aineiston luovutus- tai arkistointitoimenpiteitä tarvita. Korkeammin turvallisuusluokiteltujen (TL III ja TL II) ja käsittelyvaatimuksiltaan niihin rinnastettavien salassa pidettävien asiakirjojen käsittely ohjeistetaan erikseen ja ne säilytetään paperilla.

Ministerien, valtiosihteerien ja erityisavustajien asiakirjat tallennetaan hallitusten tiedonohjaussuunnitelman yhtenevien periaatteiden mukaisesti asianhallintajärjestelmään omiksi kokonaisuuksikseen.

Ministerityöryhmien aineiston tallennusta asianhallintajärjestelmässä ohjaa niin ikään hallitusten tiedonohjaussuunnitelma. Aineiston tallennuksesta järjestelmään vastaa se ministerityöryhmän sihteeri, jonka vastuulla on työryhmän pöytäkirjan pitäminen. Hallituksen neuvottelujen, iltakoulujen ja valtiosihteerikokousten asiakirjojen tallennuksesta vastaa valtioneuvoston kanslia. Korkeammin turvallisuusluokitellut (TL III ja TL II) ja käsittelyvaatimuksiltaan niihin rinnastettavat salassa pidettävät asiakirjat käsitellään erillisten ohjeiden mukaan ja arkistoidaan paperimuodossa. Kokouksessa osallistujille jaetut asiakirjat ovat pääsääntöisesti kopiokappaleita, joita ei ole tarpeen säilyttää.

Hallituksen aineistojen käsittelystä ja arkistoinnista annetaan tarkemmat ohjeet valtioneuvoston kanslian määräyksessä. Asianhallintajärjestelmän sähköiseen arkistoon tallennettavat asiakirjat ja niiden säilytysajat käyvät ilmi valtioneuvoston kanslian antaman hallituksen aineistojen käsittely- ja arkistointimääräyksen liitteenä olevasta tiedonohjaussuunnitelmasta.

### Hallituksen asiakirjojen käyttö

Hallitusten asiakirjat ovat tutkimusluvan alaisia. Tutkimuslupahakemus tehdään kirjallisesti valtioneuvoston kanslialle osoitettuna. Lupaa haettaessa on kerrottava, mihin tutkimukseen asiakirjoja halutaan käyttää. Tutkimusluvassa sitoudutaan noudattamaan julkisuuslain ja tietosuojalain määräyksiä ja tutkijalta edellytetään, ettei hän käytä saamiaan tietoja vahingoittamis- tai halventamistarkoituksessa.

#### 12.4.3.6 Ministerin kansalaiskirjeet

Ministerille osoitetut kansalaiskirjeet kuuluvat sisältönsä perusteella joko hallitusten aineistoihin tai viranomaisen aineistoihin. Jos ministeri vastaanottaa kirjeen, jonka sisältö liittyy hänen johtamansa ministeriön toimialaan ja tehtäviin, rekisteröidään kansalaiskirje VAHVA-asianhallintajärjestelmään viranomaisen asiakirjana. Jos kirjeen sisältö ei liity

asianomaisen ministerin ministeriön toimialaan eikä sitä ole toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten, vaan se koskee ministerin toimintaa yleensä valtioneuvoston jäsenenä (luottamushenkilölle hänen asemansa vuoksi lähetetty kirje), kirje tulee tallentaa järjestelmässä hallitusten aineistojen kansalaiskirjeisiin.<sup>51</sup>

#### 12.4.4 Asiakirjojen kieliversiot ja kääntäminen

##### Valtioneuvostosta eduskuntaan toimitettavien asiakirjojen käännökset kansalliskielille

Perustuslaissa edellytetään, että hallitus toimittaa eduskunnassa tarvittavat asiakirjat suomen ja ruotsin kielillä eduskunnan käsittelyyn.

Säädös- ja muiden hankkeiden aikataulun suunnittelussa on varattava riittävästi aikaa kääntämiselle. Tämä koskee myös valmistelun loppuvaihetta, jolloin poliittisia linjauksia yhteensovitetaan virkavalmistelun kanssa ja lopulliset muutokset toimitetaan käännettäväksi ennen esittelyä valtioneuvostossa.

Valtioneuvostosta eduskuntaan toimitettavia valtiopäiväasiakirjoja, jotka käännetään kokonaisuudessaan ruotsiksi ja jotka edellyttävät samanaikaista ruotsinnosta ovat:

- hallituksen esitykset
- valtioneuvoston selonteot
- tiedonannot ja kirjelmät
- pääministerin ilmoitukset
- hallituksen kertomukset
- U-kirjelmät
- välikysymysten vastaukset
- kirjallisten kysymysten vastaukset

Jos asia ei mene eduskuntakäsittelyyn (täysistunto, valiokuntakäsittely jne.), vaan annetaan eduskunnalle tiedoksi, ruotsinnoksen toimittamisesta myöhemmin voidaan sopia eduskunnan kanssa.

51 Ks. myös korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO:2020:48, jossa todetaan, että ministeri on paitsi poliittista luottamustehtävää hoitava hallituksen jäsen, myös ministeriönsä päällikkö, joka käsittelee ministeriönsä toimialaan kuuluvia asioita.

Jos hallituksen esityksen kääntämiselle ei ole varattu määräyksen mukaisesti riittävästi aikaa ja kaikki käännösresurssit ovat jo käytössä, esitys joutuu odottamaan kääntäjän vapautumista. Mikäli esitys ei perustellusta syystä voi jäädä odottamaan vuoroaan, on ministeriön tarvittaessa asetettava käännettäväksi toimitetut hallituksen esityksensä tärkeysjärjestykseen.

Valtioneuvoston käännös- ja kielipalveluista on annettu valtioneuvoston kanslian määräys (VN/11226/2022). Tietoa eripituisten asiakirjojen kääntämiseen vaadittavista ajoista löytyy valtioneuvoston kanslian määräyksestä Hallituksen esitysten sekä muiden valtioneuvoston ja ministeriöiden asiakirjojen kääntäminen ruotsiksi (VN/14763/2022).

Ks. myös 7.1.6 Säädösehdotusten kääntäminen ja laintarkastus.

### Maan ruotsinkielistä väestöä ja Ahvenanmaata erityisesti koskevat asiat

Jos hallituksen esityksellä tai mietinnöllä on ministeriön harkinnan mukaan huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle, käännetään se kokonaisuudessaan ruotsiksi lausunnonantajia varten. Esitys tai mietintö, joka koskee yksinomaan Ahvenanmaan maakuntaa tai jolla on erityisen suuri merkitys maakunnalle, on käännettävä kokonaisuudessaan lausuntomenettelyä varten (ks. Säädösvalmistelun kuulemisopas<sup>52</sup>).

### Saamelaisia ja saamelaisaluetta koskevat asiat

Perustuslain mukaan saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Oikeudesta käyttää saamen kieltä säädetään ennen kaikkea saamen kielilaissa. Saamen kielilaki koskee kaikkia kolmea Suomessa käytettävää saamen kieltä (pohjoissaame, inarinsaame, koltansaame). Saamen kielille käännetään:

- saamelaisia erityisesti koskevia lakeja ja muita säädöksiä, valtiosopimuksia, muita Suomen säädöskokoelmassa julkaistavia asiakirjoja sekä ministeriön määräyskokoelmassa julkaistavia määräyksiä, ohjeita ja päätöksiä;
- ministeriöiden valmistelemia saamelaisten elinkeinoihin saamelaisalueella liittyviä säädösesityksiä (esimerkiksi metsästys, kalastus, poronhoito);
- ministeriön ilmoituksia, tiedotteita tai lomakkeita täyttöohjeineen, jos ne pääosin koskevat saamelaisia tai saamen kielten käyttöön on muuten erityistä syytä (ks. Säädösvalmistelun kuulemisopas, luku 4.5<sup>53</sup>);

52 <http://kuulemisopas.finlex.fi/>

53 <http://kuulemisopas.finlex.fi/>

- ministeriöiden valmistelemia saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutumiseen vaikuttavia hallinnollisia uudistuksia sekä uudistusten toimeenpanoa (esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvveluita) koskevia asiakirjoja.

Koska saamen kielten käännöspalveluita on tarjolla vähän, kääntämiseen tulee varata riittävästi aikaa.

### Monikielinen viestintä, käännökset englanniksi ja muille vieraille kielille

Kaksikielisen viranomaisen on kielilain mukaan kaikessa yleisölle suunnatussa tiedottamisessaan käytettävä sekä suomen että ruotsin kieltä. Valtioneuvoston viestintään liittyvät tiedotteet julkaistaan molemmilla kansalliskielillä ja pääsääntöisesti myös englanniksi. Ministereiden ulkomaanmatkoihin (mukaan lukien vienninedistämismatkat) sekä kansainvälisiin tapahtumiin ja vierailuihin liittyy myös usein käännöstarvetta ja kääntämiseen tarvittava aika on syytä ottaa huomioon kaikessa suunnittelussa.

Hallituksen esityksistä voidaan kääntää osia englanniksi silloin, kun niille on perusteltu tarve. Lisäksi englanniksi käännetään tekstit, joita Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja velvoitteet sekä muu kansainvälinen yhteistyö edellyttävät. Sama koskee käännöksiä venäjäksi.

Käännöksiä hankitaan valtioneuvoston tarpeisiin tarvittaessa myös muille kielille.

### Tulkkaus

Valtioneuvoston kanslian kieliasiantuntijat tarjoavat konsekutiivi- eli peräkkäistulkausta kielipareissa suomi-venäjä ja venäjä-suomi. Konsekutiivitulkkaus tarjotaan ministeriön eli tapaamisen suomalaisen osapuolen tarpeisiin.

Jos ministeriö tarvitsee konsekutiivitulkausta muille kielille kuin venäjäksi tai simultaanitulkausta mille kielelle hyvänsä, ministeriö hankkii tällaiset tulkkaukset itse. Ministeriöt maksavat itse tulkkauksen, joka hankitaan ulkopuolisilta tulkeilta.

### Virka-ajan ulkopuoliset käännöspalvelut

Virka-ajan ulkopuolella hoidetaan vain hallituksen ja ministereiden kiireelliset ja toiminnallisesti tärkeät viestit sekä yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellista tietoa sisältävät tekstit, joista on välttämätöntä tiedottaa heti ruotsiksi sekä tarvittaessa myös englanniksi.

## 12.5 Valtioneuvoston yhteiset tietojärjestelmät ja -alustat

Valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä, oikeuskanslerinvirastossa ja tasavallan presidentin kansliassa on käytössä valtioneuvoston yhteinen asianhallintajärjestelmä VAHVA. Lisäksi eräät erikseen sovitut virastot käyttävät järjestelmää EU-asioiden valmisteluun. Järjestelmää käyttämällä täytetään viranomaisia koskevan lainsäädännön, kuten julkisuuslain ja tiedonhallintalain, asettamat vaatimukset asioiden ja asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista. Valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä käsittelyyn tulevat asiat rekisteröidään sekä viralliset asiakirjat laaditaan, allekirjoitetaan ja arkistoidaan järjestelmässä. Järjestelmässä käytetään kehittyntä sähköistä allekirjoitusta. Myös ministerit käsittelevät ja allekirjoittavat sähköisesti asiakirjoja järjestelmässä. Ks.12.4 Julkisuus ja asiakirjojen käsittely.

Valtioneuvoston kanslian on valtioneuvoston tiedonhallintayksikkönä ylläpidettävä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden käsittelyssä olevista ja olleista asioista asiarekisteriä, johon rekisteröidään asiaa, asiankäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot. Ministeriön on rekisteröitävä viipymättä sille saapunut tai sen laatima asiakirja asiarekisteriin.

Valtioneuvoston sähköinen päätöksentekojärjestelmä (PTJ) on tarkoitus korvata uudella päätöksentekosovelluksella (PTS) vuoden 2023 aikana. Tasavallan presidentin esittelyissä, valtioneuvoston yleisistunnoissa ja raha-asiainvaliokunnassa käytössä oleva kokoussovellus (PTJmobile) on myös tarkoitus korvata uudella kokoussovelluksella (Istuntosovellus) vuoden 2023 aikana. Ks. 2.5.3 Asian vireilletulo ja esittelylistat ja 2.5.5 Päätöskirjaukset ja pöytäkirjat.

Valtioneuvoston hankeikkuna on valtioneuvoston sisäinen hanketiedon järjestelmä, jota käytetään hankkeiden seurantaan ja viestimiseen. Julkiset hanketiedot siirtyvät Hankeikkunasta valtioneuvoston ja sen ministeriöiden verkkosivuille ja avoimeen rajapintaan. Hankeikkunaan viedään julkiset tiedot ja julkiset asiakirjat kaikista valtioneuvoston ja sen ministeriöiden säädösvalmisteluhankkeista, strategioista, uudistamis- ja kehittämishankkeista sekä toimielimistä. Hankeikkunassa on myös hallitusohjelman seurannan osio.

Kampus on ministeriöiden, oikeuskanslerinviraston ja tasavallan presidentin kanslian yhteinen intranet sekä alusta valtioneuvoston sisäisille digitaalisille työtiloille. Työtilojen sisältö on avointa koko valtioneuvoston henkilöstölle ja työtilat on tarkoitettu vain valtioneuvoston sisäiseen yhteistyöhön. Kampus on sisäverkon palvelu. Ks. 5.8 Valtioneuvoston sisäinen viestintä.

Tiimeri on digitaalisten työtilojen yhteistyöpalvelu, jota käytetään työskentelyyn valtioneuvoston ulkopuolisten toimijoiden kanssa.

## 12.6 Lobbauksen avoimuus (avoimuusrekisteri)

Avoimuusrekisterilaissa veloitetaan oikeushenkilöitä ja yksityisiä elinkeinonharjoittajia ilmoittamaan eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistamastaan lobbauksesta ja siihen liittyvästä konsultoinnista julkiseen avoimuusrekisteriin<sup>54</sup>, joka otetaan käyttöön 1.1.2024. Rekisteri ei luo veloitteita lobbauksen kohteille, vaan ilmoitusvelvollisuus koskee aina lobbaajaa.

Lobbauksella tarkoitetaan yhteydenpitoa, jolla pyritään vaikuttamaan asian valmisteluun ja päätöksentekoon edistämällä tiettyä etua tai tavoitetta. Kaikki toimijat ministeriöissä ovat vaikuttamistoiminnan kohteita, joihin kohdistuvaa yhteydenpitoa ilmoitetaan rekisteriin. Henkilöittäin rekisteriin yksilöidään kuitenkin vain ministerit, ministereiden toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit, ministereiden erityisavustajat, kansliapäälliköt, alivaltiosihteerit, osastopäälliköt ja ministeriöiden asettamat selvityshenkilöt.

Yhteydenpidon muodolla tai suunnalla ei ole merkitystä. Yhteydenpito voi olla esimerkiksi tapaamisia, puheluita tai sähköposteja. Rekisteriin ilmoitetaan vaikuttamistoiminnan kohteiden lisäksi muun muassa yhteydenpidon aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat.

Lobbaajat ilmoittavat vaikuttamistoiminnasta avoimuusrekisteriin kahdesti vuodessa. Tiedot ovat nähtävillä rekisterissä kymmenen vuoden ajan. Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii avoimuusrekisterin rekisterinpitäjänä ja valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Rekisteriin henkilön tarkkuudella yksilöidyillä on oikeus pyytää tarkastusvirastolta virheellisten henkilötietojen oikaisemista. Tällaisissa tai muissa rekisteriin liittyvissä laiminlyöntiepäilyissä tarkastusvirastolla on oikeus pyytää myös vaikuttamistoiminnan kohteelta selvitystä yhteydenpidosta.

Ks. Avoimuusrekisteriopus<sup>55</sup>

## 12.7 Virkamiesten asema

### 12.7.1 Virkamiesasema

Valtion virkamiesoikeuden perustana ovat perustuslaki ja valtion virkamieslaki. Perustuslain mukaan valtioneuvosto nimittää valtion virkoihin, jollei nimittämistä ole säädetty tasavallan presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi.

54 [avoimuusrekisteri.fi](http://avoimuusrekisteri.fi)

55 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-775-7>

Virkamies nimitetään virkaan tai virkasuhteeseen viranomaisen päätöksellä, johon nimitettävä henkilö on antanut suostumuksensa. Virka on pääsääntöisesti ilmoitettava julkisesti haettavaksi ja siihen on nimitettävä perustuslaissa säädettyjen nimitysperusteiden mukaan pätevin ja soveltuvin hakija.

Yleiset perustuslaissa säädetyt virkanimitysperusteet ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Näiden lisäksi nimitettävän henkilön on täytettävä virkaan lailla tai asetuksella säädetyt kelpoisuusvaatimukset. Pääsääntöisesti kaikkiin valtionhallinnon virkoihin kelpoisuusvaatimuksena ovat 18 vuoden ikä ja lailla vahvistetut kotimaisten kielten kielitaitovaatimukset. Erityisistä kelpoisuusvaatimuksista on lähtökohtaisesti säädetty ylimpien virkojen sekä sellaisten virkojen kohdalla, joiden hoitaminen edellyttää tiettyä tai tietyn-tasoista tutkintoa.

Virkasuhte on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana. Virkasuhteelle ominaisia tunnuspiirteitä ovat erityiset velvollisuudet ja virkavastuu.

## 12.7.2 Yleiset virkavelvollisuudet

Valtion virkamieslaki on yleislaki, jossa säädetään yleisistä virkamiehelle kuuluvista velvollisuuksista. Virkamiehen tärkein velvollisuus on suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on myös noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä sekä käyttäytymistä asemaansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Virkamiehen tehtävät määräytyvät hänen työnantajanaan toimivan viraston tehtävien perusteella, jotka on määritetty virastoa koskevassa laissa, asetuksessa ja työjärjestyksessä. Näiden säännösten ja määräysten puitteissa esimies voi määrätä virkamiehen tehtävistä.

Virkamiehellä on myös eräitä valtion tehtävistä johtuvia velvollisuuksia. Hän ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen. Hänen on myös noudatettava vaitiolovelvollisuutta asioissa, jotka lain mukaan ovat salassa pidettäviä. Virkamiehen vaitiolovelvollisuus jatkuu vielä senkin jälkeen, kun virkasuhde on päättynyt. Edelleen virkamies ei saa ottaa vastaan eikä pitää sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, ellei asianomainen viranomainen hakemuksesta myönnä hänelle siihen lupaa. Virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi varsinaisessa tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muuten haitata tehtävän asianmukaista hoitamista tai vahingoittaa kilpailevana toimintana työnantajaa.



### 12.7.3 Esittely

Valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee asiat valtioneuvoston esittelijän esittelystä. Myös ministeriössä asiat ratkaistaan esittelystä, jollei erityisestä syystä toisin säädetä.

Yleisistunnossa ja ministeriöissä esittelijöinä toimivat ministeriöiden virkamiehet.

Esittelijän tehtävät ja vastuu muodostavat tärkeän perustan valtioneuvoston päätöksenteolle. Esittelyllä tarkoitetaan päätösehdotuksen tekemistä. Virkamiesesittelijä vastaa asian valmistelusta ministeriössä ja esittelee virkatehtäviinsä kuuluvat asiat sekä muut asiat, jotka annetaan hänen esiteltäväkseen. Esittelijän tehtäviin kuuluu tavallisesti myös varmentaa tehty päätös tai sitä koskeva pöytäkirja. Virkamiesesittelijä myös avustaa ministeriä ja ministeriön muuta johtoa asian kaikissa käsittelyvaiheissa ja on tarvittaessa läsnä neuvotteluissa ja päätöksenteossa.

Perustuslain 118 §:n 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystänsä on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Esittelijän vastuu rinnastetaan päätöksentekijän vastuuseen. Esittelijän vastuu koskee päätöksen lainmukaisuutta.

Tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. Asian, jonka presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, esittelee asianomainen ministeri presidentille valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Asian esittelee ministeri silloinkin, kun presidentti päättää asiasta ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Perustuslain 118 §:n 2 momentin mukainen virkavastuu koskee myös ministereitä näiden toimiessa esittelijöinä presidentin päätöksenteossa.

### 12.7.4 Kansliapäällikön ja muun virkamiesjohdon asema ja tehtävät

Valtionhallinnon ylimpiä virkamiehiä ovat ministeriöiden osastopäälliköt ja heitä ylemmät ministeriön virkamiehet, kuten kansliapäälliköt, sekä valtioneuvoston asetuksella säädetävien ministeriön alaisten virastojen päälliköt.

Valtioneuvosto nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt ja muut ministeriöiden virkamiehet lukuun ottamatta eräitä puolustusministeriön ja sisäministeriön virkamiehiä. Nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä.

Ylimpien virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään virkamieslaissa. Näitä ovat ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.

Ylimpiin virkoihin nimitettäväksi esitettävän henkilön on ennen nimitystä annettava ilmoitus taloudellisista ja muista sidonnaisuuksistaan, jotka voisivat vaikuttaa hänen edellytyksiinsä hoitaa tehtäviään. Menettelyn tarkoituksena on lisätä avoimuutta ja kansalaisten luottamusta virkamiehiin sekä ehkäistä pysyväisluonteinen esteellisyys hoitaa virkatehtäviä. Sidonnaisuustiedot voidaan myös julkaista yleisen tietoverkon kautta, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu.

### 12.7.5 Vastuu virkatoimista

Virkamiesten virkavastuu on kansalaisten yleiseen oikeudelliseen vastuuseen verrattuna laajempi ja ankarampi, ja sen toteuttamiskynnys on osittain alempi. Virkavastuun perusteena on lain noudattamisen tai muiden virkaan kuuluvien velvollisuuksien laiminlyönti. Virkavastuu koostuu rikosoikeudellisesta vastuusta ja vahingonkorvausvastuusta sekä hallinnollisesta vastuusta. Virkamiehellä on myös tosiasiallinen vastuu virkatoimistaan.

Virkamiehen rikosoikeudellinen vastuu perustuu erityisiin virkarikoksia koskeviin säännöksiin.

Yksityisellä kansalaisella on oikeus vaatia vahingonkorvausta virkamiehen virkatoimista aiheutuneesta vahingosta viranomaiselta tai myös suoraan virkamieheltä. Viranomaisen vastaa pääsääntöisesti vahingon korvaamisesta, jos vahinko on aiheutunut virkamiehen virheestä tai laiminlyönnistä. Jos vahinko on aiheutunut julkista valtaa käytettäessä, korvausvastuun edellytyksenä kuitenkin on, että tehtävän suorittamiselle kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Valtioneuvoston ja ministeriön päätöksen aiheuttaman vahingon korvaamisessa on edellytyksenä, että päätös on muutettu tai kumottu taikka että virheen tehnyt on todettu syylliseksi virkarikokseen tai veloitettu korvaamaan vahinko. Virkamies vastaa lähtökohtaisesti virkatehtävissään virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamastaan vahingosta. Virkamies voi tämän perusteella joutua osaksi tai kokonaan korvaamaan viranomaisen maksaman vahingonkorvauksen.

Virkamiehen virkavastuu voi toteutua myös hallinnollisessa menettelyssä. Viranomaisen voi antaa virkamiehelle varoituksen, jos hän toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä. Lisäksi virkamies voidaan irtisanoa virkavelvollisuuksien rikkomisen tai laiminlyönnin johdosta, jos siihen on erityisen painava syy. Irtisanomisperusteen olemassaoloa arvioitaessa otetaan huomioon virkamiehen asema ja tehtävät. Virkasuhde voidaan myös purkaa ilman irtisanomisaikaa, jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö

virkaovelvollisuuksiaan. Valtionhallinnon ylimmät virkamiehet voidaan valtion virkamieslain 26 §:n mukaan lisäksi irtisanoa, kun siihen on viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy.

Virkamiehen tosiasiallisen virkavastuun piiriin kuuluu esimerkiksi hyvän hallintotavan ja virkamiesmoraalin vaatimusten noudattaminen. Tosiasiallisen virkavastuun vaatimuksia valvovat esimiehet, yleiset laillisuusvalvojat ja valtion taloudenhoidon osalta valtiontalouden tarkastusvirasto. Tosiasialliseen virkavastuuseen ei liity oikeudellisesti määriteltyjä tehosteita tai seuraamuksia. Tosiasiallinen virkavastuu voi johtaa esimerkiksi huomautuksen antamiseen virkamiehelle.

Voimassaoleva lainsäädäntö, määräykset, ohjeet ja suositukset eivät kata kaikkea virkatoimintaa tai virkamiehen yksityiselämään liittyviä tilanteita. Virkamiehen on tärkeää itse harkita omaa käyttäytymistään valtionhallinnon arvojen ja virkamieseettisten periaatteiden valossa siten, että luottamus valtionhallinnon puolueettomaan toimintaan säilyy. Näiden tilanteiden tarkastelua varten on asetettu valtion virkamieseettinen neuvottelukunta, joka edistää virkamiesetiikkaa koskevaa keskustelua ja antaa yleisiä suosituksia virkamiesetiikasta (esimerkiksi virkamies sosiaalisessa mediassa). Virkamiesetiikan vahvistamisessa läpinäkyvyys on avainasemassa. Mitä avoimempi valtionhallinto on, sitä vähemmän jää tilaa kestäättömille toimintavoille. Virkamieseettinen toimintaohje on yleisesitys valtionhallinnon virkamiesetiikkaa koskevista säädöksistä, ohjeista ja käytännöistä.<sup>56</sup>

## 12.7.6 Virkarikokset

Virkamiehen rikosoikeudellinen vastuu perustuu erityisiin virkarikoksia koskeviin säännöksiin. Virkarikoksesta voidaan tuomita rangaistus, jos rangaistava teko on tehty virkatehtävissä. Virkarikoksia ovat esimerkiksi lahjuksen ottaminen, virka-aseman väärinkäyttäminen, virkasalaisuuden paljastaminen tai muun virkaovelvollisuuden rikkominen. Syyttäjän syyteoikeuden ohella jokaisella kansalaisella on oikeus vaatia tuomioistuimessa virkamiehelle rangaistusta lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin perusteella.

Lahjusrikoksia koskevien säännösten mukaan on muun muassa kiellettyä pyytää, ottaa vastaan tai hyväksyä itselle tai toiselle toiminnastaan palvelussuhteessa lahja tai muu oikeudeton etu taikka sellaista koskeva lupaus tai tarjous. Rikoslaisa säädetään erikseen lahjuksen ottamisesta kansanedustajana. Valtioneuvoston jäseniin sovelletaan kuitenkin yleisiä lahjusrikoksia koskevia säännöksiä, jotka ovat tiukempia. Valtiovarainministeriö on

---

56 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-505-6>

antanut valtion virastojen ja laitosten virka- ja työsopimussuhteista henkilöstöä koskevan ohjeen vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista. Vieraanvaraisuuden, etujen ja lahjojen vastaanottamisesta valtioneuvoston jäsenen osalta ks. 13.13.

Virkasalaisuuden rikkomisesta tuomitaan muun muassa virkamies, joka palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti paljastaa sellaisen asiakirjan tai tiedon, joka on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista taikka käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi tällaista asiakirjaa tai tietoa.

Jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa käyttäessään julkista valtaa, hänet tuomitaan virka-aseman väärinkäyttämisestä.

Virkavelvollisuuden rikkominen on yleissäännös, joka koskee muita kuin edellä kuvattuja tekoja. Siitä tuomitaan virkamies, joka virkaansa toimittaessaan muulla kuin edellä mainitulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa.

## 13 Ministerin tehtävän hoitaminen

### 13.1 Ministerin tehtävä

Ministeri on valtioneuvoston jäsen. Valtioneuvostolle kuuluvat perustuslaissa säädetty tehtävät sekä ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen päätettäväksi. Valtioneuvosto panee myös täytäntöön presidentin päätökset. Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvostolle kuuluvia asioita käsitellään ja sovitetaan valmistelevasti yhteen ministerivaliokunnissa ja ministeriryöryhmissä sekä eri muotoisissa hallituksen neuvotteluissa (perustuslain 65–67 §).

Ministeri toimii ministeriön päällikkönä tai käsittelee ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta (perustuslain 68 §).

Ministerin tehtävän sisältöä ei voi yksiselitteisen kattavasti kuvata. Tehtäviin kuuluu osallistuminen valtioneuvoston ratkaisuntekoon yleisistunnossa ja osallistuminen tasavallan presidentin esittelyyn sekä perehtyminen ja kannanmuodostus niissä päätettäväksi tuleviin asioihin samoin kuin ratkaisunteko ministeriössä. Ministeri osallistuu myös päätöksenteon valmisteluun ministerivaliokuntien ja ministeriryöryhmien jäsenenä sekä muiden valmisteluelinten toimintaan, esimerkiksi hallituksen neuvotteluihin.

Ministeri johtaa asioiden valmistelua ministeriössä, huolehtii viestinnästä sekä seuraa kehitystä ja vastaa hallinnon asianmukaisesta toiminnasta omalla toimialallaan. Ministerin tehtäviin kuuluu poliittisten päämäärien edistäminen sekä yleisemmin yhteiskuntapoliittiseen julkiseen keskusteluun osallistuminen, erilaiset tapaamiset ja yhteydenpito. Ministeri osallistuu EU-yhteistyöhön ja EU:n päätöksentekoon esimerkiksi ministerineuvostotyön kautta sekä muuhun kansainväliseen yhteistyöhön.

Ministerin tehtävien hoitaminen edellyttää osallistumista eduskunnan työskentelyyn. Ministerin tulee seurata etenkin toimialansa asioiden käsittelyä eduskunnassa ja olla täysistunnossa niitä käsiteltäessä läsnä. Ministeri huolehtii siitä, että eduskunta saa asioiden käsittelyssä valtioneuvostolta viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Ministeri selostaa EU:n ministerineuvoston kokouksessa käsiteltäviä

asioita ja valtioneuvoston kantoja niihin eduskunnan suurelle valiokunnalle. Kansanedustajat voivat tehdä ministerin vastattavaksi kysymyksiä tämän toimialaan kuuluvasta asiasta.

## 13.2 Ministerin toimitilat

Valtioneuvoston kanslia osoittaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden käyttöön toimitilat sekä ministereiden, esikuntien ja sihteereiden työhuoneet ja muut toimitilat. Toimitilojen sijainti voi vaihtua esimerkiksi peruskorjauksista, tilamuutoksista, väistömuutoista ja valtion toimitilastrategian toteuttamiseksi tapahtuvista tilojen vähentämisestä ja yhteiskäytöstä johtuen.

Toimitiloihin teostalleteuksina sijoitetut taideteokset kuuluvat useimmiten Kansallisgallerian kokoelmiin. Sopimusten mukaan teoksia saa käsitellä niiden tallettajan valtuuttama edustaja. Teosvalinnat tehdään viime kädessä tallettajan toimesta.

Suuremmat kokoukset ja vieraiden vastaanotto voidaan järjestää asianomaiselle ministeriölle osoitetuissa neuvotteluhuoneissa, valtioneuvoston yhteisissä kokous- ja neuvottelukeskuksissa tai valtioneuvoston edustustiloissa. Valtioneuvoston edustustilojen käytöstä annetaan erilliset ohjeet.

## 13.3 Ministerin palkkio ja eläke

Valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetussa laissa (ministeripalkkiolaki) säädetään palkkion maksamisesta, sen määräytymisestä ja palkkion maksamisen lakkaamisesta. Lain 1 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenille maksetaan tehtävän asianmukaisen hoitamisen vaatima palkkio. Palkkio vastaa suuruudeltaan edustajan-palkkiosta annetun lain mukaan eduskunnan varapuhemiehelle maksettavaa palkkiota. Pääministerille maksettava palkkio vastaa suuruudeltaan eduskunnan puhemiehelle maksettavaa palkkiota.<sup>57</sup> Valtioneuvoston jäsenelle maksetaan palkkiota siitä päivästä, jona hän ryhtyy hoitamaan valtioneuvoston jäsenen tehtävää, ja hänen oikeutensa palkkioon lakkaa, kun hänelle on myönnetty ero tai hänet katsotaan eronneeksi valtioneuvoston jäsenen tehtävästä.

57 Euromääräiset palkkiot julkaistaan valtioneuvoston verkkosivuilla: <https://valtioneuvosto.fi>.

Siltä osin kuin valtioneuvoston jäsenellä on palkkion lisäksi samalta ajalta oikeus päivärahaetuuteen sairausloman tai muun vastaavankaltaisen syyn perusteella, päivärahaetus maksetaan valtioneuvoston kanslialle.

Palkkio maksetaan kultakin kalenterikuukaudelta kuun 15. päivänä. Palkkion maksaa valtioneuvoston kanslia ministerin osoittamalle pankkitilille. Kansanedustajalta, joka on kutsuttu valtioneuvoston jäseneksi, eduskunta pidättää puolet edustajan palkkiosta ja kulukorvauksesta.

Valtioneuvoston kanslia on tehnyt ministeripalkkiolain soveltamista ohjaavan päätöksen (VNK/643/40/2017). Päätös koskee ministeripalkkiota ja ministerin vapaita.

Kansanedustajan ja valtioneuvoston jäsenen eläketurva perustuu kansanedustajan eläkkeestä ja sopeutumisrahasta annettuun lakiin ja kansanedustajan perhe-eläkkeestä annettuun lakiin. Turvaan kuuluu vanhuuseläke, työkyvyttömyyseläke ja perhe-eläke. Tarkoituksena on antaa poliittisen uran pituuteen ja siitä vuosittain saatujen palkkioiden määrään perustuvaa toimeentuloturva vanhuuden, työkyvyttömyyden ja työttömyyden varalta. Kuoleman jälkeen puolisollla ja alaikäisillä lapsilla on mahdollisuus myös perhe-eläketurvaan. Eduskunnasta ennen eläkkeellesiirtymisikää pois jäänyt kansanedustaja voi saada sopeutumisrahaa, jos hän ei työllisty edustajantoimen jälkeen. Sopeutumisraha korvaa sopeutumiseläkkeen, joka lakkautettiin vuonna 2019. Sopeutumisrahaa maksetaan 1–3 vuotta edustajantoimen kestosta riippuen. Oikeus sopeutumisrahaan syntyy, kun edustajantoimi on kestänyt vähintään yhden vuoden. Sopeutumisraha lasketaan pääsääntöisesti samalla tavoin kuin kansanedustajan vanhuuseläke. Eläketurvasta huolehtii Keva. Jos valtioneuvoston jäsenyyden perusteella eläkettä nauttiva henkilö nimetään uudelleen valtioneuvoston jäseneksi, lakkaa eläke siksi ajaksi, jonka ministerikausi kestä.

## 13.4 Tehtävien hoitamisesta aiheutuvat kustannukset

Ministeripalkkiolain mukaan valtioneuvoston jäsenelle voidaan korvata tehtävien hoitamisesta aiheutuneet ylimääräiset kohtuulliset kustannukset valtioneuvoston kanslian päätöksellä. Ministerin on tehtävä esitys kustannusten korvaamisesta valtioneuvoston kanslialle, joka tekee tapauskohtaisesti päätöksen. Kysymykseen voi tulla esimerkiksi turvallisuuden ja liikkumiseen liittyviä kustannuksia. Tällaisten lähinnä vähäiseksi katsottavien kulujen osalta on lähtökohtaisesti soveltuvin osin voimassa mitä virkamiesten vastaavista kuluista ja korvauksista on mahdollisesti säädetty tai sovittu (ministeripalkkiolain 7 §).

### Valtioneuvoston jäsenen puolison matkakustannukset

Jos ministerin puoliso on erikseen kutsuttu ja hänen edellytetään osallistuvan puolisonsa rinnalla ministerivierailuun ulkomailla, voidaan puolison matkakustannukset (ilman päivärahaa) korvata. Puolison matkat maksetaan ministerin sijoitusministeriön määrärahoista.

Jos ministerin puolison edellytetään olevan läsnä virallisissa tilaisuuksissa kotimaassa ja hän joutuu sitä varten matkustamaan tilaisuuteen asuinpaikkakunnaltaan, korvataan matkasta aiheutuneet matkakustannukset (ilman päivärahaa) asianomaisen ministeriön määrärahoista.

Matkamääräykset annetaan ministeriökohtaisesti.

### Työtapaturman korvaaminen

Valtioneuvoston jäsen kuuluu lakisääteisen työtapaturmavakuutuksen piiriin.

Tapaturmaturva on voimassa virka- ja työtehtäviä hoidettaessa, myös virkamatkoilla. Työtapaturmaa koskevat korvausasiat käsittelee Valtiokonttori. Arvioitaessa sitä, onko tapaturma tapahtunut työssä tai siitä johtuvissa olosuhteissa, noudatetaan valtioneuvoston jäsenen samaa korvauskäytäntöä kuin työtapaturmissa yleisestikin.

Työtapaturman sattuessa tulee valtioneuvoston jäsenen välittömästi tehdä tapaturma-ilmoitus Valtiokonttorin sähköisessä palvelussa<sup>58</sup> ja sen jälkeen ilmoittaa tapaturma-ilmoituksen tekemisestä valtioneuvoston kanslian henkilöstöyksikköön.

Valtion puolesta ei ole vapaa-ajan tapaturmavakuutusta.

## 13.5 Vuosilomaan rinnastettavat ja muut vapaat

Valtioneuvoston jäsenellä on ministeripalkkiolain nojalla kalenterivuositain oikeus vuosilomaan rinnastettavaan 30 päivän vapaaseen, jonka sijoittumisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto. Oikeus 30 päivän vapaaseen tulee heti kalenterivuoden alussa tai päivänä, jolloin ministeri nimitetään. Kalenterivuoden päättyessä käyttämättömiä vapaita voi käyttää seuraavan vuoden huhtikuun loppuun asti, jolloin ne raukeavat ilman eri päätöstä. Valtioneuvoston jäsenyyden päättyessä ministerille korvataan kuluvan vuoden pitämättömät vapaat rahamääräisenä.

58 <https://asiointipalvelu.valtiokonttori.fi/tyotapaturmat/>



Ministereiden vuosilomalistat kootaan valtioneuvoston kanslian valtioneuvostoasiainyksikössä ministerien ehdotusten pohjalta. Yleisistunto päättää vuosilomien ajankohdat.

Valtioneuvoston kanslia on antanut tiedonannon (VNK 49/41/2015) ministerin vuosilomaan rinnastettavien vapaiden vahvistamisesta yleisistunnossa. Tiedonannon mukaan kaikki ministereiden vapaat tuodaan yleisistunnon vahvistettaviksi. Vapaan peruuttamista ei ole tarpeen tuoda yleisistunnon vahvistettavaksi, vaan se ilmoitetaan suoraan valtioneuvostoasiainyksikköön.

Ministerillä ei ole määriteltyä työaikaa. Ministerin tehtävän yhdistäminen eräisiin muihin tehtäviin on mahdollista. Useimmat ministerit ovat samalla kansanedustajia ja osa samanaikaisesti myös aluevaltuuston valtuutettuja, kunnanvaltuutettuja tai esimerkiksi puolueensa puheenjohtajia. Ajankäyttö on ministerin tapauskohtaisessa harkinnassa, mutta muut tehtävät eivät saa estää täysipainoista ministerin tehtävien hoitamista.

Valtioneuvosto on määrännyt kullekin ministerille muista valtioneuvoston jäsenistä sijaiset sen varalta, ettei ministeri voi tilapäisen esteen vuoksi hoitaa tehtäviään. Tämä valtioneuvostolain 5 §:ään perustuva sijaisuusjärjestelmä on tarkoitettu ministerin lyhytkestoisii esteisiin. Tilapäisen esteen kestosta ei ole säännöksiä. Esteen tilapäisyyttä on arvioitu yksittäistapauksittain. Vakiintuneen tulkinnan mukaan ministerin este on tilapäinen, kun se on kestoltaan noin 30 päivää tai sitä lyhyempi.

Ministerillä ei ole mahdollisuutta saada tilapäistä vapautusta ministerin tehtävästään äitiyden tai isyyden vuoksi. Mahdollisuutta ministerin vanhempainvapaaseen on käsitelty hallituksen esityksessä laeiksi valtioneuvostosta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 137/2011 vp). Esityksessä ehdotettiin valtioneuvostosta annettuun lakiin säännöstä, jonka nojalla valtioneuvosto olisi voinut hyväksyä muun ministerin kuin pääministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisen määräajaksi ministerin esittämästä perustellusta syystä. Perusteluissa todettiin, että säännöksen tarkoittamana perusteltuna syynä olisi voinut tulla kyseeseen esimerkiksi äitiys-, isyys tai vanhempainvapaasta johtuva poissaolo. Eduskunta ei tätä uutta säännöstä kuitenkaan lakiin hyväksynyt ja poisti sen lakiehdotuksesta perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti (PeVM 1/2012 vp). Ministerin käytössä ovat luonnollisesti kuitenkin ministeripalkkiolain mukaiset vapaat myös lapsen syntyessä ja ministeri voi niitä käyttäessään todeta olevansa "vanhempainvapaalla".

Lisäksi eräissä tapauksissa "vanhempainvapaata" on pidetty siten, että ministeri on saanut pyynnöstään eron valtioneuvoston jäsenyydestä, mutta hän on palannut takaisin ministeriksi lyhyehkön ajan jälkeen, kun hänet on nimitetty uudelleen valtioneuvoston jäseneksi. Tänä aikana toinen henkilö on ollut nimitettynä valtioneuvoston jäseneksi ja toiminut asianomaisena ministerinä. Julkisuudessa henkilöön on viitattu "sijaisministerinä".

Tällaisessa tilanteessa ministeriltä, joka ei enää ole valtioneuvoston jäsen, on suljettu pääsy valtioneuvoston tietojärjestelmiin (mukaan lukien valtioneuvoston sähköpostitunnus). Työvälineet (tietokone ja mobiililaitteet) on kerätty sinetöityyn säilytyspussiin. Ministerin nimenomaisella suostumuksella nimetty sihteeri on voinut hallinnoida ministerin kalenturia ministerin paluuta ennakkoiden.

### Vapaiden aikaiset sijaisuusjärjestelyt

Kuten edellä jaksossa 1.4.3 on kerrottu, valtioneuvoston yleisistunto määrää valtioneuvoston jäsenten sijaiset pääministerin esittelystä. Tämä valtioneuvostolain 5 §:n mukainen sijaisuus koskee yleensä päätöksentekoa ja muita hallintoasioita (esimerkiksi sitä, kuka allekirjoittaa päätöksen estyneen ministerin puolesta).

Estyneenä olevalta ministeriltä itseltään tiedustellaan hänen kykyään ja mahdollisuuttaan hoitaa suunniteltuja asioita ja niistä sovitaan tapauskohtaisesti. Esimerkiksi sairaustapauksissa ministeriltä itseltään tiedustellaan hänen kykyään hoitaa asioita. Sairastunut voi mahdollisesti esimerkiksi vastata puheluihin ja hoitaa juoksevia asioita, mutta hän ei esimerkiksi voi pitää puheita. Sijaisuudet määrittyvät tapaus- ja tilannekohtaisesti.

Muut kuin päätöksentekoon ja hallintoasioiden hoitoon liittyvät tehtävät voidaan hoitaa joko mainitun sijaisuusjärjestelyn kautta tai muutoin sopimalla. Jos kyse on esimerkiksi erilaisiin tapahtumiin osallistumisista, kokouksista, pidettävistä puheista ja ulkomaanmatkoista, sijaistavien ministereiden aikataulut eivät yleensä anna myöden näille tapahtumille. Tällöin voidaan pyrkiä siirtämään sovittuja tapahtumia tai tilanteen mukaan voidaan sopia tapahtumaan muu sijainen.

## 13.6 Virkamatkat ja muut matkat

Ministeriöiden matkustusprosessin tavoitteena on mahdollistaa kokonaistaloudellinen, turvallinen, ympäristövastuullinen ja sujuva matkustaminen. Matkustukseen liittyvissä hankinnoissa hyödynnetään puitesopimuksia ja matkustuspalvelut hankitaan sopimusmatkatoimiston tai sopimustoimittajan kautta. Matkavaraukset pyritään tekemään hyvissä ajoin ennen matkaa, ja matkaliput valitaan sen mukaan, mikä on tarkoituksenmukaisinta ja kokonaistaloudellisesti kustannustehokkainta.

Ministeripalkkiolain mukaan valtioneuvoston jäsenten virkamatkojen korvaamisessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä valtion virkamiesten matkakustannusten korvaamisesta on sovittu.<sup>59</sup> Valtioneuvoston jäsenen virkamatkoihin sovelletaan valtioneuvoston matkustusohjetta ja mahdollista sijoitusministeriön matkustusohjetta.

Virkamatkoista saatavat kanta-asiakasetuudet (lento- ja laivayhtiöiden sekä hotellien bonuspisteet ja etuudet, ilmaismatkat tai muut sellaiset) tulee käyttää virkamatkoihin ja niiden käyttö yksityismatkoihin on kielletty.

Ministerin matkustaessa esimerkiksi puoluejohtajan ominaisuudessa tai muuten puolueen edustajana matkakustannuksista vastaa puolue. Ministerin, joka on myös kansanedustaja, matkan kotipaikkakunnalle maksaa eduskunta. Valtioneuvoston jäsenen virka-autopalvelusta, kuljetus- ja turvallisuusjärjestelyistä sekä muusta tehtävään liittyvästä kustannusten korvaamisesta määrätään valtioneuvoston kanslian päätöksellä. Virkamatkamääräykset annetaan ministeriökohtaisesti.

## 13.7 Valtioneuvoston autojen käyttö ja muut kuljetuspalvelut

### Valtioneuvoston jäsenten kuljettamisen periaatteet

Valtioneuvoston jäsenellä on tuloverolain 70 §:n mukaisesti oikeus tehtävään liittyvään maksuttomaan matkustamiseen, jolloin virka-auton tai taksin käytöstä saatu etu ei ole valtioneuvoston jäsenen veronalaista tuloa. Valtioneuvoston kanslian päättämien perusteiden mukaiset matkat merkitään virka-autoa, sopimuskuljetuspalvelua tai muuta taksipalvelua käytettäessä virkamatkoiksi. Valtioneuvoston kanslia huolehtii virka-autojen käyttöön sekä sopimuskuljetuspalveluun liittyvistä kustannuksista.

Virka-autoa ja muita kuljetuspalveluita käytetään ministeritehtävien hoitamiseen. Edellä kerrotuin perustein kuljetuspalveluita voidaan myös käyttää kodin tai vapaa-ajan asunnon ja ministeritehtävän toimituspaikan välisiin kuljetuksiin. Tämä koskee myös tilaisuuksia, jotka järjestetään ministerin vahvistetun vapaan aikana tai osana vaalikampanjaa.

<sup>59</sup> Tuloverolain 70 §:n 3 momentin mukaan veronalaista tuloa ei ole etu kansanedustajan toimeen tai valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä oikeudesta maksuttomaan matkustamiseen.

Virka-auton ja muiden kuljetuspalvelujen käyttö on osa valtioneuvoston jäsenen henkilö- ja kuljetusturvallisuutta.

Valtioneuvoston kuljetusmääräyksessä ohjeistetaan tarkemmin virka-autojen ja sopimuskuljetuspalvelun sekä muiden taksipalvelujen käyttöä.

### **Valtioneuvoston virka-autot**

Virka-autopalvelun valtioneuvoston jäsenille (lukuun ottamatta sisäministeriä ja puolustusministeriä) toteuttaa ensisijaisesti valtioneuvoston kanslian kuljetusryhmä.

Valtioneuvoston virka-autojen ja kuljettajien asemapaikka on Helsinki. Tämän vuoksi virka-autojen käyttömahdollisuudet koko valtakunnan kattavasti ovat rajalliset. Ensisijaisena käyttöperiaatteena ovat ministerikuljetukset, jotka alkavat tai päättyvät pääkaupunkiseudulle. Virka-autokuljetuksia alueellisesti myös muualla Suomessa pyritään järjestämään, milloin ne voidaan järjestää kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisesti ja kokonaistaloudellisella tavalla.

### **Valtioneuvoston sopimuskuljetuspalvelu**

Virka-autoja kuljettajineen ei ole aina riittävästi saatavilla kaikkiin valtioneuvoston jäsenten kuljetustarpeisiin, eikä virka-auton käyttäminen ole kaikissa tapauksissa tarkoituksenmukaista ja tehokasta. Valtioneuvoston kanslia on hankkinut virka-autopalvelun tukitoiminnoksi valtioneuvoston sopimuskuljetuspalvelun pääkaupunkiseudulta alkaviin tai päättyviin kuljetuksiin. Palvelua käytetään ensisijaisesti arkisin normaalien ajovuorojen ulkopuolella ja ruuhkahuippujen tasaajana sekä viikonloppuisin. Sopimuskuljetuspalvelun käyttöön liittyvät periaatteet ja määräykset ovat pääsääntöisesti samat kuin virka-autoillakin. Palvelusta syntyvistä kuluista vastaa valtioneuvoston kanslia.

### **Muut kuljetukset pääkaupunkiseudun ulkopuolella ja maakunnissa**

Maakunnissa ja ministerin kotipaikkakunnalla pääkaupunkiseudun ulkopuolella voidaan joutua käyttämään paikallisia tai alueellisia kuljetuspalveluita ministeritehtävien hoitamiseen silloin, kun virka-autolla tapahtuvaa kuljetusta ei voida kohtuudella järjestää kuljettajien työaikalakiin perustuvasta sääntelystä johtuen tai muutoin toteuttamaan kokonaistaloudellisesti kestäväällä tavalla. Valtioneuvoston kanslian kuljetusryhmä avustaa tarvittaessa paikallisen kuljetuspalvelun löytämisessä. Ministeri maksaa paikallisen kuljetuspalvelun kuljetukset maksuaikakortillaan ja kulut maksetaan sijoitusministeriön määrärahoista.

## Kuljettajien työaika

Kuljettajan työajan tehokas käyttö, työaikalaki, virkaehtosopimus sekä ylityörajat rajoittavat osaltaan virka-auton käyttöä. Moottorijoneuvon kuljettajan työaikaissa määritetään kuljettajan työajan maksimipituus sekä asetetaan vähimmäisvaatimukset tauoille. Kuljettajien vireyden säilyttäminen ja ajokunnon ylläpito ajotehtävien aikana on myös turvallisuuskysymys.

## 13.8 Valtioneuvoston jäsenten diplomaattipassit

Valtioneuvoston jäsenet ovat oikeutettuja saamaan diplomaattipassin, jonka ulkoministeriö myöntää. Diplomaattipassi on voimassa vain valtioneuvoston jäsenyyden ajan.

Passilain 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan diplomaattipassi voidaan myöntää erityisen merkittävässä valtiollisessa tehtävässä toimineelle henkilölle. Entiselle valtioneuvoston jäsenelle voidaan myöntää diplomaattipassi silloin, kun hakija on palvellut täyden hallituskauden eli neljä vuotta uuden passilain voimaantumispäivän 21.8.2006 jälkeen. Pääministerillä ja ulkoasiainhallinnon ministereillä on oikeus elinikäiseen diplomaattipassiin. Myös heidän puolisoillaan on oikeus diplomaattipassiin, mikäli he olivat puolisoita ministerintehtävän aikana. Passit ovat maksullisia.

## 13.9 Henkilöturvallisuusselvitys ja -todistus

Valtioneuvoston jäsenelle, ministerin toimikaudeksi nimitetyille valtiosihteerille ja ministerin erityisavustajalle, jotka toimivat tehtävissä, joissa on tarve päästä toisen valtion tai kansainvälisen järjestön, kuten EU:n tai Naton, turvallisuusluokiteltuun tietoon, haetaan kansainvälisen tietoturvaluokituksen mukainen kansainvälinen henkilöturvallisuustodistus (Personnel Security Clearance Certificate, PSC eli PSC-todistus). Todistuksen myöntää Suomessa kansallisena turvallisuusviranomaisena (National Security Authority, NSA) toimiva ulkoministeriö.

Määräyksiä, joissa edellytetään tällaisia todistuksia, on muun muassa toisten valtioiden kanssa tehdyissä tietoturvaluokitus sopimuksissa. Myös EU:lla ja Natolla on sääntöjä ja säännöstöjä, joissa edellytetään tällaisia todistuksia. Todistusta edellytetään pääsääntöisesti tilanteissa, jossa henkilö saa pääsyn toisen valtion tai kansainvälisen järjestön turvallisuusluokiteltuun tietoon tasolla CONFIDENTIAL tai sitä korkeampi. Tarve henkilöturvallisuustodistukselle ja sen tasolle voivat ilmetä myös kansainvälisen järjestön

antamasta kokouskutsusta. Henkilön, jolle todistusta haetaan, on ennen hakemuksen allekirjoittamista perehdyttävä Kansainvälisen turvallisuusluokitellun tietoaineiston käsittelyohjeeseen<sup>60</sup>.

Todistus perustuu suojelupoliisin tekemään turvallisuus selvitykseen kuitenkin siten, että ministereiden osalta henkilöturvallisuustodistus tehdään kansainvälisen käytännön mukaisesti perustuen korkeaan poliittiseen luottamustoimeen. Valtioneuvoston kanslia huolehtii tarvittavien selvitysten käynnistämisestä ja ne tehdään valtioneuvoston jäsenten ja heidän avustajiensa osalta tehtävien edellyttämässä laajuudessa. Tieto myönnetystä todistuksesta lähetetään hakijalle pääsääntöisesti sähköisesti.

Kansainvälisen turvallisuusluokitellun tietoaineiston käsittelyyn EU/NATO CONFIDENTIAL ja EU/NATO SECRET -turvaluokissa vaaditaan kansainvälisten määräysten mukaisesti työnantajan myöntämä kirjallinen oikeus asianomaisen turvaluokan tiedon käsittelyyn. Valtioneuvoston kanslia huolehtii tarvittavien lupien hakemisesta ja päättää tiedon käsittelyoikeuksien myöntämisestä ministereille, ministerin toimikaudeksi nimitetyille valtiosihteeereille ja ministerin erityisavustajille. Valtioneuvostossa käyttöoikeuksia haetaan ja niitä myönnetään pääsääntöisesti VN Avain -tietojärjestelmässä.

## 13.10 Lentoaseman VIP-palvelun käyttö

Valtioneuvoston jäsenten lähtiessä viralliselle ulkomaanvierailulle tai ottaessa vastaan ulkomaisen ministerin on vastaanottoa ja lähtöä varten varattavissa Helsinki-Vantaan lentoaseman Congress VIP-tila. Myös muilla lentoasemilla voidaan perustelluista syistä ulkomaan virkamatkan yhteydessä hyödyntää lentoaseman VIP-tilaa tai muita lentoaseman palveluita, esimerkiksi nopeutettuja kenttäpalveluja lennon vaihdon yhteydessä. Varauksista ja kustannuksista vastaa ministerin sijoitusministeriö.

## 13.11 Pääministerin virka-asunto ja palvelut

Pääministerillä on asunto valtion talossa, jonka kunnossapito, lämmitys ja valaistus sekä sisustus kustannetaan ja tarpeellinen henkilökunta maksetaan valtion varoista (ministeripalkkiolain 6 §). Pääministerin asuntoetu ei ole veronalaista tuloa (tuloverolain 70 §).

60 <https://um.fi/turvallisuusluokitellun-tiedon-kasittelyohje>

Pääministerin virka-asuntoon kuuluviin palveluihin sisältyvät myös turvallisuutta koskevat palvelut. Lisäksi palveluihin kuuluu pääministerin tehtävään liittyviä palveluita kokous- ja edustustilaisuuksien järjestämiseen liittyen. Kyse on tällöin pääministerin tehtäviin liittyvistä tilaisuuksista, joita ovat esimerkiksi hallituksen kokoukset, valtiovieraille järjestettävät tilaisuudet ja pääministerin järjestämät neuvottelut sekä muut sidosryhmä- ja edustustilaisuudet.

Pääministerillä ei ole asumispakkoa virka-asunnossaan. Pääministerillä on oikeus virka-asunnossa asuessaan käyttää henkilökuntaa asumiseen liittyviin tavanomaisiin yksityisen taloudenhoidon tehtäviin, kuten elintarvikkeiden hankkimiseen, ruoanvalmistukseen, vaatehuoltoon sekä siivoukseen. Pääministerin yksityistalouteen tilaamat ravitsemuspalvelut, elintarvikkeet ja palveluntarjoajan mahdolliset toimituskulut laskutetaan häneltä yksityisinä kustannuksina.

Valtioneuvoston kanslia toteuttaa pääministerin virka-asunnon palvelut.

## 13.12 Edustaminen ja valtioneuvoston edustustilat

Edustaminen on herkkää julkiselle arvostelulle ja julkista valtaa kohtaan tunnettavalle luottamukselle. Perustuslaissa säädetty yhdenvertaisuusperiaate sekä objektiviteetti-periaate, jonka mukaan luottamusta viranomaisen puolueettomuuteen ei saa vaarantaa, asettavat yleispiirteiset rajat erilaisten edustustilaisuuksien järjestämiselle ja suuntaamiselle.

Valtion talousarvion yleisten soveltamismääräysten mukaan valtion varoja voidaan käyttää edustustarkoituksiin vain tavanomaisen vieraanvaraisuuden ja huomaavaisuuden osoittamiseksi viraston tai laitoksen tehtäväalueella toimiville sekä tietyin edellytyksin henkilökunnalle. Muuta kuin viraston ja laitoksen varsinaiseen toimintaan tarkoitettua määrärahaa saadaan käyttää edustusluonteisiin tarkoituksiin vain, jos määrärahan käyttöperusteet sen nimenomaisesti sallivat tai määrärahan käyttötarkoitus muutoin edellyttää edustustilaisuuksien järjestämistä (esimerkiksi kansainväliseen yhteistyöhön osoitetut määrärahat).

Edustamisen, johon käytetään valtion varoja tai omaisuutta, esimerkiksi valtion tiloja, tulee liittyä valtion ja asianomaisen ministeriön toimintaan ja tehtävälleen ja palvelu näitä tehtäviä ja tavoitteita. Edustusmenoista tulee aina olla tosite, jonka virkavastuullinen virkamies hyväksyy.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on valtioneuvoston jäsenille osoittamassaan kirjeessä todennut valtion edustusmenoja koskevia tärkeimpiä säännöksiä ja periaatteita (Dnro 263/50/2011).

Keskeisiä valtioneuvoston edustustiloja hallinnoi valtioneuvoston kanslia. Kesärannan, Säätytalon, Valtioneuvoston juhlahuoneiston, Valtion vierastalon, Königstedtin kartanon, Vartiotuvan ja Vierasmajan käyttöoikeus on edustustilaohjeen mukaisilla käyttäjäryhmillä.

### 13.13 Vieraanvaraisuuden, etujen ja lahjojen vastaanottaminen

Valtioneuvoston kanslia on antanut ohjeen valtioneuvoston jäsenelle osoitetun lahjan, etuuden ja vieraanvaraisuuden vastaanottamisesta ja käsittelystä (VN/23634/2020). Ohjeen mukaan valtioneuvoston jäsenen on vastaanottaessaan lahjoja, etuuksia ja vieraanvaraisuutta noudatettava pidättyväisyyttä. Sidosryhmiä pyritään informoimaan tästä lähtökohdasta laajasti, esimerkiksi valtioneuvoston ja ministeriöiden verkkosivuilla sekä mahdollisuuksien mukaan ministereiden vierailuja valmisteltaessa. Saatu lahja tai etuus on mahdollista palauttaa antajalle tai vastaavasti siitä voidaan myös maksaa täysi hinta. Tietyissä tilanteissa, esimerkiksi kohteliaisuussyistä, valtioneuvoston jäsenet kuitenkin vastaanottavat viralliseen asemaansa liittyvää vieraanvaraisuutta ja huomionosoituksia.

Valtioneuvoston jäsenen asemassa vastaanotettuja lahjoja ja etuuksia pidetään lähtökohtaisesti valtioneuvostolle osoitettuna ja ne ovat valtioneuvoston omaisuutta. Valtioneuvoston jäsen voi kuitenkin harkintansa mukaan ottaa henkilökohtaiseen käyttöönsä lahjan, jonka arvo on 200 euroa tai sen alle.

Valtioneuvoston jäsen voi saada lahjan tai etuuden taikka vastaanottaa vieraanvaraisuutta myös yksityishenkilönä tai hänen muussa ominaisuudessaan, kuten kansanedustajana tai puolueen edustajana. Jos muita perusteita ei ilmene, lahja tai etuus on annettu taikka vieraanvaraisuus vastaanotettu valtioneuvoston jäsenenä tämän ministeriöroolin vuoksi. Ministerin tulee epäselvissä tilanteissa arvioida ja tarvittaessa tarkemmin selvittää, missä roolissa hänelle osoitettu lahja tai etuus on annettu taikka vieraanvaraisuutta tarjottu.

Valtioneuvoston jäsenen on huolehdittava lahjoja, etuja ja muuta vieraanvaraisuutta vastaanottaessaan, ettei luottamus hänen menettelynsä asianmukaisuuteen vaarannu.



Valtioneuvoston kanslian valtioneuvoston lahjojen rekisteröintiä ja säilyttämistä koskevan päätöksen (VN/23637/2020) mukaan valtioneuvoston jäsenenä saadut lahjat ja etuudet on rekisteröitävä Valtioneuvoston lahjarekisteriin. Lahjaa tai etuutta ei tarvitse rekisteröidä, jos sitä on pidettävä tavanomaisena ja arvoltaan vähäisenä (viitteellinen arvo alle 50 euroa). Suositeltavaa on, että lahjat rekisteröitäisiin matalalla kynnyksellä. Lahjatarviden luovuttaminen säilytettäväksi, sijoittaminen ja säilytysaika määritellään tarkemmin päätöksessä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on arvioinut ratkaisukäytännössään ministerin valtion varojen käyttöä. Oikeuskansleri moitti entistä ministeriä riittämättömästä harkinnasta valtion varojen käytössä ministerin osallistuttua viestintäkoulutukseen, joka liittyi puoluepoliittisiin tarkoituksiin. Ministeriöiden varoja ei saa käyttää puoluepoliittisiin tarkoituksiin. Rajanveto ministerin ja puoluejohtajan roolin ja tehtävien välillä ei ole yksiselitteinen. Koulutuksen puoluepoliittista tarkoitusta ja valtion varojen hyväksyttävää käyttöä on arvioitava tapauskohtaisesti. Valtion varojen käyttäminen tarkoituksiin, joilla voidaan nähdä liityntöjä ministerin eri rooleihin, edellyttää myös ministeriltä tarkkaavaisuutta ja huolellista harkintaa. Ministerin on osaltaan huolehdittava kansalaisten luottamuksen turvaamisesta ministeriön varojen asianmukaiseen käyttöön. (OKV/996/10/2020).

## 13.14 Turvallisuusjärjestelyt

Valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluvat valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen turvallisuuden ohjaus ja yhteensovittaminen sekä turvallisuuspalvelut. Valtioneuvoston kanslia antaa kaikkia ministeriöitä koskevia turvallisuusmääräyksiä ja -ohjeita, joissa määritellään turvallisuuden vaatimukset.

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tilojen turvallisuusjärjestelyitä ohjataan kiinteistöjen aulavalvomoista työpäivän aikana (pääsääntöisesti kello 7.45–16.45) ja ympärivuorokautisesti valtioneuvoston valvomosta (VN valvomo). Valtioneuvoston valvomo on 24 tuntia vuorokaudessa toimiva hälytys- ja palvelukeskus ja se välittää tarvittaessa yhteyspyynnöt muille viranomaisille. Ministereille, ministerin toimikaudeksi nimitetyille valtiosihteereille ja ministerin erityisavustajille luovutetaan kulkutunniste, joka mahdollistaa liikkumisen valtioneuvoston tiloissa.

Valtioneuvoston kanslian valmiusyksikkö vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden turvallisuuspalveluista ja ministeriturvallisuudesta sekä valvoo ja arvioi valtioneuvoston yhteistä turvallisuustoimintaa.

Valmiusyksikkö huolehtii valtioneuvoston ja sen jäsenten turvallisuuspalveluista valtioneuvoston toimitiloissa, kotona ja virkamatkoilla yhteistyössä poliisin ja muiden viranomaisten kanssa. Ministeriöt ja ministerit ilmoittavat tarvittavassa laajuudessa ministerin ohjelmista ja liikkumisesta valmiusyksikölle, joka arvioi tarvittavat turvallisuustoimenpiteet viikoittain yhteistyössä poliisin kanssa ja lähettää ministerin sihteerille tiedon toimenpiteistä. Ministerin kuljetuspalvelut ovat osa turvallisuutta. Valmiusyksikkö huolehtii myös ministerien yksityisasuntojen tarvittavista turvallisuusjärjestelmistä.

Edustus- ja erityistilaisuuksien järjestäjä vastaa tilaisuuden turvallisuudesta. Valmiusyksikkö antaa ministeriöille tukea tilaisuuksien suunnittelussa ja turvallisuusjärjestelyissä.

Turvallisuusjärjestelyiden noudattaminen parantaa sekä ministerin omaa turvallisuutta että hänen johtamansa ministeriön turvallisuuskulttuuria. Valmiusyksikkö perehdyttää uuden ministerin turvallisuusmenettelyihin ja sopii tarvittaessa toimenpiteistä, jos turvallisuustilanne muuttuu. Valmiusyksikön ja turvallisuushenkilöstön yhteystiedot jaetaan ministerille.

## 13.15 Päätelaitteet ja muut viestintävälineet

Valtioneuvoston kanslia hankkii valtioneuvoston jäsenille päätelaitteet ja muut viestintävälineet. Päätelaitteiden mukana käyttäjille toimitetaan ohjeet niiden käyttämisestä.

### Pikaviestisovellukset

Suosittelavaa on, että pikaviestintään käytetään tietoturva- ja tietosuojasyistä Skypeä tai Signalia. Vain julkisen tiedon käsittelyyn tarkoitetun Signalin voi ladata mobiililaitteen sovelluskaupasta. Pikaviestisovellusten ja muiden sosiaalisen median sovellusten käyttämisestä valtioneuvoston viestivälineissä annetaan erilliset määräykset ja ohjeet.

### 13.15.1 Mobiililaitteet

Ministereille luovutetaan julkisen tiedon käsittelyyn TORI-mobiilipalvelun päätelaite ja turvallisuusluokan IV (TL IV) ja III (TL III) tiedon käsittelyyn TUVE-mobiilipalvelun päätelaite. TUVE-mobiilipalvelu on tarkoitettu ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä valmiusasioiden hoitamiseen.

Älypuhelimet pitävät sisällään paljon tietoa (muun muassa puhelinluettelot, tekstiviestit, muistilaput, kalenteritiedot ja sähköpostit). Tiedon joutuminen ulkopuolisen haltuun voi johtaa tietovuotoon. Puhelimien käytössä on oltava huolellinen ja noudatettava annettuina ohjeita muun muassa näppäimistön lukitsemisesta ja puhelimien suojakoodien käytöstä. Mobiililaitteiden huollot tapahtuvat tietoturvasyistä ainoastaan Valtorin kautta.

Mobiililaitteisiin pois lukien luontoisetupuhelimet saa ladata vain virkakäyttöön tarvittavia sovelluksia (mukaan lukien tunnistautumiseen tarvittavat pankkien mobiilisovellukset ja mobiilivarmenteet). TORI-mobiililaitteisiin ladataan valtioneuvoston yhteiset sovellukset ensisijaisesti Valtorin tuottamasta sovelluskaupasta. TORI-mobiililaitteisiin voi luoda työ sähköpostiin liitetyn Apple ID- tai Google-tilin. Mobiililaitteen varmuuskopiointi edellä mainituille tileille ei ole sallittua.

Merkittävin turvallisuusriski liittyy normaaliin ihmisten väliseen keskusteluun. Luottamuksellisista asioista puhuttaessa tulee varmistaa, ettei sivullisilla ole mahdollisuutta kuulla keskusteluja.

Valtioneuvoston istuntosaleihin ja ministerivaliokuntien kokouksiin ei saa tuoda matkapuhelimia tai mobiililaitteita.

Mobiililaitteiden hallintapalvelu mahdollistaa puhelimen etätyhjennyksen sen kadotessa. Mikäli puhelin tai muu viestintälaitte katoaa tai se anastetaan, tulee ottaa yhteyttä valtioneuvoston valvomoon.

### 13.15.2 Työasemat

Valtioneuvoston kanslia järjestää kaikkien ministeriöiden työasemapalvelut sekä niiden asiakastuen. Valtioneuvoston Valtti- ja UH-työasemilla käsitellään pääsääntöisesti korkeintaan turvallisuusluokkaan IV (TL IV) kuuluvaa tai käsittelyvaatimuksiltaan siihen rinnastettavaa tietoa. TUVE-työasemilla käsitellään pääsääntöisesti korkeintaan turvallisuusluokkaan III (TL III) kuuluvaa tai käsittelyvaatimuksiltaan siihen rinnastettavaa tietoa. Kannettavat tietokoneet on varustettu näkösuojalla, joka rajaa tietokoneen näytön näkyvyyttä. Salassa pidettäviä virka-asioita ei saa käsitellä yksityisellä tietokoneella. Kaikille ministereille toimitetaan Valtti-työasema, paitsi ulkoministerille UH-työasema. Tarvittaessa ministereille toimitetaan TUVE-työasema.

Turvallisuusluokan II (TL II) tai käsittelyvaatimuksiltaan siihen rinnastettavan tiedon käsittelyyn on olemassa erillinen suojattu työasemaratkaisu. Käsittely ohjeistetaan erikseen.

Tietojärjestelmien käyttö edellyttää käyttäjän yksilöivää ja luotettavaa tunnistamista ja todentamista. Salasanat ovat henkilökohtaisia eikä niitä saa luovuttaa muiden käyttöön, ei edes IT-tuelle, koska se ei tarvitse niitä työtehtäviensä hoitamiseen.

Valtioneuvoston tietoverkossa (VN-verkko) voi käsitellä korkeintaan turvallisuusluokkaan IV (TL IV) kuuluvaa tai käsittelyvaatimuksiltaan siihen rinnastettavaa tietoa. Lähetettäessä sähköpostia valtion ulkopuolella oleville tahoille se kulkee internetissä. Kaikki julkisen verkon yli lähetettävä salassa pidettävä tieto on salattava. Valtioneuvoston virkasähköpostissa korkeintaan turvallisuusluokkaan IV (TL IV) kuuluvaa tai käsittelyvaatimuksiltaan siihen rinnastettavaa tietoa sisältävän viestin saa salattua lisäämällä vastaanottajan sähköpostiosoitteen perään .sec. Korkeammin suojattavat aineistot toimittaa vastaanottajalle valtioneuvoston hallintoyksikkö.

Hallinnon turvallisuusverkossa (TUVE) voi käsitellä TUVE-päätelaitteella korkeintaan turvallisuusluokkaan III (TL III) kuuluvaa tai käsittelyvaatimuksiltaan siihen rinnastettavaa tietoa. Virkasähköpostia saa käsitellä vain valtioneuvoston sähköpostijärjestelmällä. Virkasähköpostia ei saa ohjata yksityiseen sähköpostiin eikä sitä saa käsitellä yksityisessä sähköpostissa.

Jaetun tiedon tallennuksessa on ensisijaisesti käytettävä valtioneuvoston yhteistä asiantuntijaa, ryhmätyötiloja (Kampus ja Tiimeri) ja verkkolevyjä. Tiedon tallennuksesta opastaa tarkemmin valtioneuvoston hallintoyksikkö.

Valtioneuvoston työasemilla saa käyttää vain valtioneuvoston ja sen ministeriöiden hankkimia uusia muistitikkuja. Muiden organisaatioiden tai käytettyjen muistitikkujen käyttäminen ministeriöiden tietokoneissa on kielletty. Lahjaksi saatuja massamuistivälineitä ei saa liittää työtietokoneeseen. Laitteita ei saa kytkeä vieraisiin USB-liittimiin, esimerkiksi julkisiin tietokoneisiin tai älylaitteisiin, julkisiin latauspisteisiin tai vieraisiin latureihin.

## 13.16 Matkavakuutukset

Valtion matkavahinkoturva koskee matkoja, jotka valtioneuvoston jäsen tekee tehtäviensä hoitamista varten ulkomaille. Turva on voimassa ilman alueellista rajoitusta koko matkan ajan. Turvasta korvataan muun muassa tapaturmasta ja sairastumisesta aiheutuneita kustannuksia sekä suoritetaan korvaus pysyvistä haitasta, kuolemantapauksesta, matkavastuuvahingosta ja oikeudenkäyntikuluista. Matkatavaroille aiheutuneesta äkillisestä ja odottamattomasta vahingosta maksetaan enintään 3 074 euron korvaus. Matkatavaroiden myöhästyessä tai kadotessa voidaan korvata välttämättömien tarvikkeiden hankintakustannuksia enintään 820 euroa.

Turva ei kata matkan peruuntumista, keskeytymistä tai matkalta myöhästymistä.

Ministerin ja tarvittaessa myös hänen puolisonsa käyttöön annetaan sijoitusministeriöstä matkavakuutuskortti pidettäväksi mukana ulkomaan matkoilla.

Ulkomaan matkavahinkoturvasta vastaa Valtiokonttori. Muulla tavoin hankitusta vakuutuksesta aiheutuvia kustannuksia voidaan korvata vain erityisistä syistä.

## 13.17 Ministeri ja viestintä

Sananvapaus kuuluu jokaisen perusoikeuksiin. Sananvapauteen kuuluu oikeus ilmaista, julkaista ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennalta estämättä. Ministerin tehtäviin liittyvän sananvapauden käytöltä edellytetään asianmukaisuutta, asiallisuutta ja yleisten sopivaisuusvaatimusten täyttämistä.

Viestintä ei saa olla virheellistä, olennaisesti puutteellista tai tarkoituksellisen yksipuolista. Sananvapaudella ei myöskään voi perustella selvästi lainvastaisia kannanottoja. Ministeri ei myöskään saa paljastaa tietoja tai asiakirjoja, joita koskee vaitiolo- tai salassapitovelvollisuus. Ministerin on tapauskohtaisesti arvioitava, onko toiminnassa ja puheenvuorojen käyttämisessä tietyssä tilanteessa syytä selventää, missä ominaisuudessa ja roolissa hän toimii. Ministerin sananvapauden kannalta on kussakin tilanteessa arvioitava erikseen, toimiiko ministeri virkatehtävissään tai mahdollisesti muussa roolissa, esimerkiksi kansanedustajana.

### Sosiaalinen media

Sosiaalinen media on nykyisin olennainen osa viestintäympäristöä, eikä yksityistä viestintää käytännössä voi erotella ministerin rooliin liittyvästä viestinnästä. Keskustelussa noudatetaan samoja hyviä tapoja ja käytöstä kuin missä tahansa julkisessa keskustelussa. Viestinnän ja kielenkäytön tulee olla asiallista. Vain paikkansa pitäviä sisältöjä kannattaa jakaa.

Ministerin rooli ja muut poliittiseen toimijuuteen liittyvät roolit ovat osin päällekkäisiä ja näiden roolien väliset rajat voivat olla tulkinnanvaraisia. Vaikka henkilö olisi kokenut sosiaalisen median käyttäjä, rooli muuttuu ministerivalinnan jälkeen ja viestiminen vaatii aiempaa enemmän harkintaa.

Sosiaalisessa mediassa kaikki tieto on julkista, eikä sosiaalisessa mediassa saa käsitellä salassa pidettäviä asioita. Ministeriöiden viestijät ja tietoturva-asiantuntijat antavat tukea sosiaaliseen mediaan liittyvissä asioissa, tietoturvassa ja mahdollisissa ongelmatilanteissa.

## 13.18 Vaaleihin osallistuminen

Vaalikampanjasta on erikseen säädetty vain vaalirahoituksen osalta. Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetussa laissa määritellään, mitä vaalikampanjalla tarkoitetaan. Lain 2 §:ssä vaalikampanjan toteuttamisena pidetään aikaa aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen.

Ministerin poliittisen toiminnan luonteen vuoksi sitä, mitkä kulut ovat vaalikampanjan kuluja, on lähes mahdotonta määritellä tyhjentävästi. Ministerin tehtävään kuuluu paljon näkyvää toimintaa, joka ei ole vaalikampanjointia. Ministerillä on paljon sellaista ministerin tehtävään kuuluvaa toimintaa, joka ei liity vaaleihin, vaikka se ajoittuisikin kampanja-ajalle. Lain perustelujen mukaan sellaista toimintaa, joka ei suoranaisesti liity omaan ehdokkuuteen, ei pidetä laissa tarkoitettuna ehdokkaan vaalikampanjointina.

Vaalirahoitusta valvoo valtionalouden tarkastusvirasto. Sen ylläpitämälle internet-sivustolle ([vaalirahoitusvalvonta.fi](http://vaalirahoitusvalvonta.fi)) on koottu asiaan liittyvää tietoa ja ohjeistusta.

Ministerin on erotettava vaalikampanjansa mahdollisimman selvästi ministerin tehtävästä ja siihen liittyvistä virkatoimista sekä asianomaisesta ministeriöstä ja sen tehtävistä. Ministerin on tapauskohtaisesti arvioitava, onko toiminnassa ja puheenvuorojen käyttämisessä tietyssä tilanteessa syytä selvittää, missä ominaisuudessa ja roolissa hän toimii, jotta ei jää epäselvyyttä, toimiiko hän ensisijaisesti ministerinä, vaaliehdokkaana tai jossain muussa roolissa.

Ministerin suositellaan keskeisten kampanjapäivien osalta mahdollisuuksien mukaan käytävän ministeripalkkiolain mukaisia vapaapäiviä, jotka tuodaan valtioneuvoston yleisistunnon vahvistettaviksi. Intensiivisimpien kampanjapäivien osalta välittömästi ennen vaalipäivää saattaisi yhtäjaksoisempi vapaa joka tapauksessa olla perusteltu. Vastaavasti myös valtiosihteerien ja erityisavustajien on käytettävä lomaa tai virkavapaata osallistuaan ministerin vaalikampanjaan.

Ministerinä toimivan henkilön osalta vaalikampanja-aikana toteutetun matkan tai muun toiminnan varsinainen tarkoitus ratkaisee, onko toiminta ministerin tehtävään kuuluvaa toimintaa. Ministerin virkatehtäviin kuuluva lyhyt ohjelma ei muuta ministerin tosiasiallisesti vaalikampanjoinniksi tarkoitettua matkaa tai muuta toimintaa virkamatkaksi tai muuksi ministerin tehtävään kuuluvaksi toiminnaksi, jonka valtio voi kustantaa.

Ministerien osalta on kuitenkin otettava erityisellä tavalla huomioon turvallisuuteen ja tavoitettavuuteen liittyviä asioita. Ministerin velvollisuuksiin kuuluu tavoitettavuus, koska maan hallitus tulee olla aina saatavissa kokoon päätösvaltaisena. Ministerin tulee

käyttää virka-autoa ja muita erityisiä kuljetusjärjestelyitä turvallisuussyistä. Ministeri ei voi asemansa johdosta vapaasti valita sitä, miten siirtyminen paikasta toiseen kulloinkin tapahtuu.

Ministeriöissä on perinteisesti erotettu substanssiviestintä sekä puoluepoliittinen ja vaaleihin liittyvä poliittinen viestintä toisistaan. Käytännössä rajan vetäminen voi yksittäistapauksissa olla hankalaa. Peruseriaatteena on, että ministerien puoluepoliittiset ja vaaleihin liittyvät kannanotot ja lausunnot sekä puheet ja matkat tiedotetaan puolueiden ja kampanjaorganisaatioiden viestinnän kautta julkisuuteen. Ministeriöt eivät myöskään vastaa ministerien, valtiosihteerien, erityisavustajien tai puolueen kampanjaan liittyvien tilaisuuksien järjestämisestä tai niiden mediasuhteista.

Valtioneuvoston kansliassa on laadittu erillinen ohje ministerin ja hänen avustajiensa asemasta ja tehtävästä vaalikampanja-aikana (VN/763/2023-VNK-1).

## 13.19 Ministerin avustajat

Valtioneuvostolain mukaan pääministeriä avustamaan voidaan nimittää pääministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Pääministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Myös muuta ministeriä avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissä. Valtiosihteeri toimii ministerin luottamuksen varassa ja hänen virkasuhteensa ja tehtävänsä on kytketty ministerin toimikauteen. Yksittäisen ministerin sijaan valtiosihteeri voidaan nimittää vaihtoehtoisesti myös ministeriryhmälle, jolloin hän toimii hallitusryhmän ministereiden toimikaudeksi nimitettynä valtiosihteerinä.

Pääministerillä ja ministereillä on apunaan määräaikaisessa virkasuhteessa olevia erityisavustajia. Erityisavustaja suorittaa ministerin hänelle antamia tehtäviä toimimatta ministeriön tai valtioneuvoston esittelijänä. Erityisavustajalle on annettava ne tiedot, jotka hän tarvitsee tehtävänsä hoitamiseksi. Erityisavustajan on annettava virkamiehelle tämän tehtävien hoitamiseen tarvitsemat tiedot.

Ministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri ja ministerin erityisavustaja avustavat ministeriä ministerin lähimpänä apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä, suorittavat ministerin antamia tehtäviä ja ohjaavat asioiden valmistelua ministerin edustajina. Valtiosihteeri avustaa ministeriä poliittisten linjausten muodostamisessa, ministeriöiden välisessä koordinoinnissa ja kantojen yhteensovittamisessa, hallitusohjelman toimeenpanossa ministerin toimialalla sekä EU-tehtävien ja kansainvälisten tehtävien hoitamisessa. Valtiosihteerijärjestelmästä säädettäessä

valtiosihteereille ei ollut tarkoitus antaa pidätysoikeutta ministeriön muiden virkamiesten päätösvaltaan kuuluviin asioihin. Ministerin toimikaudeksi nimitetyille valtiosihteerille ei myöskään sittemmin ole säädetty tällaista pidätysoikeutta lukuunottamatta pääministerin toimikaudeksi nimitettyä valtiosihteeriä. Valtiosihteerijärjestelmästä säädettyä tarkoituksena oli, että valtiosihteeri on esikunta-asemassa suoraan ministerin alainen, ja ministeriössä kansliapäällikkö tai vastaava virkamies toimii linjavastuisena ministerin alaisena. Valtiosihteerijärjestelmän tarkoituksesta johtuu, että valtiosihteereiden toimimiseen valtioneuvoston esittelijöinä tulee suhtautua erittäin pidättyvästi. He eivät toimi valtioneuvostossa ja sen ministeriössä esittelijöinä.

Työaikalakia sovelletaan valtion henkilöstöön, jollei jotain työtä tai henkilöstöryhmää ole nimenomaisesti rajattu lain ulkopuolelle, kuten ministeriöiden ja muiden valtion virastojen johtoon kuuluva, yleensä virkasuhteinen henkilöstö. Valtiosihteeri ja erityisavustaja eivät ole sidottuja niin sanottuun virastotyöaikaan (kello 8–16.15), vaan he käyttävät aikaansa virkatehtäviin tarpeen ja ministerin toiveiden mukaisesti.

## 13.19.1 Ministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri

### 13.19.1.1 Nimittäminen ja palkkaus

Ministerin toimikaudeksi nimitettävän valtiosihteerin nimittää valtioneuvoston yleisistunto sitä haettavaksi julistamatta ja avoinna olosta ilmoittamatta. Ministeri toimittaa valtioneuvoston kanslian henkilöstöyksikölle esityksen valtiosihteerin nimittämiseksi.

Valtioneuvoston kanslia valmistelee nimitykset ja hankkii nimitettävästä turvallisuusselvityslain mukaisen turvallisuusselvityksen (laaja selvitys) ja solmii valtiosihteerin kanssa valtion virkamieslain 44 a §:n mukaisen karensisopimuksen.

Valtioneuvoston kanslia selvittää myös valtion virkamieslain mukaiset sidonnaisuudet. Valtion virkamieslain 8 a §:n mukaan ilmoitus sidonnaisuuksista sisältää muun muassa selvityksen sellaisesta elinkeinotoiminnasta, virkaan kuulumattomista tehtävistä, sivutoimista ja muista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa ylimpään virkamiesjohtoon kuuluvan virkamiehen edellytyksiä hoitaa viran tehtäviä.

Lisäksi varmistetaan henkilöturvallisuusselvityksen (PSC) voimassaolo luokitellun tiedon käsittelyoikeuksien myöntämistä varten ja myönnetään oikeudet tarvittavaan turvallisuusluokiteltuun tietoon.

Ennen näiden asiakirjojen valmistumista ei nimitystä voida tehdä.



Valtiovarainministeriö vahvistaa virkaehtosopimuslain 5 §:n nojalla ministereiden toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteerien virkojen palkkaukset, luontoisedut ja muut taloudelliset etuudet.

### 13.19.1.2 Karenssisopimus

Valtioneuvoston kanslia ja tuleva valtiosihteeri solmivat valtion virkamieslain 44 a §:ssä tarkoitetun karenssisopimuksen. Karenssisopimuksessa sovitaan palvelussuhteen jälkeiseen aikaan sijoittuvasta määräajasta, jonka aikana viranomaisella on mahdollisuus rajoittaa virkamiehen oikeutta siirtyä toiseen palvelussuhteeseen tai tehtävään valtionhallinnon ulkopuolelle taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai ansiotoimintaan rinnastettava muu toiminta.

Määräaikainen siirtymisrajoitus tulee voimaan, jos viranomainen arvioi, että virkamiehellä on hänen siirtyessään valtionhallinnosta muuhun tehtävään mahdollisuus käyttää olennaisella tavalla karenssisopimuksen suojaamaa tietoa hyödyksi tai toisen vahingoksi.

Ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin on sekä virkasuhteen aikana että virkasuhteen päättymisen jälkeen karenssisopimuksessa sovittua rajoitusaikaa vastaavana määräaikana (12 kuukautta) ilmoitettava viranomaiselle uudesta tehtävästä tai toiminnasta. Jos virkamies laiminlyö ilmoitusvelvollisuutensa, seuraamuksena voi olla karenssisopimuksen mukainen sopimussakko tai karenssikorvauksen päättymisen.

### 13.19.1.3 Vala tai vakuutus

Valtiosihteeri vannoo virkavalan tai antaa virkavakuutuksen ryhtyessään hoitamaan virkaansa. Vala vannotaan ja vakuutus annetaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Käytännössä vala on vannottu tai vakuutus on annettu seuraavassa yleisistunnossa, kun nimitys on tullut voimaan.

### 13.19.1.4 Toimiala ja asema

Ministerin toimikaudeksi nimitettävän valtiosihteerin toimiala määräytyy ministerin toimialan mukaisesti. Valtiosihteerit ovat siten ministerikohtaisia, eivät ministeriökohtaisia. Kun ministeri on ministereiden välisen työjaon mukaisesti määrätty hoitamaan toisen ministeriön toimialalle kuuluvia tehtäviä, on valtiosihteerin toimiala kyseisessä ministeriössä sama. Useamman ministerin toimikaudeksi nimitetty (ministeriryhmän) valtiosihteeri toimii kaikkien mainittujen ministereiden toimialoilla.

Valtiosihteeri on valtion virkamieslain mukainen virkamies ja virkamiehenä oikeudellisessa virkavastuussa. Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta (perustuslain 118 §). Valtiosihteerin asema on kuitenkin myös sidottu poliittisesti ministeriin ja tämän nauttimaan luottamukseen eduskunnassa. Ministeri kantaa poliittisen vastuun valtiosihteerin toiminnasta.

Ministerin toimikaudeksi nimitettyä valtiosihteeriä ei ole kuitenkaan muodollista ratkaisuvaltaa eikä oikeutta pidättää virkamiehelle annettua päätösvaltaa valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä. Muista valtiosihteereistä poiketen pääministerin toimikaudeksi nimitettyä pääministerin valtiosihteeriä on tällainen pidätysoikeus.

### 13.19.1.5 Tehtävät

Valtioneuvoston ohjesäännön 44 §:ssä säädetään ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävistä. Käytännössä valtiosihteeri toimii ministerin lähimpänä apuna poliittiseen ohjaukseen ja poliittisten asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän avustaa ministeriä muun muassa poliittisten linjausten muodostamisessa, ministeriöiden välisessä koordinoinnissa ja kantojen yhteensovittamisessa, hallitusohjelman toimeenpanossa ministerin toimialalla sekä EU-tehtävien ja kansainvälisten tehtävien hoitamisessa.

Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän voi myös edustaa ministeriä kansallisissa ja kansainvälisissä tilaisuuksissa, jotka eivät edellytä ministerin henkilökohtaista osallistumista sekä osallistua ministerin sijaisena asioita valmisteleviin hallituksen ministerityöryhmiin.

Ministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri kuuluu ministeriön johtoon, mutta hänelle ei kuulu linjajohtoon kuuluvia tehtäviä. Hänelle voidaan osoittaa johtamistehtäviä erilaisissa valmisteluhankkeissa. Kansliapäällikkö tai vastaava virkamies ei ole alisteisessa asemassa suhteessa ministerin toimikaudeksi nimitettyyn valtiosihteeriin. Kansliapäällikön tehtävät keskittyvät ministeriön tehtävien tuloksellisesta hoitamisesta huolehtimiseen. Tehtävien jaosta valtiosihteerin ja kansliapäällikön välillä säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä. Ministerin velvollisuutena on valvoa valtiosihteerin ja kansliapäällikön tehtäviä sekä heidän välistään työnjakoa.

Valtiosihteerit eivät voi olla jäseninä ministerivaliokunnissa. He eivät myöskään voi toimia ministerin sijaisena valtioneuvoston yleistunnossa, tasavallan presidentin esittelyssä, eduskunnan täysistunnossa tai ministerin vastatessa eduskuntakysymyksiin. Eduskunnan valiokunnissa valtiosihteeri voi esiintyä ministerin sijaisena lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa valiokunta haluaa nimenomaisesti kuulla ministeriä.

Valtiosihteeri voi osallistua hallituksen neuvotteluihin, ministerityöryhmiin ja ministerivaliokuntiin seuraavasti:

1. valtiosihteeri voi edustaa ministeriä koko hallituksen neuvotteluissa, kuten hallituksen neuvottelussa, iltakoulussa, budjettiriihessä ja hallituksen neuvottelussa julkisen talouden suunnitelmasta (JTS-riihi);
2. valtiosihteeri voi edustaa ministeriä ministerityöryhmän kokouksessa. Jos asianomainen ministeri on ministerityöryhmän puheenjohtaja, ryhmän keskuudesta valittu varapuheenjohtaja johtaa puhetta varsinaisen puheenjohtajan ollessa estynyt;
3. valtiosihteeri voidaan kutsua asiantuntijaksi ministerivaliokunnan kokoukseen.

### 13.19.1.6 Sidonnaisuuksien julkisuus ja ajantasaisuus

Ennen nimittämistä valtiosihteeriksi esitettävän henkilön on edellä mainitulla tavalla annettava valtion virkamieslain tarkoittama selvitys sidonnaisuuksistaan. Valtion virkamieslain 8 d §:n mukaan viranomainen voi julkaista yleisessä tietoverkossa ylimmän virkamiesjohdon sidonnaisuusilmoitukset sekä sivutoimiluvat ja ilmoitukset, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu.

Nimittämisen jälkeen valtiosihteerin tulee ilmoittaa tiedoissa tapahtuneet muutokset tai niissä havaitut puutteet. Sidonnaisuusilmoituksen ajantasaisuuden turvaamiseksi valtiovarainministeriö suosittelee sen päivittämistä vuosittain ainakin yleisessä tietoverkossa julkaistavien tietojen osalta.

### 13.19.1.7 Valtiosihteeri EU:n ministerineuvostossa

Jos ministeri on poikkeustilanteessa estynyt osallistumasta EU:n neuvoston eli ministerineuvoston kokoukseen, Suomea edustaa toinen valtioneuvoston jäsen. Jos neuvostoon ei voida osallistua ministeritasolla, on Suomea käytännössä edustanut valtiosihteeri, Suomen pysyvä edustaja Euroopan unionissa, hänen sijaisensa tai viime sijassa ministeriön muu korkea virkamies. Äänioikeuden muodollisesta käyttämisestä ks. 10.2.2.1 EU:n neuvosto.

Puheenjohtajavaltiossa järjestettävissä epävirallisissa ministerikokouksissa ei tehdä päätöksiä. Suomen pysyvä edustaja Euroopan unionissa ja hänen sijaisensa eivät osallistu näihin kokouksiin, joten ministerin ollessa estynyt sijaisena toimii valtiosihteeri tai ministeriön muu korkea virkamies.

### 13.19.1.8 Matkat

Ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteerien koti- ja ulkomaan virkamatkat maksetaan sijoitusministeriön määrärahoista. Virkamatkamääräykset annetaan ministeriökohtaisesti. Sijoitusministeriö hankkii maksuaika- ja matkavakuutuskortit valtiosihteerin käyttöön. Mitä jaksossa 13.16 on todettu valtioneuvoston jäsenen matkavakuuttamisesta, soveltuu myös valtiosihteereihin.

Virkamatkoista saatavat kanta-asiakasetuudet (lento- ja laivayhtiöiden sekä hotellien bonuspisteet ja etuudet, ilmaismatkat tai muut sellaiset) tulee käyttää virkamatkoihin ja niiden käyttö yksityismatkoihin on kielletty.

Matkustamisen osalta on kyettävä erottamaan, onko kyseessä virkamatka vai onko matkan perusteena jokin muu, kuten puolueen toimintaan liittyvä peruste. Matkakustannukset jakautuvat tämän mukaisesti ja julkisia varoja voi käyttää vain virkamatkoihin. Kun valtiosihteerit matkustaa puolueen edustajana, maksaa matkaan liittyvät matka- ja muut kulut asianomainen puolue.

Valtioneuvoston jäsenten ja ministeriön ylimmän virkamiesjohdon kuljetuspalveluista (virka-auto ja sopimuskuljetuspalvelu) on annettu erillinen määräys.

## 13.19.2 Ministerin erityisavustaja

### 13.19.2.1 Nimittäminen ja palkkaus

Ministerin erityisavustajan määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetään enintään ministerin toimikaudeksi sitä haettavaksi julistamatta tai sen avoinna olemisesta ilmoittamatta.

Pääministeri nimittää ministereiden erityisavustajat määräaikaiseen virkasuhteeseen ministerin esityksestä. Nimittämistä varten ministeri toimittaa esityksen valtioneuvoston kanslian henkilöstöyksikölle. Erityisavustajat ovat virkamiesoikeudellisesti palvelusuhteessa valtioneuvoston kansliaan, mutta sijoitettuna asianomaisen ministerin ministeriöön.

Valtioneuvoston kanslia valmistelee nimitykset ja hankkii turvallisuusselvityslain mukaisen turvallisuusselvityksen (perusmuotoinen selvitys ja ulkomaanselvitys) ja solmii erityisavustajan kanssa valtion virkamieslain 44 a §:n mukaisen karensisopimuksen. Lisäksi varmistetaan henkilöturvallisuusselvityksen (PSC) voimassaolo ja myönnetään tarvittaessa oikeudet turvallisuusluokitellun tiedon käsittelyyn.

Valtioneuvoston kanslia selvittää erityisavustajien osalta myös valtion virkamieslain mukaiset sidonnaisuudet. Valtion virkamieslain 8 a §:n mukaan ilmoitus sidonnaisuuksista sisältää muun muassa selvityksen sellaisesta elinkeinotoiminnasta, virkaan kuulumattomista tehtävistä, sivutoimista ja muista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa virkamiehen edellytyksiä hoitaa viran tehtäviä.

Ennen näiden selvitysten valmistumista ei nimitystä voida tehdä.

Erityisavustajien palkkauksen vahvistaa ja maksaa valtioneuvoston kanslia. Palkkaus määräytyy kaikkien erityisavustajien osalta yhtenäisten perusteiden mukaan ensisijassa kunkin koulutukseen ja työkokemukseen perustuen ja mahdolliseen erityistehtävään (esimerkiksi hallitusryhmän erityisavustaja) perustuen.

### 13.19.2.2 Karensisopimus

Valtioneuvoston kanslia ja tuleva erityisavustaja solmivat valtion virkamieslain 44 a §:ssä tarkoitetun karensisopimuksen. Karensisopimuksessa sovitaan palvelussuhteen jälkeiseen aikaan sijoittuvasta määräajasta, jonka aikana viranomaisella on mahdollisuus rajoittaa virkamiehen oikeutta siirtyä toiseen palvelussuhteeseen tai tehtävään valtionhallinnon ulkopuolelle taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai ansiotoimintaan rinnastettava muu toiminta.

Määräaikainen siirtymisrajoitus tulee voimaan, jos viranomainen arvioi, että virkamiehellä on hänen siirtyessään valtionhallinnosta muuhun tehtävään mahdollisuus käyttää olenmaisella tavalla karensisopimuksen suojaamaa tietoa hyödyksi tai toisen vahingoksi.

Virkamiehen on sekä virkasuhteen aikana että virkasuhteen päättymisen jälkeen karensisopimuksessa sovittua rajoitusaikaa vastaavana määräaikana (kuusi kuukautta) ilmoitettava viranomaiselle uudesta tehtävästä tai toiminnasta. Jos virkamies laiminlyö ilmoitusvelvollisuutensa, seuraamuksena voi olla karensisopimuksen mukainen sopimussakko tai karensikorvauksen päättymisen.

### 13.19.2.3 Toimiala, tehtävät ja asema

Erityisavustajien toimenkuva riippuu ministeristä ja ministeriöstä, mutta useimmiten he avustavat ministeriä kansainvälisissä, talouspoliittisissa ja EU-asioissa, lehdistösuhteissa sekä ministeriö- tai eduskuntasuhteissa.

Valtioneuvoston ohjesäännön 45 a §:ssä todetaan, että erityisavustaja suorittaa ministerin hänelle antamia tehtäviä toimimatta ministeriön esittelijänä. Hänelle on annettava ne tiedot, jotka hän tarvitsee tehtävänsä hoitamiseksi. Vastaavasti erityisavustajan on

annettava virkamiehelle tämän tehtävien hoitamiseen tarvitsemat tiedot. Erityisavustajalla on myös oikeus osallistua ministeriön johtoryhmän kokouksiin sekä muihin suunnittelu- ja valmistelukokouksiin. Erityisavustajia koskevia muita säännöksiä voi olla ministeriökohtaisissa työjärjestyksissä.

Erityisavustaja käyttää vastaavia palveluja kuin virkamiehet. Tällaisia palveluita voivat olla matkustuspalvelut, työterveyspalvelut, koulutuspalvelut sekä valtioneuvoston ja ministeriön toimintaan perehdyttäminen.

Erityisavustaja on virkasuhteessa ja häneen sovelletaan pääosin valtion virkamiehiä koskevia säädöksiä. Erityisavustajaa koskevat normaalit virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet. Virkamiehen ja siis myös erityisavustajan on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla, jotta kansalaisten luottamus virkatoimintaan ei heikkene. Esimerkiksi valtion virkamieslain 15 §:n mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen.

Virkamiehillä, kuten erityisavustajilla, yhteistyöhön kuuluu päivittäisyhteydenpitoa sekä tilaisuuksia, joissa on kyse poliittisluonteiseen tehtäväalueeseen liittyvistä neuvotteluista. Tavanomaisen ja kohtuullisen vieraanvaraisuuden vastaanottaminen ei yleensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta virkatehtävien asianmukaiseen hoitoon. Virkamiesten yhteydenpito ympäröivään yhteiskuntaan on tärkeää ja edistää usein virkatehtävien tuloksellista suorittamista.

Valtion virkamieslaissa säädetään tarkemmin muun muassa virkamiesten käyttäytymisestä, sivutoimista ja erilaisten etuuksien vastaanottamisesta.

Erityisavustaja voidaan irtisanoa, kun siihen on viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy. Lisäksi erityisavustaja voidaan irtisanoa tehtävästään, jos hän menettää sen ministerin luottamuksen, jonka toimikaudeksi hänet on nimitetty.

#### 13.19.2.4 Matkat

Erityisavustajien virkamatkoihin koti- ja ulkomailla sovelletaan valtion virkamiesten matkustussääntöä, valtioneuvoston matkustusohjetta ja mahdollista sijoitusministeriön matkustusohjetta. Mitä jaksossa 13.16 on todettu valtioneuvoston jäsenen matkavakuuttamisesta, soveltuu myös erityisavustajiin.

Erityisavustajien koti- ja ulkomaan virkamatkat maksetaan sijoitusministeriön määrärahoista. Virkamatkamääräykset annetaan ministeriökohtaisesti. Sijoitusministeriö hankkii maksuaika- ja matkavakuutuskortit erityisavustajien käyttöön.

Virkamatkoista saatavat kanta-asiakasetuudet (lento- ja laivayhtiöiden sekä hotellien bonuspisteet ja etuudet, ilmaismatkat tai muut sellaiset) tulee käyttää virkamatkoihin ja niiden käyttö yksityismatkoihin on kielletty.

Matkustamisen osalta on kyettävä erottamaan, onko kyseessä virkamatka vai onko matkan perusteena jokin muu, kuten puolueen toimintaan liittyvä peruste. Matkakustannukset jakautuvat tämän mukaisesti ja julkisia varoja voi käyttää vain virkamatkoihin. Kun erityisavustaja matkustaa puolueen edustajana, maksaa matkaan liittyvät matka- ja muut kulut asianomainen puolue.

### 13.19.3 Ministerin avustajien osallistuminen vaaleihin

#### 13.19.3.1 Ministerin avustajien käyttäminen vaalikampanjassa

Lähtökohtana on yhtäältä ministeriön ja vaalikampanjan sekä toisaalta virkatyön ja vaalikampanjatyön erottaminen toisistaan.

Valtiosihteerit ja erityisavustajat toimivat ministerin apuna poliittisessa ohjauksessa. Valtiosihteerit ja erityisavustajat ovat samalla virkamiehiä ja toimivat virkavastuulla. He toimivat ministerin luottamuksen varassa.

Ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävänä on ministerin apuna ja edustajana edistää ja seurata ministerin toimialalla hallitusohjelman toteuttamista, ohjata ministerin apuna asioiden valmistelua ministerin toimialalla, huolehtia yhdessä kansliapäällikön kanssa ministeriön ja muiden hallinnonalojen yhteistyöstä, avustaa ministeriä kansainvälisten tehtävien ja etenkin EU-asioiden valmistelussa, edustaa ministeriä hänen toimeksiantojensa mukaisesti sekä hoitaa muut tehtävät, jotka ministeri hänelle antaa.

Ministerin erityisavustaja suorittaa ministerin hänelle antamia tehtäviä toimimatta ministeriön esittelijänä. Tehtävät liittyvät pitkälti ministerin tehtäviin. Erityisavustaja käyttää sen ministeriön palveluja, jossa hän työskentelee. Erityisavustaja on virkasuhteessa ja häneen sovelletaan valtion virkamiehiä koskevaa lainsäädäntöä. Erityisavustajaa koskevat normaalit virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet.

Vaalikampanjan hoitaminen ei ole sellainen tehtävä, jota valtiosihteeri tai erityisavustaja voisi hoitaa virkatehtävänä. Myöskään muiden virkamiesten käyttäminen vaalikampanjassa näiden virkatehtävänä ei tule kysymykseen. Kuitenkin esimerkiksi ministerin sihteerin tehtävä on sellainen virkatehtävä, johon kuuluu ministerin kalenterin ylläpito myös kampanjan aikana.

Valtiosihteerien, erityisavustajien ja muiden virkamiesten on mahdollista pyytää vuosilomaa, lomarahavapaata tai virkavapautta ja käyttää sitä ehdokkaan tukemiseen vaalityössä.

Valtioneuvoston kansliassa on laadittu erillinen ohje ministerin ja hänen avustajiensa asemasta ja tehtävästä vaalikampanja-aikana (VN/763/2023-VNK-1).

### 13.19.3.2 Avustajan oma vaalikampanja

Valtiosihteeri ja erityisavustaja ovat virkamiehiä, joihin sovelletaan valtion virkamieslakia. Myös he ja muut virkamiehet voivat itse olla ehdokkaina vaaleissa ja käydä vaalikampanjaa oman valintansa puolesta. Tätä varten he voivat käyttää vuosilomaa, lomarahavapaata tai virkavapautta.

Valtiosihteeri, erityisavustaja tai muu virkamies voivat sananvapauden perusteella esittää julkisesti omia mielipiteitään ja yhdistymisvapauden mukaan kuulua erilaisiin yhdistyksiin kuten puolueeseen. Ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin ja ministerin erityisavustajan osalta heidän taustallaan on jo pääsääntöisesti avustamansa ministerin puolue.

Julkisen vallan käyttäjinä viranomaisen, yksittäisen viraston ja virkamiehen vastuulla on kuitenkin toimia niin, että toiminta täyttää muun muassa puolueettomuuden, riippumattomuuden ja tasapuolisuuden vaatimukset. Virkamies on erityisessä suhteessa kansalaiseen ja palvelussuhde tuo mukanaan tähän liittyviä arvoja ja periaatteita.

Valtiosihteeri ja erityisavustaja eivät ole sidottuja niin sanottuun virastotyöaikaan, vaan he käyttävät aikaansa virkatehtäviin tarpeen ja ministerin toiveiden mukaisesti. Heidän osaltaan viranhoidon ja kampanjan välisen selkeän eron tekeminen voi joissain tilanteissa olla haasteellista.

Viranhoidtoa ei kuitenkaan tule käyttää vaalikampanjaan, joten kaikkien virkamiesten on syytä käyttää kampanjaansa lomaa tai virkavapautta. Erityisen tärkeätä tämä on sellaisten virkamiesten osalta, joiden varsinainen työaika ei määräydy yksin virastotyöajan mukaisesti, jolloin jokaisen vaalikampanjaan käytetyn päivän osalta on oltava selvää, että sitä ei hoideta miltään osin virkamiesasemassa tai virkatehtävänä. Myöskään valtion varoja ei tule missään muodossa käyttää siten, että niillä kustannetaan tai välillisestikään tuetaan ehdokkaan vaalikampanjaa.

Kaikkien virkamiesten on asemansa johdosta viranhoidtonsa ulkopuolellakin käyttäydyttävä asiallisesti, asianmukaisesti ja yleisten sopivuusvaatimusten mukaisesti. Vaalikampanjassa virkamiesten on erityisen tarkasti huolehdittava siitä, että mitkään sidonnaisuudet tai eturistiriidat eivät heikennä luottamusta virkamiehen puolueettomuuteen tai



viranomaistoimintaan yleisesti tai ole ristiriidassa virkamiesaseman edellyttämän käyttäytymisen kanssa. Valtio ja valtioneuvosto on pidettävä selkeästi erossa henkilökohtaisesta vaalityöstä, jotta ei synny epäilyksiä uskottavuutta ja puolueettomuutta heikentävästä toiminnasta.

Vastaavasti kuten ministerin, on myös valtiosihteerin, erityisavustajan ja muun virkamiehen tapauskohtaisesti arvioitava, onko toiminnassa ja puheenvuorojen käyttämisessä tietyssä tilanteessa syytä selventää, missä ominaisuudessa ja roolissa hän toimii, jotta ei jää epäselvyyttä, toimiiko hän vaaliehdokkaana vai jossain muussa roolissa.



VALTIONEUVOSTO  
STATSRÅDET

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO  
valtioneuvosto.fi  
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN pdf: 978-952-383-538-2  
ISBN painettu: 978-952-383-522-1  
ISSN pdf: 2490-0966  
ISSN painettu: 2490-0613