

VIRANOMAISTEN KANSALLISEN TURVALLISUUSYHTEISTYÖN OIKEUDELLISET REUNAEHDOT

Lapin yliopisto
Maisteritutkielma
Laura Tuomikoski
Hyvinvointioikeus
Syksy 2020

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Viranomaisten kansallisen turvallisuusyhteistyön oikeudelliset reunaehdot

Tekijä: Laura Tuomikoski

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Hyvinvointioikeus

Työn laji: Tutkielma_x_Lisensiaatintyö__

Sivumäärä: 70

Vuosi: 2020

Tiivistelmä:

Tutkielman tutkimuskysymys on, miten Suomen kansallinen lainsäädäntö edistää ja estää viranomaisten turvallisuusyhteistyötä kansallisissa kriisitilanteissa. Tutkielman tutkimusmenetelmänä on lainoppi. Viranomaisten välistä yhteistyötä on tarkasteltu viranomaisten lakisääteisten tehtävien, toimivaltasäännösten sekä yhteistyövelvoitteiden näkökulmasta. Tutkielman tarkoituksena on systematisoida viranomaisten yhteistyösäännöksiä sekä hahmottaa viranomaisten tehtäväkenttien rajapintoja. Lisäksi tutkielman tarkoituksena on systematisoida niitä säännöksiä, jotka vaikuttavat viranomaisyhteistyöhön operatiivisella tasolla.

Viranomaisyhteistyön perusrakenne on esitetty mekanismilla, jossa tietyllä viranomaisella on tilanteen erityispiirteiden mukaiset perusvoimavarat sekä toimivalta niiden käyttöön, ja toiminnan tukena olevilla muilla viranomaisilla on muita yhteistyötä tukevia tarkoituksenmukaisia resursseja. Turvallisuusviranomaisten toimintaa lakisääteisten tehtävien suorittamisessa määrittää toimivaltasäännökset, joiden muodostamia viranomaisten toimivaltarajoja voidaan pitää suhteellisen jäykkänä. Toimivaltuuksien näkökulmasta viranomaisyhteistyössä on kyse toisen viranomaisen toimivaltuuksien hyödyntämisestä.

Yhtenä keskeisenä tutkimustuloksena on viranomaisten yhteistyön perustuminen toimivaltasääntelyyn. Viranomaisten yhteistyösäännöksistä voidaan erottaa hallintolain 10 §:n yleissäännöksen lisäksi varsinaiset yhteistoimintavelvoitteet ja virka-apusäännökset. Viranomaisten toimivaltasääntely nähdään sekä viranomaisyhteistyötä estävänä, että edistävänä tekijänä. Toimivaltasääntely määrittelee viranomaisen toiminnan rajat, ja laillisuusperiaatteen vaatimus toimivaltasäännöksistä julkista vallan käyttöä sisältävissä toimissa voi siten estää viranomaisten yhteistoimintaa toimivallan luovan ja yhteistyön mahdollistavan sääntelyn puuttuessa. Samaan aikaan laajasti toteutettu viranomaisyhteistyön sääntely edistää viranomaisten monipuolista yhteistyötä turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa.

Toimivaltasäännösten lisäksi lainsäädäntö edistää viranomaisten yhteistyötä operatiiviseen toimintaan vaikuttavilla säännöksillä, joista keskeisin on varautumista koskeva sääntely. Viranomaisten yhteistoimintaa edistetään myös erilaisia yhteistyöryhmiä ja yhteistyöelimiiä koskevalla sääntelyllä, sekä tiedonsaantia, tietojärjestelmiä ja viestintää koskevalla sääntelyllä.

Valmiuslain viranomaisten yhteistyöhön liittyvät erityistoimivaltuudet eivät tuo merkittävää lisäystä viranomaisilla jo normaalioloissa oleviin toimivaltuuksiin, joihin viranomaisen toiminta lähtökohtaisesti perustuu myös poikkeuksellisissa tilanteissa. Nykyinen kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa siis viranomaisten monipuolisen yhteistyön ilman valmiuslain sääntelyä, eikä valmiuslain sääntelyä siten voida pitää erityisen edistävänä tai estävänä.

Avainsanat: laillisuusperiaate, toimivalta, turvallisuus, valmiuslaki, varautuminen, viranomaisyhteistyö, yhteistoiminta

x Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän/tekijöiden omia henkilötietoja

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo	iv
Lähdeluettelo	vi
Lyhenteet	xi
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuskysymys.....	1
1.2 Keskeiset käsitteet	3
1.2.1 Yhteistyö.....	3
1.2.2 Turvallisuustoimijat.....	4
1.2.3 Kriisi	6
1.2.4 Häiriötilanteet ja erityistilanteet	9
1.2.5 Poikkeusolot	10
2 Kriisilainsäädäntö ja valtion turvallisuusohjaus	12
2.1 Kriisilainsäädännön systematiikka	12
2.2 Valmiuslaki.....	14
2.3 Varautuminen ja valmiussuunnittelu	15
2.4 Valtion turvallisuusohjaus kriisitilanteissa ja yhteistyön sääntelijänä	16
2.4.1 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia.....	16
2.4.2 Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta.....	17
2.4.3 Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta	18
2.4.4 Muu turvallisuusohjaus.....	19
3 Viranomaisten toimivaltasäätely	21
3.1 Viranomaisen toimivalta ja lainalaisuusperiaate	21
3.2 Viranomaisten toimivalta yhteistyötilanteissa ja yhteistyön sääntely	23
4 Turvallisuustoimijat.....	25
4.1 Valtioneuvoston kanslia ja sisäministeriö normatiivisstrategisina toimijoina	25
4.2 Aluehallintovirastot	27
4.3 Kunnat	30
4.4 Hätäkeskuslaitos	31
4.5 Pelastustoimi.....	34
4.6 Poliisi.....	35

4.7	Rajavartiolaitos	36
4.8	Puolustusvoimat.....	39
4.9	Sosiaali- ja terveydenhuollon rooli turvallisuustoimijana	41
5	Viranomaisyhteistyö	42
5.1	Viranomaisten yhteistyö hallintolain 10 §:n mukaan	42
5.2	Varsinaiset yhteistoimintavelvoitteet	44
5.2.1	Pelastustoimen yhteistyö	44
5.2.2	Yhteistyö meripelastuksessa.....	47
5.2.3	PTR-yhteistoiminta.....	48
5.2.4	Yhteinen varautuminen.....	51
5.3	Virka-apu	53
5.3.1	Poliisin virka-apu.....	56
5.3.2	Rajavartiolaitoksen virka-apu.....	58
5.3.3	Puolustusvoimien virka-apu	59
5.3.4	Virka-apu poikkeusoloissa	61
5.4	Viranomaisten tiedonsaantioikeudet.....	61
5.5	Viranomaisten tietojärjestelmät ja viestintä	68
6	Johtopäätökset	69

Lähdeluettelo

Kirjallisuus

- Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Ossa, Jaakko – Penttilä, Teemu – Salmi, Ilkka – Virtanen, Vesa*: Moderni kriisilainsäädäntö. Helsinki 2011.
- Buure-Hägglund, Kaarina*: Suomen kriisilainsäädäntö. Helsinki 2002.
- Drennan, Lynn T. – McConnell, Allan*: Risk and crisis management in the public sector. 2007.
- Hakala, Salli*: Koulusurmat verkostoyhteiskunnassa. Analyysi Jokelan ja Kauhajoen kriisien viestinnästä. Viestinnän laitoksen tutkimusraportteja 2/2009. Helsingin yliopisto 2009.
- Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Salminen, Markku*: Poliisioikeus. Helsinki 1999.
- Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu*: Poliisilaki. AlmaTalent Oy 2012.
- Himmelman, Arthur Turovh*: On the Theory and Practice of Transformational Collaboration: From Social Service to Social Justice. Teoksessa Creating Collaborative Advantage. Chris Huxham (toim.). 1996. Ss. 19-43.
- Jäppinen, Harri*: Synonyymisanakirja. 3. painos. Juva 2003.
- Kammonen, Heikki*: Rajavartiolaitoksen toimivalta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, Tutkimuksia. 1/2012.
- Kinnunen, Oili*: Itä-Suomen hankkeiden verkottuminen ja yhteistyö. Tekes Teknologiaakatsaus 199/2007. Helsinki 2007.
- Kivelä, Juhani*: Hiljainen hälytys – Yhteiskunnan häiriötilanteiden hallinnan tila vuosina 2012-2014. Helsinki 2016.
- Koivisto, Ida*: Johdatus hyvään hallintoon. Helsinki 2014.
- Krogars, Marco*: Verkostoilla kriisinhallintaan. Kriisinhallinta prosessit ja niiden kehittäminen kansainvälisiä kriisejä sekä suuronnettomuuksia koskevissa esimerkeissä. Vaasa 1995.
- Kulla, Heikki*: Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2018.
- Laakso, Seppo*: Lainalaisuusperiaate hallinnossa. Teoksessa: Encyclopaedia Iuridica Fennica. Suomalainen oikeustietosanakirja. V Julkisoikeus. Toim: Mattila, Heikki E. S.; Mäenpää, Olli; Niemivuo, Matti; Saraviita, Ilkka; Tuori, Kaarlo; Wikström, Kauko. Ss. 531-537. Helsinki 1997.

- Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo*: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.
- Mäenpää, Olli*: Viranomaisen toimivalta. Teoksessa: *Encyclopaedia Iuridica Fennica*. Suomalainen oikeustietosanakirja. V Julkisoikeus. Toim: Mattila, Heikki E. S.; Mäenpää, Olli; Niemivuo, Matti; Saraviita, Ilkka; Tuori, Kaarlo; Wikström, Kauko. Ss. 1182-1185. Helsinki 1997.
- Mäenpää, Olli*: Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2011.
- Mäenpää, Olli*: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Keuruu 2016. (Mäenpää 2016 a)
- Mäenpää, Olli*: Julkisuusperiaate. 3. painos. Verkkojulkaisu. Alma Talent Oy 2016. (Mäenpää 2016 b)
- Mäenpää, Olli*: Yleinen hallinto-oikeus. 2017
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. 2. painos. Helsinki 2018.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. Verkkojulkaisu. Päivitetty 2019.
- Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi*: Hallintolaki. Juva 2010.
- Nordberg, Erkki*: Kriisi! Pienet valtiot kansainvälisissä ja ulkopoliittisissa kriiseissä. Helsinki 1990.
- Nurmi, Lasse*: Kriisi, pelko, pakokauhu. Helsinki 2006.
- Parmes, Rauli (toim.) – Frösén, Klaus – Koivukoski, Janne – Liskola, Kari – Mäkinen, Kari – Piispanen, Matti – Ristaniemi, Jukka – Söder, Jouko*: Varautumisen käsikirja. Tallinna 2007.
- Paukkunen, Leena*: Sosiaali- ja terveystieteiden yhteistyöosaamisen kehittäminen. Koulutuskokeilun arviointitutkimus. Väitöskirja. Kuopion yliopiston julkaisuja E. yhteiskuntatieteet 103. Kuopio 2003.
- Ruokojä, Tove*: Sosiaalitoimi. Teoksessa: Suuronnettomuusopas. Castrén, Maaret; Ekman, Simo; Ruuska, Rami; Silfast, Tom (toim.). Ss. 249-253. Tallinna 2015.
- Sinisalo, Kari*: Poliisi. Poliisioikeuden perusteet. Helsinki 1973.
- Stenvall, Jari – Syväjärvi, Antti*: Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Helsinki 2006.
- Valtonen, Vesa*: Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta. Helsinki 2010.
- Voutilainen, Tomi*: Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet. 2. painos. Keuruu 2019.
- Ylösjoki, Pentti*: Poliisioikeus I. Hämeenlinna 1965.

Virallislähteet

- HaVM 7/2013 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 186/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valmiuslain, puolustustilalain ja pelastustoimilain muuttamisesta.
- HE 71/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevan vuoden 1979 kansainvälisen yleissopimuksen muutosten hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä meripelastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 6/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajaväyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 264/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 26/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 262/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hätäkeskustoiminnasta.
- HE 90/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.
- HE 257/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta.
- HE 15/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

- HE 220/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 107/2016 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.
- HE 201/2017 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 202/2017 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 13/2018 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 31/2018 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 18/2018 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräksi muiksi laeiksi.
- HE 284/2018 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 10/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

Muut lähteet

- Oikeuskanslerinvirasto K 9/2012 vp. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2011. Helsinki 2012. Saatavilla:
https://www.okv.fi/media/uploads/kertomukset/kertomus_vuodelta_2011/k_9_2012_vp.pdf.
- Onnettomuustutkintakeskus. Tutkintaselostus B2/2007Y. Puhdistetun jäteveden joutuminen talousvesiverkoston Nokialla 28.-30.11.2007.
<https://turvallisuustutkinta.fi/material/attachments/otkes/tutkintaselostukset/fi/muutonnettomuudet/2007/b22007y_tutkintaselostus/b22007y_tutkintaselostus.pdf>.
Helsinki 2009.
- Puolustusneuvosto. Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Helsinki 1999. Saatavilla: https://www.defmin.fi/files/349/675_varautuminen.pdf.

- SM 1/2015. Yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteissa selvittäneen työryhmän loppuraportti 10.12.2014. Sisäministeriön julkaisu. Saatavilla:
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78964/Yleisjohtajuutta%20moniviranomaistilanteissa%20selvittäneen%20työryhmän%20loppuraportti.pdf?sequence=1>.
- SM 8/2016. Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta 19.5.2016. Sisäministeriön julkaisu. Saatavilla:
https://intermin.fi/documents/1410869/4113506/67644_julkaisu_082016.pdf/1befa515-e73e-4ca3-8b03-59991a98c0e3/67644_julkaisu_082016.pdf.
- SM 15/2017. Hyvä elämä – turvallinen arki. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017. Sisäministeriön julkaisu. Helsinki 2017. Saatavilla:
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80782/sisaisen-turvallisuuden-strategia-verkko.pdf>.
- SM 2019:5. Kansallinen riskiarvio 2018. 20.1.2019. Sisäministeriön julkaisuja. Helsinki 2019. Saatavilla:
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161332/5_2019_Kansallinen%20riskiarvio.pdf.
- SM 2019:27. Maailman turvallisinta maata tekemässä. Sisäisen turvallisuuden strategian toimeenpanoraportti 31.5.2019. Sisäministeriön julkaisuja. Saatavilla:
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161676/SM_27_19_Maailman%20turvallisinta%20maata%20tekemassa.pdf.
- Turvallisuuskomitea. Internetsivu.
<https://turvallisuuskomitea.fi/turvallisuuskomitea/valmiuspaallikot-valmiussihteerit/> (käyty 15.6.2019)
- VN 2020:30. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisuja. Helsinki 2020. Saatavilla:
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162513/VN_2020_30.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- VNK 21/2010, Varautuminen ja kokonaisturvallisuus. Komiteamietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja. Saatavilla:
https://vnk.fi/documents/10616/622962/J2110_Varautuminen+ja+kokonaisturvallisuus.pdf/da689ade-30ad-4c1e-8221-90ecd62c4cad?version=1.0.
- VNK 5/2012. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Valtioneuvoston selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja. Saatavilla:

https://vnk.fi/documents/10616/622970/J0512_Suomen+turvallisuus-+ja+puolustuspolitiikka+2012.pdf/b534174a-13bc-4684-beb0-a093be30ce2a?version=1.0.

VNp 1048/2018. Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista.

VNpp 5.12.2012. Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta. Saatavilla:

https://www.defmin.fi/files/3023/Periaatepaatos_kokonaisturvallisuudesta_2012_fi.pdf.

VNpp 2.11.2017. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös.

Saatavilla: https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf.

Lyhenteet

HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
SM	Sisäministeriö
VN	Valtioneuvosto
VNK	Valtioneuvoston kanslia
VNp	Valtioneuvoston päätös
VNpp	Valtioneuvoston periaatepäätös

1 Johdanto

1.1 Tutkimuskysymys

Suomen perustuslain (731/1999) 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Oikeus turvallisuuteen on perusoikeus, ja siitä huolehtimisen on ajateltu olevan yksi julkisen vallan tärkeimpiä tehtäviä.¹ Perustuslaki velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Suomen turvallisuusympäristö on monimutkaistunut uusien turvallisuusuhkien myötä.² Valtioneuvoston antaman sisäisen turvallisuuden strategian tavoitteena on, että Suomi olisi maailman turvallisimaa elää, asua, yrittää ja tehdä työtä. Yhtenä strategian tavoitteen saavuttamiseksi valittuna päämääränä on mainittu yksilön ja yhteiskunnan kriisinsietokyvyn kehittäminen yhteistyöllä.³

Tutkielman tutkimuskysymyksenä on, miten Suomen kansallinen lainsäädäntö edistää ja estää viranomaisten turvallisuusyhteistyötä kansallisissa kriisitilanteissa. Tutkielman tutkimusmenetelmänä on lainoppi. Viranomaisten välistä yhteistyötä tarkastellaan viranomaisten lakisääteisten tehtävien, toimivaltasäännösten sekä yhteistyövelvoitteiden näkökulmasta. Tutkielman tarkoituksena on systematisoida viranomaisten yhteistyösäännöksiä sekä hahmottaa viranomaisten tehtäväkenttien rajapintoja. Lisäksi tutkielman tarkoituksena on systematisoida niitä säännöksiä, jotka vaikuttavat viranomaisyhteistyöhön operatiivisella tasolla.

Sisäisen turvallisuuden strategiassa on listattu viranomaisia, jotka vastaavat sisäisen turvallisuuden ylläpidosta.⁴ Tulen käsittelemään näistä poliisi-, pelastus- ja rajavartiolaitosviranomaisia.⁵ Lisäksi Häätokeskuslaitoksella, puolustusvoimilla, aluehallintovirastoilla sekä sosiaali- ja terveystieteiden viranomaisilla on katsottu olevan tärkeitä

¹ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 3.

² SM 15/2017, s. 14. Turvallisuusympäristön käsitettä ei ole määritelty sisäisen turvallisuuden strategiassa, mutta sillä voidaan ymmärtää tarkoitettavan niitä uhkia ja muutosvoimia, jotka vaikuttavat elinympäristöömme ja turvallisuudentunteeseemme.

³ SM 15/2017, s. 14.

⁴ SM 15/2017, s. 14.

⁵ Sisäisen turvallisuuden strategiassa sisäisen turvallisuuden ylläpidosta vastaaviin viranomaisiin on luettu myös oikeus- ja vankeinhoitoviranomaiset, jotka rajaavat tämän tutkielman ulkopuolelle. Lisäksi liikenne- ja viestintä-, opetus-, kulttuuri- ja nuorisotyö- ja ympäristöviranomaisilla on katsottu olevan tärkeitä turvallisuuden liittyviä tehtäviä.

turvallisuuteen liittyviä tehtäviä.⁶ Tutkielmassa tarkastellaan yhteistyötä viranomaisten toimivaltasäännösten näkökulmasta, joten tutkielmassa ei ole tehty tarkkoja rajoituksia käsiteltävänä olevien kriisitilanteiden suhteen. Tarkastelu painottuu viranomaisten yhteistyösäännöksiin normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa, mutta valmiuslain mukaiset poikkeusolot ovat myös huomioitu tutkielmassa.⁷ Tässä tutkielmassa ei käsitellä kansainvälisen oikeuden tai Euroopan unionin sääntelyn vaikutuksia viranomaisyhteistyöhön. Tutkielmassa ei myöskään käsitellä pohjoismaista ulko- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä.

Tutkielma keskittyy kansallisiin turvallisuuteen liittyviin kriisitilanteisiin. Lähestyn kriisin käsitettä yhteiskunnan turvallisuusstrategian kriisin määrittelystä, jonka mukaan kriisillä tarkoitetaan häiriötilannetta. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa häiriötilanne on määritelty tarkoittamaan uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä, ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. Tällaisia kriisejä voivat olla esimerkiksi ihmisen toteuttamat tahalliset teot kuten ampumatapaukset ja puukotukset, onnettomuudet, terroriteot, sekä rakennuspalot. Nämä ovat sellaisia uhkia tai tapahtumia, jotka kohdistuvat yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa mainituista yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista erityisesti sisäiseen turvallisuuteen.⁸ Kriisitilanteilla ajatellaan olevan kolme ajallista ulottuvuutta: toiminta ennen kriisiä, sen aikana sekä sen jälkeen. Keskityn tutkielmassa toimintaan ennen kriisiä sekä sen aikana. Lainsäädännön merkitys korostuu nimenomaan toiminnassa ennen kriisiä, sillä normaalioloissa rakennettavat järjestelmät ja varautumistoimenpiteet luovat perustan toiminnalle poikkeusoloissa.⁹ Käsitellen tutkielmassa myös viranomaisten välistä tietojen vaihtoa yhteistyötilanteissa tiedonsaantioikeuksien kannalta.

Suomen kokonaisturvallisuuden hallinta perustuu vahvasti valtiollisiin linjauksiin.¹⁰ Toiminta kriisitilanteissa ja käytännön varautumistoimet perustuvat kriisilainsäädäntöön sekä valtion kokonaisturvallisuutta koskeviin yleislinjauksiin. Selontekomenettely on siis keskeinen Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjausten väline.¹¹ Esittelen tutkielmassa nämä keskeisimmät sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavat valtion turvallisuusohjauksen julkaisut.

⁶ SM 15/2017, s. 14.

⁷ SM 15/2017, s. 13. Laajoja häiriötilanteita on pidetty varsin vähäisinä poikkeuksina yhteiskunnan toiminnassa.

⁸ Erilaisia kriisityyppejä ovat esimerkiksi kansainväliset kriisitilanteet, kyberturvallisuuteen ja rahoitusmarkkinoihin kohdistuvat kriisit, poliittiset kriisitilanteet sekä ympäristönsuojelulliset kriisitilanteet.

⁹ VNK 21/2010, s. 36.

¹⁰ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 15.

¹¹ VNK 21/2010, s. 9.

1.2 Keskeiset käsitteet

1.2.1 Yhteistyö

Yhteistyö on tämän tutkielman keskeisin termi ja sen määrittely on osoittautunut haastavaksi. Käsitteen määrittelyä hankaloittaa ensinnäkin yhteistyön monitasoisuus ja -ulotteisuus, mutta myös sen laajuus, yhteistyön sisältöjen erilaisuus ja painotuserot. Määrittelyyn vaikuttaa esimerkiksi tieteenala, tarkastelun näkökulma ja yhteistyön kohde. Toisena haasteena käsitteen määrittelylle on esitetty suomenkielisen termien vähäinen määrä verrattuna englanninkieliseen käsitteistöön.¹² Tarkastelen yhteistyön käsitettä siitä näkökulmasta, miten yhteistyö on kirjallisuudessa ymmärretty, ja miten se eroaa muista yhteistyöhön viittaavista termeistä, joiden avulla yhteistyötä voidaan luokitella tai määritellä.

Leena Paukkunen on tutkinut väitöskirjassaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyön käsitteenmäärittelyä. Väitöskirjassaan hän määrittelee yhteistyön yhteistyöosapuolten yhteisiksi suunnitelmallisiksi kommunikaatio-, arviointi-, päätöksenteko- ja yhdessä työskentelyn prosesseiksi, joissa on selkeä yhdessä määritelty tavoite.¹³ Oili Kinnunen on Itä-Suomen hankkeiden verkottumista ja yhteistyötä koskevassa tutkimuksessaan nostanut esille tavoitteellisuuden sekä päämäärän yhteistyötä ohjaavina tekijöinä. Kinnunen on käsitellyt tutkimuksessaan eri yhteistyömalleja.¹⁴ Yhteistyö voi sisältää myös organisaatioiden välistä tietojen vaihtoa.¹⁵ Vesa Valtosen mukaan tiedon, vallan ja asiantuntijuuden jakaminen voidaan nähdä jossain määrin yhteistyön optimaalisena tavoitteena.¹⁶

Valtosen esittämästä portaittaisesta luokittelusta ilmenee yhteistyön lähikäsitteinä yhteistoiminta, yhteensovittaminen ja verkosto. Nämä neljä käsitettä muodostavat yhteistyön eri asteet. Luokittelun ensimmäisen portaan muodostaa epävirallinen yhteistoimintasuhde, josta on käytetty termiä verkosto. Toisen portaan muodostaa käsite yhteensovittaminen ja kolmannen

¹² Paukkunen 2003, s. 20, 26.

¹³ Paukkunen 2003, s. 26.

¹⁴ Kinnunen 2007, s. 5–9.

¹⁵ Paukkunen 2003, s. 25. Paukkunen viittaa White PE, Levine S & Vlasak GJ 1973. Exchange as a conceptual framework for understanding interorganizational relationships. Application to nonprofit organizations. Teoksessa: Negandhi AR (toim.) Modern organizational theory. The Kent State University Press, Ohio, 174–188.

¹⁶ Valtonen 2010, s. 101.

portaan yhteistoiminta. Näiden portaiden kohdalla yhteistoimintasuhdetta on kuvailtu verkostosta poiketen viralliseksi. Neljäs porras muodostuu virallisesta yhteistyöstä. Käsitteiden väliset erot on liitetty sitoutumiseen, luottamukseen, reviirijatteluun ja yhteistyön tavoitteisiin.¹⁷ Luokittelu perustuu siihen, että siirtyminen portaikossa korkeammalle yhteistoiminnan tasolle lisääntyy yhteistyön tiiviys ja se tuo yhteistyölle uusia piirteitä. Valtonen pohjaa omaa tulkintaansa myös Kinnusen aiemmin tekemään tulkintaan, jossa Kinnunen käyttää verkoston sijasta käsitettä verkottuminen, ja yhteensovittamisen tilalta käsitettä rinnakkainen koordinoitu toiminta.¹⁸ Yhteistyön rinnakkaisina tai lähikäsitteinä on kirjallisuudessa mainittu myös esimerkiksi yhteinen tekeminen ja vuorovaikutus.¹⁹

Käsittelen tutkielmassa yhteistyönä kahden tai useamman turvallisuustoimijan lakisääteisiä yhteistyövelvoitteita, joita voidaan pitää edellä esitetyn yhteistoimintasuhdeten portaitaisen luokittelun virallisina yhteistoimintasuhteina. Nämä yhteistoiminnan muodot käsittävät yhteensovittamisen, yhteistoiminnan ja yhteistyön. Yhteensovittamisen käsitettä on lainsäädännössä käytetty erityisesti varautumista ja valmiussuunnittelua koskevan sääntelyn yhteydessä. Suomen lainsäädäntö ei tee selkeää käsitteellistä eroa yhteistoiminnan ja yhteistyön käsitteiden välille vaan lainsäädännön esitöissä kumpaakin käsitettä on käytetty yhteyksissä, joissa viranomaiset toimivat yhdessä jonkin tietyn tavoitteen saavuttamiseksi.

1.2.2 Turvallisuustoimijat

Turvallisuustoimijoilla tarkoitetaan sellaisia viranomaisia tai muita toimijoita, jotka osallistuvat turvallisuuden edistämiseen.²⁰ Tässä tutkielmassa on käsitelty sellaisia turvallisuustoimijoita, joiden osallistuminen turvallisuuden edistämiseen perustuu viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Yhteiskunnan keskeisinä turvallisuustoimijoina voidaan pitää paikallistason ja aluetason viranomaisia, sekä yleishallintoviranomaisia. Maa-alueilla tapahtuvien häiriötilanteiden hallinnassa on erotettavissa kaksi päätoimijaa, pelastustoimi ja poliisi. Pelastustoimen häiriötilanteiden hallintaan liittyvät tehtävät on kuitenkin arvioitu laajalaisemmiksi kuin poliisin.²¹ Merialueella vastuuviranomaisena toimii Rajavartiolaitos. Hätäkeskuslaitoksella on tärkeä rooli tukipalvelujen tuottajana. Valtioneuvoston kanslian ja

¹⁷ Valtosen esittämä luokittelu perustuu Himmelmanin luomaan yhteistoiminnan luokitteluun. Ks. Himmelman 1996, s. 26–29.

¹⁸ Valtonen 2010, s. 107. Ks. myös Kinnunen 2007, s. 5–9.

¹⁹ Valtonen 2010, s. 99.

²⁰ Valtonen 2010, s. 25.

²¹ Kivelä 2016, s. 128–129.

sisäministeriön turvallisuuteen liittyvät tehtävät ovat lähinnä ohjaus-, valvonta- sekä yhteensovittamistehtäviä.

Valtonen esittelee väitöskirjassaan turvallisuustoimijoiden väliset hierarkiatasot, joiden avulla eri turvallisuustoimijoita ja niiden välistä yhteistyötä voidaan tarkastella.²² Voidaan puhua myös päätöksentekotasosta, ja turvallisuustoimijoita voidaan luokitella eri tason toimijoiksi.²³ Korkeimmalla hierarkiatasolla on EU-tason strateginen ohjaus. Kansallisesta näkökulmasta tulee tarkastella alempia tasoja, joita ovat strateginen ja operatiivinen taso.²⁴ Turvallisuustoimijoita voidaan jaotella niille kuuluvien toimivaltuuksien ja vastuiden perusteella strategisiin ja operatiivisiin toimijoihin. Lainsäädännön valmistelun yhteydessä operatiivisella toiminnalla on viitattu asianomaisen viranomaisen ohjeiden pohjalta toimimiseen.²⁵ Strategisen tason toimintaan voidaan lukea ohjeiden tai määräysten antaminen. Valtioneuvoston oikeuskansleri on kertomuksessaan käyttänyt käsitteitä normatiivisstrateginen ja operatiivinen päätöksentekotaso. Normatiivisstrategisella päätöksentekotasolla tapahtuu eri hallinnonalojen päätoimintalinjoihin liittyvät ratkaisut ja hallinnonalojen toimintaedellytysten turvaaminen.²⁶

Normatiivisstrategisen päätöksentekotason toimijoita ovat eduskunta, tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto ja sen ministeriöt. Operatiiviseen päätöksentekotasoon kuuluvat toimivaltuuksien käyttö ja käytön tukeminen. Operatiiviseen päätöksentekoon osallistuvat valtion keskusvirastot, aluehallinto ja paikallishallinto sekä kunnallishallinto.²⁷ Sisäministeriötä ja kuntia on pidetty sekä strategisina että operatiivisina toimijoina. Sisäministeriö on ensisijaisesti strateginen toimija, mutta sillä on myös operatiiviseen johtamiseen liittyviä vastuita. Myös valtioneuvoston kanslialla on sekä strategisia että operatiivisia tehtäviä. Kunnille kuuluu paikallistason yleishallintoviranomaisina sekä strategisia että operatiivisia johtovastuita.²⁸ Hätäkeskukset, pelastusviranomaiset, poliisi sekä raja- ja merivartiostot ovat operatiivisia toimijoita, joille ei kuulu strategista vastuuta. Näitä toimijoita tukee operatiivisten tukitoimijoiden verkosto, johon on luettu puolustusvoimat virka-

²² Valtonen 2010, s. 19. Valtonen viittaa teokseen Luttwak, Edward (1987): *Strategy: The Logic of War and Peace*. Cambridge, MA, Belknap Harvard.

²³ Oikeuskanslerinvirasto K 9/2012 vp, s. 61.

²⁴ Valtonen 2010, s. 19.

²⁵ HE 262/2009 vp, s. 15.

²⁶ Oikeuskanslerinvirasto K 9/2012 vp, s. 61.

²⁷ Oikeuskanslerinvirasto K 9/2012 vp, s. 61.

²⁸ Kivelä 2016, s. 51.

avun antajina, aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, maakuntaliitot sekä vapaaehtoisjärjestöt.²⁹

1.2.3 Kriisi

Toinen tutkielman keskeisistä käsitteistä on kriisi. Kriisin käsite tulee ymmärtää laajasti ja sen määrittely ei ole ollut yksiselitteistä tieteessäkään.³⁰ Kriisin synonyymeinä on käytetty sanoja murros, muutos, käänne, mullistus, kumous, taite ja käännekohta.³¹ Kriisin käsitettä ei esiinny lainsäädännössä mutta käsitettä on käytetty runsaasti kirjallisuudessa. 1960- ja 1970-luvuilla kriisillä tarkoitettiin ainoastaan ”supervaltaistiriitoja”. Tähän ajattelutapaan vaikuttivat esimerkiksi Berliinin kolme kriisiä sekä Kuuban ohjuskriisi. 1970-luvun lopulla kirjallisuudessa alettiin käsitellä myös muun tyyppisiä kriisejä.³² Nordberg viittaa vuonna 1990 kirjoitetussa teoksessaan Charles F. Hermannin kriisin perusmääritelmään, jonka mukaan:

”Kriisi on tilanne, joka uhkaa päätöksentekijöiden korkealle arvostamia päämääriä; rajoittaa reagointiin käytettävissä olevaa aikaa; ja tapahtuessaan yllättää päätöksentekijät.”³³

2000-luvun alun suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa keskeisinä kriisityyppeinä on pidetty silloin voimassa olleen valmiuslain (1080/1991) 2 §:ssä lueteltuja uhkia, jotka perustuivat puolustusneuvoston 1970-luvulla hyväksymään kriisityyppiluokitukseen. Tällaisia uhkia olivat esimerkiksi Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys, sota, sodan jälkitila, Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus, vieraiden valtioiden välinen sota, kansallista olemassaoloa ja hyvinvoinnin perusteita vaarantava erityinen tapahtuma Suomen ulkopuolella, kansainvälisen vaihdannan äkillisestä häiriintymisestä aiheutuva uhka väestön toimeentulolle tai maan talouselämän perusteille, ja suuronnettomuus.³⁴ Kyseisen valmiuslain 2 §:ssä säännellyt uhkatilanteet määrittelyivät, mitä tarkoitettiin poikkeusoloilla.

²⁹ Kivelä 2016, s. 52.

³⁰ Krogars 1995, s. 72.

³¹ Jäppinen 2003, s. 174.

³² Nordberg 1990, s. 18.

³³ Nordberg 1990, s. 18.

³⁴ Buure-Häggglund 2002, s. 70.

Poikkeusolomääritelmä otettiin valmiuslain uudistuksessa myös nykyisin voimassaolevaan valmiuslakiin (1552/2011), mutta sitä muutettiin joiltain osin.

Kriisin käsitettä ei tulisi kuitenkaan sitoa ainoastaan poikkeusoloihin. Vuonna 2017 päivitetyn yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan kriisi on yleiskielen nimitys häiriötilanteelle. Häiriötilannetta ei määritellä lainsäädännössä, mutta sillä tarkoitetaan uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä, ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää.³⁵ Kriisissä voi olla kyse poliittisesta kriisistä³⁶, rahoitusmarkkinoita kohtaavasta taloudellisesta kriisitilanteesta³⁷, tai kriisi voi kohdistua tai vaikuttaa moniin yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittäviin osa-alueisiin kuten esimerkiksi tietojärjestelmiin tai koulutuspalveluihin.

Kriisin käsitettä on käytetty myös erilaisten alueellisten ja paikallisten häiriötilanteiden yhteydessä.³⁸ Esimerkkinä voidaan mainita Nokian vesikriisi vuodelta 2007, jolloin vesijohtovedessä vedessä olevat bakteerit ja virukset aiheuttivat rajun vatsatautiepidemian.³⁹ Kriisitilanteelle on tyypillistä jonkin tietyn yhteiskunnan palvelun kysynnän kasvu samaan aikaan kun palvelujen tarjonta heikkenee. Puhutaan tilanteista, joissa voimavarat ovat tavallista huonommat ja olosuhteet vaativammat kuin normaalioloissa.⁴⁰ Kriisille on myös tyypillistä kiireellisten palvelujen tarve.⁴¹ Kriisin käsitettä ei tulisi rajata sen aiheuttajan perusteella, sillä kriisiksi voidaan lukea niin ihmisen aiheuttamat tapahtumat kuin luonnononnettomuudet.⁴² Myös Jokelan ja Kauhajoen koulusurmista on käytetty nimitystä kriisi.⁴³

Kirjallisuudessa kriisin käsitettä on lähestytty myös onnettomuuden käsitteen ja sen englanninkielisten käännösten avulla. Lisäksi onnettomuuksia voidaan lajitella niiden laajuuden ja tyypin perusteella. Onnettomuudet voivat olla arkielämän onnettomuuksia, suuronnettomuuksia tai katastrofeja. Suuronnettomuudella tarkoitetaan turvallisuustutkintalain (525/2011) 2.1 §:n 1 kohdan mukaan onnettomuutta, jota on kuolleiden tai loukkaantuneiden tai ympäristöön, omaisuuteen tai varallisuuteen kohdistuneiden vahinkojen määrän tai

³⁵ VNpp 2.11.2017, s. 97.

³⁶ Nurmi 2006, s. 10.

³⁷ VNpp 2.11.2017, s. 58.

³⁸ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 4.

³⁹ Onnettomuustutkintakeskus 2009, s. I.

⁴⁰ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 4.

⁴¹ VNpp 2.11.2017, s. 22.

⁴² VNpp 2.11.2017, s. 97.

⁴³ Hakala 2009, s. 5.

onnettomuuden laadun perusteella pidettävä erityisen vakavana. Arkielämän onnettomuuksissa viranomaisten toiminta voi olla rutiininomaista, kun taas suuronnettomuudet voivat vaatia kriisin aikana suuria pelastus- ja suojaamistoimenpiteitä.⁴⁴

Drennan ja McConnell määrittelevät kriisin tarkoittamaan tilannetta tai tapahtumaa, jossa tietyt olosuhteet aiheuttavat poikkeuksellisia uhkia joko yksilöille, yhteisöille tai yhteiskunnalle. Määritelmä perustuu ajatukselle, jossa eri toimijat määrittelevät sen, mikä merkitys olosuhteilla on.⁴⁵ Heidän mukaan kriisi voidaan lisäksi määritellä neljällä eri tavalla. Kriisiä käsitellään itsestään selvänä (self-evident), objektiivisena ilmiönä (objective phenomenon), yksilön käsityksenä (matter of individual perception) sekä sosiaalisena rakenteena (social construction).⁴⁶

Esimerkkinä tilanteesta, jossa kriisin käsitteen käyttäminen on ollut itsestään selvää, toimii joidenkin tapahtumien (New Orleansin kriisi, 9/11 tapahtumat) näkyminen mediassa. Tällöin kriisin käsitteen käyttäminen tapahtumien yhteydessä voidaan pitää kiistattomana ja käsitettä käytetään ”vaistomaisesti”.⁴⁷ Kun kriisiä tarkastellaan objektiivisena ilmiönä, edellytetään että tapahtuma täyttää tietyt kolme ehtoa, jotta siitä voidaan käyttää käsitettä kriisi. Edellytetään, että tapahtuma aiheuttaa vakavaa uhkaa ja suurta epävarmuutta sekä sen hoitamiseen tarvitaan kiireellisiä toimenpiteitä. Kriisin käsitettä tulisi tämän määritelmän mukaan käyttää ainoastaan edellä esitetyt kriteerit täyttävistä epätavallisista olosuhteista. Kolmas tarkastelutapa (kriisi yksilön käsityksenä) eroaa edellisestä objektiivisesta suhtautumisesta siten, ettei siinä oteta huomioon yksilön näkökulmaa. Tämän tarkastelutavan mukaan kriisissä on kyse subjektiivisesta suhtautumisesta vallitseviin olosuhteisiin.⁴⁸ Neljäs tarkastelutapa eli kriisin tarkastelu sosiaalisena rakenteena sijoittuu edellä mainittujen objektiivisen ja subjektiivisen ilmiön väliin. Tämä tapa tunnistaa, että yksilöt voivat kokea kriisit eri tavalla, mihin vaikuttaa esimerkiksi yksilön omat uskomukset, tulkinnat, roolit sekä vastuut. Tämä neljäs tarkastelutapa palaa alussa esitettyyn ajatukseen, jossa eri toimijat määrittelevät merkityksen, jonka ne antavat vallitseville olosuhteille.⁴⁹

Drennanin & McConnellin mukaan kriisitilanteita voidaan ymmärtää paremmin, kun niitä lähestytään erilaisille kriiseille yhteisten ominaisuuksien kautta. Ensimmäinen kriisitilanteen

⁴⁴ Nurmi 2006, s. 9.

⁴⁵ Drennan – McConnell 2007, s. 2.

⁴⁶ Drennan – McConnell 2007, s. 14–17.

⁴⁷ Drennan – McConnell 2007, s. 14.

⁴⁸ Drennan – McConnell 2007, s. 14–16.

⁴⁹ Drennan – McConnell 2007, s. 17.

tyypittely perustuu häiriön tasoon, jolla viitataan siihen, että häiriö koetaan aina joko yhdellä tai useammalla tasolla. Tasoilla tarkoitetaan yksilöä, instituutioita tai yhteiskuntaa. Toinen kriisitilanteen tyyppi liittyy häiriön syntymiseen ja kehittymiseen, joka on jaoteltu neljään kategoriaan sen mukaan, syntyykö kriisi yllättäen vai kypsyykö se hitaasti, ja toisaalta onko se lyhyt- vai pitkävaikutteinen.⁵⁰

Kriisin kehitystä voidaan arvioida kolmen osatekijän perusteella, joita ovat uhkatekijä, uhkakuva ja skenaario. Kriisin kehityksen arviointi lähtee uhkatekijän tunnistamisesta. Uhkatekijällä viitataan ilmiöön, josta kriisit voivat alkaa. Uhkatekijästä muodostuu uhkakuva, jolla tarkoitetaan arviota uhkatekijän sellaisista vaikutuksista, joista voi aiheutua häiriöitä. Uhkakuvasta kehittyy skenaario. Sillä tarkoitetaan sellaista oletuksiin perustuvaa mallia, joka kuvaa kriisitilanteen luonnetta.⁵¹ Krogarsin mukaan kriisin syntymiseen tarvitaan kuitenkin jokin tapahtuma, joka laukaisee kriisin. Ajasta ja tapahtumista muodostuu prosessi, jossa kriisi eskaloituu laukaisevan tekijän syntymisestä kriisin huippuun.⁵²

Lainsäädännön näkökulmasta kriisitilanteita voidaan luokitella sillä perusteella tapahtuvatko ne normaalioloissa vai poikkeusoloissa. Normaalioloissa tapahtuva häiriötilanne eroaa poikkeusoloissa tapahtuvasta häiriötilanteesta siten, että viranomaisilla voi olla poikkeusoloissa käytettävissään valmiuslain mukaisia erityisiä toimivaltuuksia. Normaalioloissa viranomaisilla on käytettävissään ainoastaan normaalit lakisääteiset toimivaltuudet. Tässä tutkielmassa kriisin käsite nojaa osittain yhteiskunnan turvallisuusstrategian määrittelyyn, jonka mukaan kriisillä tarkoitetaan häiriötilannetta. Tällaisia uhkia tai tapahtumia voi tapahtua normaalioloissa tai valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa.

1.2.4 Häiriötilanteet ja erityistilanteet

Häiriötilannetta on kuvailtu normaalioloissa tapahtuvaksi poikkeavaksi tai äkilliseksi turvallisuustilan muutokseksi, jossa uhka kohdistuu yhteiskunnan toimivuuteen ja väestön turvallisuuteen. Häiriötilanteiden aiheuttajia voivat olla esimerkiksi väestön terveyden laajamittainen häiriintyminen, taloudellisen toimintakyvyn vakavat häiriöt, onnettomuudet tai vakavat rikolliset teot.⁵³ Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa häiriötilanteella tarkoitetaan

⁵⁰ Drennan – McConnell 2007, s. 18–19.

⁵¹ Krogars 1995, s. 73. Krogars viittaa teorian yhteydessä teokseen Kahn, Herman (1965). *On Escalation*. Pall Mall Press, London. S. 34–36.

⁵² Krogars 1995, s. 74–75.

⁵³ Parmes – Frösén – Koivukoski – Liskola – Mäkinen – Piispanen – Ristaniemi – Söder 2007, s. 32.

uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä, ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. Häiriötilanteita voi esiintyä normaalioloissa tai valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa, ja ne voivat olla myös alue- tai toimintokohtaisia. Voidaan siis pitää jossain määrin tulkinnanvaraisena tulisiko häiriötilanteella tarkoittaa yksittäistä tapahtumaa vai turvallisuustilannetta. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia erottaa häiriötilanteen käsitteen *häiriötilasta*. Häiriötilaa ei kuitenkaan määritellä strategiassa.⁵⁴

Lainsäädännön näkökulmasta häiriötilannetta ei kuitenkaan voida lukea samalla tavalla selkeästi erilliseksi turvallisuustilanteeksi kuten poikkeusolot. Häiriötilanteen määritelmää ei ole lainsäädännössä, vaikka häiriötilanteita varten onkin olemassa sääntelyä, kuten esimerkiksi tietyt sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) säännökset. Häiriötilanteen käsitteen tarkan määrittelyn sijaan tulisi kiinnittää huomiota erilaisten häiriötilanteiden luonteeseen. Jokin yksittäinen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva tapahtuma voi olla sellainen, että sen hallinta edellyttää viranomaisten tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää, ja siten se voi täyttää häiriötilanteen määritelmän. Yksittäiseen tapahtumaan verrattuna toisena häiriötilanteeksi luokiteltavan tapahtuman ääripäänä voivat olla erilaiset laajemmat ja ajallisesti pitkäkestoiset tapahtumat, joiden yhteydessä voidaan puhua turvallisuustilanteen muutoksesta. Normaaliolojen häiriötilanteita ja poikkeusoloja voi olla vaikea erottaa toisistaan, ja erilaisiin tilanteisiin tulisi varautua portaattomasti.⁵⁵

Kirjallisuudessa esiintyy myös *erityistilanteen* käsite, jolla tarkoitetaan normaalioloissa, häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa tapahtuvaa yllättävää tai äkillistä uhkaa tai tapahtumaa. Myös erityistilanne voi vaarantaa väestön turvallisuuden tai elinmahdollisuudet, ja sen hallinta voi vaatia häiriötilanteelle tyypillistä toimijoiden tiiviimpää yhteistyötä tai viestintää. Erityistilanteisiin varautuminen kuuluu varautumisvelvollisuuden kokonaisuuteen.⁵⁶

1.2.5 Poikkeusolot

Voimassa olevassa valmiuslain 3 §:ssä poikkeusoloilla tarkoitetaan Suomeen kohdistuvaa aseellista tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavaa hyökkäystä ja sen välitöntä jälkitilaa (1 kohta); Suomeen kohdistuvaa huomattavaa aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan

⁵⁴ VNpp 2.11.2017, s. 97.

⁵⁵ Puolustusneuvosto 1999, s. 26.

⁵⁶ Parmes – Frösén – Koivukoski – Liskola – Mäkinen – Piispanen – Ristaniemi – Söder 2007, s. 33

hyökkäyksen uhkaa, jonka vaikutusten torjuminen vaatii lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista (2 kohta); väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuvaa erityisen vakavaa tapahtumaa tai uhkaa, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat (3 kohta); erityisen vakavaa suuronnettomuutta ja sen välitöntä jälkitilaa (4 kohta); sekä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavaa hyvin laajalle levinnyttä vaarallista tartuntatautia (5 kohta). Hallituksen esityksen mukaan poikkeusolojen määritelmän mukaisissa tilanteissa on kyse erityisen vakavista kriiseistä, jotka koskettavat suurta osaa kansakunnasta ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen.⁵⁷ Kirjallisuudessa on katsottu, että poikkeusolojen määritelmä ulottuu myös tilanteisiin, joissa on tarve saattaa voimaan puolustustilalain (1083/1991) mukainen puolustustila.⁵⁸ Puolustustilalain 1 §:n mukaan Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtionjärjestys, voidaan puolustusta tehostaa ja turvallisuutta lujittaa saattamalla voimaan puolustustila.

Valmiuslain 3.1 §:n 1 kohdassa viitataan muuhunkin kuin aseellisesti toteutettuun hyökkäykseen. Hallituksen esityksessä esimerkkeinä muista kuin aseellisesti toteutetuista hyökkäyksistä on mainittu tietojärjestelmiin kohdistuvat iskut tai biologisin keinoin toteutetut hyökkäykset.⁵⁹ Lain 3.1 §:n 3 kohdalla viitataan taloudelliseen kriisiin, tai esimerkiksi tilanteisiin joissa tietoteknisten tai logististen järjestelmien toimivuus heikkenee vakavasti. Lain 3.1 §:n 4 kohdassa mainittua suuronnettomuuden määritelmää tulee hakea turvallisuustutkintalaista, jonka 2.1 §:n 1 kohdan mukaan suuronnettomuudella tarkoitetaan onnettomuutta, jota on kuolleiden tai loukkaantuneiden tai ympäristöön, omaisuuteen tai varallisuuteen kohdistuneiden vahinkojen määrän tai onnettomuuden laadun perusteella pidettävä erityisen vakavana.⁶⁰ Kirjallisuudessa on katsottu, että suuronnettomuudella tarkoitettaisiin esimerkiksi ydinvoimalaonnettomuutta tai muuta säteilyonnettomuutta.⁶¹

⁵⁷ HE 3/2008 vp, s. 32.

⁵⁸ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 28.

⁵⁹ HE 3/2008 vp, s. 33.

⁶⁰ Valmiuslain esitöissä (HE 3/2008 vp, s. 33) viitataan onnettomuuksien tutkinnasta annettuun lakiin (373/1985), joka on sittemmin kumottu turvallisuustutkintalailla.

⁶¹ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 135.

2 Kriisilainsäädäntö ja valtion turvallisuusohjaus

Yhteiskunnan tunnistama turvallisuustilannekäsitys on muuttunut huomattavasti viimeisen sadan vuoden aikana ja kriisilainsäädäntö on kehittynyt vuosien aikana turvallisuustilannekäsityksen mukana sotatilalaista (303/1930) vuoden 1991 valmiuslain säätämisen ja muiden lainsäädäntöuudistusten kautta nykyiseen muotoonsa. Suomen itsenäistymisestä alkaen turvallisuustilanteiksi tunnistettiin rauhan aika ja sotatila. Toisen maailmansodan aikaan ja aina 1980-luvulle asti elettiin aikaa, jolloin turvallisuustilanteeksi tunnistettiin myös niin sanottu välitila, joka sijoittui rauhan ajan ja sotatilan väliin. 1990-luvun puolivälissä valmiussuunnittelussa alettiin tunnistaa ns. ”harmaa vaihe”, joka sijoittui normaaliolojen ja poikkeusolojen väliin. Turvallisuustilannekäsitys muuttui lopulta 2000-luvun alussa käsitykseksi, jonka mukaan häiriötilanteet tunnistettiin yhdeksi yhteiskunnan turvallisuustilanteeksi normaaliolojen ja poikkeusolojen ohella. Harmaan vaiheen ongelmia ratkaistiin siten, että normaaliin lainsäädäntöön sisältyviä toimivaltuuksia sekä niihin liittyvää suunnitelmallista viranomaisyhteistyötä alettiin hyödyntää.⁶² Nykyisen turvallisuustilannekäsityksen mukaan häiriötilanteita voi esiintyä niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissa.⁶³

2.1 Kriisilainsäädännön systematiikka

Kriisilainsäädännöksi kutsutaan sitä osaa lainsäädännöstä, joka tulee sovellettavaksi kriisitilanteissa. Kriisilainsäädäntö voidaan jossain määrin jaotella normaaliolojen häiriötilanteissa sovellettaviin säädöksiin ja poikkeusoloissa sovellettaviin säädöksiin. Nämä eivät kuitenkaan ole selkeästi toisistaan erotettavia kokonaisuuksia. Häiriötilanteissa sovellettavat säännökset kuuluvat normaalioloissa sovellettavaan lainsäädäntöön ja ne ovat usein osana ”tavallista” lakia. Kriisilainsäädännön taustalla ovat perustuslakitasoiset säännökset. Kriisilainsäädäntöä on säädetty, jotta julkishallinnon toiminnot voitaisiin järjestää laillisesti ja tarkoituksenmukaisesti myös normaalioloista poikkeavissa tilanteissa. Tarkoituksena on siis ollut varmistaa yhteiskunnan lainmukaisuus ja toimivuus kaikissa oloissa.⁶⁴ Perusteena kriisilainsäädännön säätämislle on toiminut myös kriisilainsäädännön

⁶² Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 21–28.

⁶³ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 27.

⁶⁴ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 4.

tuottama luottamus yhteiskunnan toimivuuteen. Suomessa kriisiolosuhteiden toiminta perustuu siihen, että julkisen sektorin tulee myös poikkeuksellisissa tilanteissa huolehtia sille normaalioloissa kuuluvista tehtävistä. Kriisitalanteissa on myös tarkoitus mahdollisimman pitkälle säilyttää eri toimijoiden johto- ja vastuusuhteet sellaisina kuin ne ovat normaalioloissa.⁶⁵

Suomen kansallisessa lainsäädännössä on kaksi poikkeusoloissa sovellettavaa yleistä kriisilakia. Näitä ovat valmiuslaki ja puolustustilalaki, joiden muodostamaa lainsäädäntökokonaisuutta on kutsuttu myös valmiuslainsäädännöksi.⁶⁶ Valmiuslaissa säädetään viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana. Puolustustilalaissa säädetään toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen tilanteissa, joissa Suomeen kohdistuu sota tai siihen rinnastettava vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttava sisäinen ja väkivaltainen levottomuus, jolla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtionjärjestys.

Valmiuslain ja puolustustilalain säännösten perusta on perustuslain 23 §:ssä. Sen mukaan perusoikeuksista voidaan säätää tilapäisiä poikkeuksia, joiden on oltava välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen tai muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana. Poikkeuksia voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Perusoikeuksista säädettyjen tilapäisten poikkeuksien on oltava Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.⁶⁷ Valmiuslain poikkeusolomääritelmä on laajempi kuin perustuslain 23 §:ssä mainitut tilanteet. Kaikki valmiuslain poikkeusolomääritelmässä säännellyistä tilanteista eivät kuulu perustuslain 23 §:n säännöksen soveltamisalaan. Perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuihin poikkeusoloihin luetaan valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohtien poikkeusolot eli Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila, sekä Suomeen kohdistuva huomattava aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka.⁶⁸ Näissä

⁶⁵ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 5.

⁶⁶ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 6.

⁶⁷ Tällä viitataan siihen, että lainsäätäjän tulee harkinnassaan tukeutua muun muassa ihmisoikeussopimusten määräyksiin yleisen hätätilan kriteereistä (HE 186/1999, s. 24–25).

⁶⁸ Valmiuslain 3 §:n 3 ja 4 kohdissa on lisäksi säädetty poikkeusolojen määritelmä kattamaan väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat sekä erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila. Poikkeusolojen määritelmä kattaa valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaan myös vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavat hyvin laajalle levinneet tartuntataudit.

tilanteissa käytettäväksi tarkoitettuja toimivaltuuksia on tarkasteltava perusoikeuskohtaisten erityisten rajoitusedellytysten ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.⁶⁹

Varautumista koskevat säännökset luetaan myös osaksi kriisilainsäädäntöä. Varautumista koskevaa sääntelyä sisältyy tavalliseen lainsäädäntöön sekä valmiuslakiin. Normaaliolojen häiriötilanteissa tulee sovellettavaksi myös huoltovarmuuden turvaamisesta annettu laki (1390/1992), julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annettu laki (10/2015) sekä poliisia ja pelastustoimea koskevat säädökset. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain tarkoituksena on turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta. Lain tavoite sisältää huoltovarmuuden käsitteen määrittelyn. Julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetussa laissa säädetään turvallisuusverkon käyttövelvoitteesta ja turvallisuusverkon palvelutuotannosta. Lakia sovelletaan normaalioloissa, niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa.

2.2 Valmiuslaki

Valmiuslaissa säädetään viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana. Valmiuslain 1 §:n mukaan valmiuslain tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Valmiuslain soveltamisalaa koskeva 2 § rajaa näiden toimivaltuuksien tulevan sovellettavaksi ainoastaan poikkeusoloissa. Valmiuslain 4 §:stä ilmenee valmiuslain toimivaltuuksien käyttöperiaatteet, jotka rajaavat lain soveltamismahdollisuutta.⁷⁰ Valmiuslain 4.1 §:n välttämättömyysvaatimuksen mukaan viranomaiset voidaan oikeuttaa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia valmiuslain tarkoituksen saavuttamiseksi. Lain 4.2 §:n mukaan toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Poikkeusoloissakin lähtökohtana siis on toimiminen viranomaisten normaaleilla toimivaltuuksilla.⁷¹ Jos normaaliolojen lainsäädännön sisältämät toimivaltuudet ovat riittäviä, valmiuslakia ei sovelleta tältä osin.

⁶⁹ HE 3/2008 vp, s. 100.

⁷⁰ HE 3/2008 vp, s. 99.

⁷¹ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 136.

Valmiuslain mahdollistamat toimivaltuudet voivat liittyä esimerkiksi hyödyketuotannon ja – jakelun sekä energiahuollon varmistamiseen, sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden turvaamiseen, sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseen, hallinnon järjestämiseen poikkeusoloissa, väestönsuojeluun tai evakuointiin. Esimerkkinä sääntelystä on sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien turvaamiseen, viestintään, tietohallinnon ohjaukseen sekä viranomaisen tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksiin liittyvät säännökset. Näillä säännöksillä voidaan ajatella olevan vaikutuksia viranomaisten operatiiviseen toimintaan ja siten yhteistyöhön. Myös pelastustoimen ja väestönsuojelun erityisjärjestelyistä on säännelty valmiuslaissa.

2.3 Varautuminen ja valmiussuunnittelu

Varautumisella tarkoitetaan toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.⁷² Valmiuslaki muodostaa lakitasoisena säädöksenä varautumista koskevan normipohjan. Varautumisen kannalta keskeinen valtion linjaus on valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi, joka sisältää kokonaisturvallisuuden yleiset periaatteet. Ohjeita käytännön toteutukseen sisältyy muun muassa sisäisen turvallisuuden strategiaan.⁷³ Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista määrittelee kansallisen huoltovarmuustyön lähtökohdat, tavoitteet ja periaatteet.⁷⁴ Viranomaisten varautumistoimintaan voidaan lukea ainakin valmiussuunnitelmat, poikkeusoloja varten tehdyt tekniset ja rakenteelliset etukäteisvalmistelut, koulutus, harjoitukset, tilojen ja kriittisten resurssien varaukset, viestinnän ja tietojen käsittelyn suunnittelu sekä varautumista koskevien ohjeiden antaminen.⁷⁵

Viranomaisten varautumisvelvollisuutta koskeva yleissäännös on valmiuslain 12 §:ssä, joka velvoittaa viranomaisia valmiussuunnitteluun sekä varautumiseen. Valmiuslain varautumista koskeva sääntely on viranomaisia velvoittavaa myös normaalioloissa. Säännös pohjautuu ajatukselle, että myös poikkeusoloissa on lähtökohtana toimiminen viranomaisen normaaliorganisaatiolla.⁷⁶ Myös viranomaisen tehtäviä koskeva lainsäädäntö voi sisältää varautumista koskevia säännöksiä. Valmiuslaki ei sisällä nimenomaista varautumisen

⁷² VNpp 2.11.2017, s. 94.

⁷³ SM 15/2017.

⁷⁴ VNp 1048/2018.

⁷⁵ HE 3/2008 vp, s. 37.

⁷⁶ HE 3/2008 vp, s. 37.

yhteistoimintavelvoitetta. Valmiuslain 13 §:n mukaan varautumisen johtamisesta ja valvonnasta vastaa valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Ministeriöiden tehtäväksi on kuitenkin säädetty varautumisen yhteensovittaminen omalla toimialallaan. Myös aluehallintovirastoilla keskeinen rooli yhteiskunnan varautumista ja valmiutta sekä sisäistä turvallisuutta koskevassa viranomaisyhteistyössä ja sen yhteensovittamisessa.⁷⁷

2.4 Valtion turvallisuusohjaus kriisitilanteissa ja yhteistyön sääntelijänä

2.4.1 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on valtioneuvoston periaatepäätös, jonka tavoitteena on yhtenäistää varautumisen kansallisia periaatteita ja ohjata hallinnonalojen varautumista. Strategia jakautuu kahteen osaan. Ensimmäinen osa esittelee kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin johtavana periaatteena, jonka pohjalta toimitaan häiriötilanteiden aikana sekä toteutetaan häiriötilanteisiin varautumista. Strategian toinen osa keskittyy valtioneuvoston hallinnonalojen varautumisen ohjaamiseen. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on määritelty ne yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeitä toiminnot, jotka tulee turvata kaikissa tilanteissa. Tällaisia toimintoja ovat johtaminen, kansainvälinen toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus, väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys.⁷⁸

Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin tavoitteena on, että yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä. Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin mukainen yhteistyö koostuu turvallisuutta koskevan tiedon jakamisesta, mukaan lukien toimintaympäristön muutosten seurannasta ja analysoinnista sekä yhteisestä suunnittelusta, harjoittelusta ja toimimisesta. Toiminnassa korostuu erityisesti johtamisen, tilannekuvan sekä viestinnän merkitys. Strategia toimii viranomaisille laissa säädettyjen tehtävien ja yhteistyösopimusten ohella yhteistyön perustana.

Strategia ohjaa turvallisuustoimijoiden yhteistyötä yleisillä periaatteilla. Yksi strategian keskeisistä periaatteista on lakisääteisten tehtävien näkökulmasta toimivaltaiselle viranomaiselle kuuluvan johtamisaseman korostaminen. Muiden turvallisuustoimijoiden rooli

⁷⁷ HE 15/2013 vp, s. 25.

⁷⁸ VNpp 2.11.2017, s. 14.

on tukea toimivaltaista vastuuviranomaista osallistamalla toimintaan ja antamalla virka-apua. Toisena keskeisenä periaatteena voidaan mainita koko yhteiskunnan voimavarojen tehokas ja kokonaisvaltainen hyödyntäminen, joka edellyttää toimijoiden välistä yhteistyötä ja toiminnan yhteensovittamista kaikissa tilanteissa. Kolmantena yhteistyöhön vaikuttavana periaatteena voidaan mainita yhteistyöryhmien hyödyntäminen toimivaltaisen viranomaisen tukena. Alueellisella tasolla yhteistyöryhmiä voivat olla alueelliset valmiustoimikunnat ja kuntien valmiussuunnittelun johtoryhmät. Valtioneuvoston tukena toimii puolustusministeriön yhteydessä toimiva turvallisuuskomitea, joka on kokonaisturvallisuuden alalla toimiva varautumisen pysyvä yhteistoimintaelin ja tarvittaessa häiriötilanteissa asiantuntijaelin. Valtioneuvoston turvallisuuskomiteasta annetun asetuksen (77/2013) mukaisesti komitean tehtävänä on muun muassa avustaa kokonaisturvallisuuden hallintaan tähtäävässä varautumisessa ja varautumisen yhteensovittamisessa, seurata ja arvioida yhteiskunnan muutosten vaikutuksia kokonaisturvallisuuden järjestelyissä, seurata hallinnon eri alojen ja tasojen toimia kokonaisturvallisuuteen liittyvien varautumisjärjestelyjen ylläpitämisessä ja kehittämisessä sekä sovittaa tarvittaessa yhteen laajoja ja tärkeitä varautumista koskevia asiakokonaisuuksia, joita ovat esimerkiksi valtakunnallisen varautumisen yhteensovittaminen sekä yhteistyömuotojen, toimintamallien, tutkimuksen ja harjoitustoiminnan kehittäminen.

2.4.2 Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta

Sisäisen turvallisuuden strategia on yksi keskeisistä turvallisuutta koskevista linjauksista, joita valtioneuvosto on antanut. Sisäisen turvallisuuden strategia on jatkettu vuoden 2016 sisäisen turvallisuuden selonteosta⁷⁹. Sisäisen turvallisuuden strategiassa tarkastellaan sisäistä turvallisuutta laajan turvallisuuskäsityksen näkökulmasta. Tällä on tarkoitettu sitä, että Suomen sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen tulisi perustua monialaiseen yhteistyöhön. Sisäisen turvallisuuden ylläpidosta vastaavina viranomaisina on pidetty poliisi-, pelastus-, rajavartio-, tulli-, oikeus- ja vankeinhoitoviranomaisia. Laajan turvallisuuskäsityksen näkökulmasta tarkastelussa otetaan huomioon myös sosiaali- ja terveys-, liikenne- ja viestintä-, opetus-, kulttuuri-, ja nuoriso- sekä työ- ja ympäristöviranomaisten roolin sisäiseen turvallisuuteen liittyvissä tehtävissä. Strategian tavoitteena on, että Suomesta tulee maailman turvallisin maa elää. Yhtenä strategian tavoitteen saavuttamiseksi valittuna päämääränä on mainittu yksilön ja yhteiskunnan kriisinsietokyvyn kehittäminen yhteistyöllä. Strategia sisältää ennakkointiosuuden, jossa on kuvattu Suomen sisäiseen turvallisuuteen lähitulevaisuudessa

⁷⁹ SM 8/2016.

vaikuttavat muutosvoimat. Strategia sisältää myös toimenpideohjelman, jonka avulla on tarkoitus hallita näitä muutosvoimia.⁸⁰

Yhtenä toimenpidekokonaisuutena strategiassa on mainittu toimivaltuudet ja suorituskyvyt. Strategian tavoitteena on muun muassa turvallisuusviranomaisten toimintavalmiuden ja suorituskyvyn parantaminen kehittämällä toimivaltuuksia, varautumista, toimintamalleja ja voimavaroja. Viranomaisten toimivaltuuksien ja suorituskyvyn parantamiseen pyritään esimerkiksi tarkentamalla viranomaisen normaali- ja poikkeusolojen toimivaltuuksia ja virka-apumenettelyjä, sekä määrittämällä sisäisen turvallisuuden viranomaisten ydintehtävät ja yhteistyön tehostamistarpeet. Viranomaisten yhteistoimintaa kehittämällä voidaan parantaa varautumisen toimintamalleja. Suorituskyvyn ja toimintavalmiuden parantamiseen liittyy myös tiedonvaihtoon ja turvallisuusviestintään liittyvät tavoitteet.⁸¹

Sisäministeriö on julkaissut vuonna 2019 sisäisen turvallisuuden strategian toimeenpanoraportin, jossa kuvataan strategian toimeenpanon tilannetta vaalikauden 2015-2019 päättyessä. Raportti esittää muun muassa sen, että nykyiset uudenlaiset häiriöt tai teot edellyttävät aiempaa korkeampaa varautumista sekä yhä useamman toimijan kykyä toimia häiriötilanteissa.⁸² Raportissa otetaan kantaa viranomaisten suorituskyvyn lisäksi myös toimivaltuuksiin, joka on nostettu yhdeksi raportin toimenpidekokonaisuudeksi. Sisäisen turvallisuuden toimintaympäristön muutos edellyttää viranomaisilta kykyä vastata perinteisten uhkien ja viranomaistehtävien lisäksi aiempaa moninaisempiin uhkiin.⁸³

2.4.3 Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta

Vuonna 2012 laadittu valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta laadittiin täsmentämään aiemmin voimassa ollutta vuoden 2010 yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa, jonka päivitettyä versiota on käsitelty edellä. Periaatepäätöksessä määritellään kokonaisturvallisuuden käsite sekä siihen liittyvät muut keskeiset käsitteet. Kokonaisturvallisuutta kuvataan tavoitetilana, jossa valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa. Viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoiminta on merkittävässä roolissa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa, joka sisältää

⁸⁰ SM 15/2017.

⁸¹ SM 15/2017.

⁸² SM 2019:27, s. 8.

⁸³ SM 2019:27, s. 10.

uhkiin varautumisen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinnan sekä niistä toipumisen. Kokonaisturvallisuuden käsitteen tavoitteena on painottaa yhteiskunnan laaja-alaista varautumista erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.⁸⁴

Periaatepäätöksellä myös täsmennetään hallinnonalojen vastuita kokonaisturvallisuuteen kuuluvista osa-alueista. Kokonaisturvallisuuden asioista vastaa valtioneuvosto siten, että kokonaisturvallisuuden tehtävät jakautuvat eri ministeriöille toimialoittain. Kokonaisturvallisuuden tehtävät on laissa säädetty kuuluvaksi eri ministeriöiden toimialoille. Ministeriöille on säädetty tehtäväksi toimialallaan vastata valtioneuvostolle kuuluvien kokonaisturvallisuuteen liittyvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta järjestämisestä. Vastuu jakautuu siis eri hallinnonaloille ja ministeriöille. Ministeriöt vastaavat toimialoilleen kuuluvista viranomaisista, joiden tehtävät perustuvat laissa säädettyihin toimivaltuuksiin. Periaatepäätöksessä keskeisenä periaatteena on esitetty, että tehtävät tulisi hoitaa normaalien toimivaltuuksien pohjalta. Viranomaiset noudattavat varautumista, toimenpiteisiin ryhtymistä ja häiriötilanteiden johtamista koskevaa lainsäädäntöä. Vastuu operatiivisesta toiminnasta ja sen johtamisesta on säädetty toimivaltaiselle viranomaiselle, ja toimivaltainen viranomainen pyytää tarvittaessa virka-apua muilta viranomaisilta.⁸⁵

2.4.4 Muu turvallisuusohjaus

Kansallinen riskiarvio 2018⁸⁶ on usean eri toimijan yhteistyössä laatima sisäministeriön julkaisu.⁸⁷ Asiakirjan laatiminen perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseen unionin pelastuspalvelumekanismista (N: o 1313/2013/EU), jonka 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kehitettävä riskiarviointeja kansallisella ja paikallisella tasolla, ja laadittava keskeisistä asioista komissiolle yhteenveto. Kansallisen riskiarvion taustalla on eri hallinnonalojen ja toimijoiden jo tehdyt riskiarviot tai vastaavat tuotokset, jotka on koottu yhteen. Uhkamalleja on muun muassa kuvattu kohteen ja toteutumistavan osalta sekä tehty vaikutusarviointia yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta. Kansallisessa riskiarviossa

⁸⁴ VNpp 5.12.2012.

⁸⁵ VNpp 5.12.2012.

⁸⁶ SM 2019:5.

⁸⁷ Työryhmään ovat osallistuneet edustajia muun muassa eri ministeriöistä, Turvallisuuskomitean sihteeriöstä, valtioneuvoston kansliasta sekä Huoltovarmuuskeskuksesta. Lisäksi aluehallintovirastoilla, ELY-keskuksilla sekä järjestöillä on ollut edustus työryhmässä.

esitellään yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvinä uhkamalleina ja häiriötilanteina muun muassa terveysturvallisuuden häiriöt ja laajat monionnettomuustilanteet.⁸⁸

Valtioneuvoston selonteko Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta⁸⁹ on ohjausasiakirja, joka käsittelee nimensä mukaisesti Suomen turvallisuuspoliittisia linjauksia, puolustuksen kehittämistä ja toimia yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden varmistamiseksi. Selonteko toimii perustana Suomen puolustuspolitiikan ohjaamiselle ja toiminnan vahvistamiselle. Puolustuspolitiikan tavoitteena on maan etujen ja tavoitteiden edistäminen kansainvälisesti.⁹⁰ Selonteko on puolustuspoliittisesti merkittävä asiakirja, ja siinä nostetaan esille kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus. Selonteko keskittyy kuitenkin paljon kansainväliseen ympäristöön, joka on rajattu tämän tutkielman ulkopuolelle. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteita ja painopisteitä on määritelty myös valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa.⁹¹

Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista⁹² määritellään kansallisen huoltovarmuustyön lähtökohdat, periaatteet ja kansalliset tavoitteet. Tavoitteena on varmistaa huoltovarmuuden toteutuminen muuttuvassa toiminta- ja turvallisuusympäristössä. Huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän kriittisen tuotannon ja palvelujen ja infrastruktuurin turvaamista vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.⁹³ Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on määritelty ne yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeät toiminnot, jotka tulee turvata kaikissa tilanteissa sekä hallinnonalojen strategiset tehtävät ja näiden vastuuministeriöt. Ministeriöt vastaavat huoltovarmuuden kehittämisestä toimialallaan ja vastuualueillaan. Huoltovarmuustoimenpiteiden yhteensovittamisesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Huoltovarmuuden ja peruspalveluiden varmistaminen on keskeistä, kun pyritään parantamaan yhteiskunnan ja väestön kriisinsietokykyä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varautumisesta, pelastustoimesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollosta

⁸⁸ Muut uhkamallit liittyvät informaatiovaikuttamiseen, poliittiseen, taloudelliseen ja sotilaalliseen painostukseen, sotilaalliseen voimankäyttöön sekä terrorismiin ja muuhun yhteiskuntajärjestystä vaarantavaan toimintaan. Myös julkisen talouden, rahoitusjärjestelmän, voimahuollon, tietoliikenteen ja tietojärjestelmien, logistiikan, vesihuollon ja elintarvikehuollon häiriöt ovat osana riskiarviota.

⁸⁹ VN 2020:30.

⁹⁰ VNK 5/2012, s. 7.

⁹¹ VN 2020:30.

⁹² VNp 1048/2018.

⁹³ VNp 1048/2018, s. 1.

vastaavien viranomaisten lisäksi elinkeinoelämä ja järjestöt ovat merkittävässä roolissa.⁹⁴ Väestön kriisinsietokykyä tuetaan ohjeistuksella ja viestinnällä. Myös kunnilla on keskeinen rooli paikallisessa varautumisessa liittyen muun muassa kriittiseen infrastruktuuriin. Päätöksessä esitetään, että varautumisesta ja huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset ja huoltovarmuusorganisaatio ylläpitävät ja kehittävät huoltovarmuuden turvaamiseksi tarvittavaa poikkihallinnollista varautumista aluetasolla.⁹⁵

3 Viranomaisten toimivaltasäätely

3.1 Viranomaisen toimivalta ja lainalaisuusperiaate

Hallintokoneiston rakenne, viranomaisen sisäinen rakenne sekä viranomaisen toimivalta perustuvat oikeudelliseen säätelyyn.⁹⁶ Toimivalta määrittelee viranomaisen tai virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet käyttää julkista valtaa tai hoitaa julkista hallintotehtävää.⁹⁷ Viranomaiset ovat vakiintuneen tulkinnan mukaan organisatorisesti itsenäisiä ja niitä onkin pidettävä erillisinä toimijoina, joiden toimintaa määrittää lainsäädännössä määritelty toimivalta.⁹⁸ Toimivallan käsitettä voidaan käyttää ensinnäkin siten, että se määrittää, millä tavalla ja miten laajasti viranomainen voi vaikuttaa yksityisen oikeusasemaan. Toimivallan käsitettä on kuitenkin käytetty myös organisatorisessa merkityksessä, jolloin se määrittää viranomaisen tehtäviä ja organisatorista asemaa.⁹⁹ Lainsäädännössä siis määritellään viranomaisen toimivalta, jonka perusteella viranomaiset hoitavat tehtäviään.¹⁰⁰ Viranomaisen ei voi siirtää toimivaltaa toiselle viranomaiselle ilman että siitä on säädetty laissa.¹⁰¹

⁹⁴ Yksityiselle sektorille huoltovarmuustoimenpiteiden toteuttaminen perustuu lähtökohtaisesti vapaaehtoisuuteen. Ainoastaan tietyillä toimialoilla huoltovarmuutta on turvattu velvoittavilla säännöksillä.

⁹⁵ VNp 1048/2018.

⁹⁶ Viranomaisen sisäinen rakenne voi perustua lain lisäksi myös asetukseen ja näitä täydentävään työjärjestykseen.

⁹⁷ *Julkisen vallan käyttämisellä* tarkoitetaan viranomaisen yksipuolista puuttumista yksityisen vapaapiiriin. Pääasialliset tavat, joilla viranomainen käyttää julkista valtaa, ovat hallintopäätösten tekeminen, yleisten normien antaminen sekä voimakeinojen käyttäminen (Mäenpää 2017, s. 69). Ks. myös Mäenpää 2018, s. 198-202. *Julkisella hallintotehtävällä* viitataan perustuslain esitöiden mukaan ”verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon sekä julkisten palvelujen tuottamiseen liittyviä tehtäviä”. HE 1/1998 vp, s. 179.

⁹⁸ Mäenpää 2011, s. 104. Ks. myös Ylösjoki 1965, s. 34. Ylösjoki on katsonut, että viranomaisen toimivallan muodostaa sen tehtäväpiiri sekä toimeenpanossa tarvittavasta osa julkista valtaa.

⁹⁹ Mäenpää 2018, s. 276.

¹⁰⁰ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 46.

¹⁰¹ Mäenpää 2017, s. 277.

Toimivallan ja tehtävien jaon lisäksi hallintokoneiston rakenteeseen vaikuttaa myös viranomaisten väliset organisatoriset suhteet. Yhteistoimintaan ja virka-apuun liittyvissä organisaatioiden suhteissa on kyse horisontaalisista suhteista. Organisaatioiden välillä voi kuitenkin olla myös hierarkkinen suhde, jolla tarkoitetaan viranomaisten välisiä johto- ja valvontasuhteita. Hierarkkisesta suhteesta on kyse esimerkiksi ministeriön viranomaiseen kohdistuvassa toimialakohtaisessa ohjauksessa ja valvonnassa.¹⁰²

Toimivallan käsitteen yhteydessä voidaan puhua asiallisesta, alueellisesta ja asteellisesta toimivallasta. Nämä ovat toimivallan organisatorisia ulottuvuuksia, ja ne määrittelevät toimivallan rajoja.¹⁰³ Asiallisella toimivallalla tarkoitetaan sitä asiaryhmää, johon kuuluvien tehtävien hoitamisessa viranomaisen on toimivaltainen. Asiallinen toimivalta määrittelee viranomaisten välistä työnjakoa. Alueellisella toimivallalla tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaa tietyllä maantieteellisellä toimialueella. Asteellisella toimivallalla määritellään viranomaisen tai sen toimielimen asemaa hallintoelinten hierarkiassa.¹⁰⁴ Viranomaisten toimivaltarajoja voidaan pitää suhteellisen jäykkinä. Viranomaisen voi toimia ainoastaan toimivaltansa rajoissa, ja toimivaltarajojen ylittäminen edellyttää nimenomaista säännöstä, jolla esimerkiksi viranomaisten yhteistoiminta mahdollistetaan. Toimivallan organisatorisia ulottuvuuksia koskevista erimielisyyksistä tai epäselvyyksistä on käytetty käsitettä *toimivaltariita*.¹⁰⁵ Joissain tapauksissa toimivalta voi olla päällekkäistä eli useampi viranomaisen on asiassa toimivaltainen. Tällöin on puhuttu positiivisesta toimivaltariidasta. Negatiivisena toimivaltariitana pidetään tilannetta, jossa mikään viranomaisen ei pidä itseään toimivaltaisena.¹⁰⁶

Usein viranomaisia koskevassa lainsäädännössä on määritelty viranomaisen tehtäviä, toimialaa tai tavoitteita. Tällaiset säännökset eivät kuitenkaan määrittele toimivaltaa, jonka perusteella viranomaisen voi käyttää julkista valtaa. Viranomaisilla ei siis ole yleisvaltuutta toteuttaa tehtäviään vaan oikeus julkisen vallan käyttöön tulee perustua erityissäännöksiin.¹⁰⁷ Esimerkiksi poliisilain (872/2011) 1:1.1 §:ssä on määritelty yleissäännöksellä poliisin tehtäväpiiriä.¹⁰⁸ Tehtävänmäärittelyä koskevat säännökset on erotettava

¹⁰² Mäenpää 2019, 5. Viranomaiset ja hallintokoneisto, Hallintokoneiston organisaatio ja viranomaisten väliset suhteet, ohjaus ja valvonta.

¹⁰³ Mäenpää 1997, s. 1183.

¹⁰⁴ Mäenpää 2018, s. 246.

¹⁰⁵ Mäenpää 1997, s. 1184.

¹⁰⁶ SM 1/2015, s. 4.

¹⁰⁷ Mäenpää 2017, s. 276.

¹⁰⁸ Mäenpää 2017, s. 276.

toimivaltasäännöksistä, eli tehtävämäärittely ei anna viranomaiselle yleistä toimivaltaa mihin tahansa toimenpiteisiin näiden tehtävien toteuttamiseksi. Viranomaisen toimivallan tulee perustua nimenomaiseen säännökseen, jos toimenpiteillä joudutaan puuttumaan yksityisen tai yhteisön oikeuspiiriin.¹⁰⁹ Toimivaltasäännösten tulkinta ja tässä tapauksessa poliisin toimien sallittavuuden arviointi tulee tehdä poliisin yleisen tehtävämäärittelyn pohjalta. Poliisille nimenomaisesti säädettyjä toimivaltuuksia tulee käyttää ainoastaan tehtävämäärittelyssä ilmeneviin tarkoituksiin.¹¹⁰ Hallintolain (434/2003) 6 §:stä ilmenee tämä tarkoitussidonnaisuusperiaate, jonka mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Hallinto-oikeudessa tarkoitussidonnaisuudella tarkoitetaan siis sitä, että sovellettavan lain tarkoitus rajoittaa lain sisältämien toimivaltuuksien käyttöä.

Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kyseisestä lainkohdasta ilmenee lainalaisuusperiaate, jonka mukaan julkisen vallan käyttö on voitava aina perustaa laissa määriteltyyn toimivaltasäännökseen. Lainalaisuusperiaatetta on kuvailtu laajemmaksi ja sisällöllisemmäksi kuin muodollinen lakisidonnaisuuden vaatimus. Sillä on sekä negatiivisia että positiivisia tehtäviä, jotka ilmenevät siten, että se rajoittaa hallinnon toimintaa sitomalla julkisen vallan käytön lakiin, mutta myös korostaa viranomaistoiminnan sidonnaisuutta etukäteen määriteltyihin oikeuksiin.¹¹¹ Hallinnon lainalaisuusperiaatteen negatiivinen ulottuvuus sisältää kiellon menetellä viranomaistoiminnassa vastoin lakia. Positiivinen ulottuvuus taas määrittää vaatimusta, jonka mukaan viranomaisen toimenpiteillä on peruste lainsäädännössä. Viranomaistoiminnassa on siis kiellettyä toimia ”vastoin lakia”, sekä myös ”lain rajat ylittäen”.¹¹²

3.2 Viranomaisten toimivalta yhteistyötilanteissa ja yhteistyön sääntely

Viranomaisyhteistyön perusrakenne voidaan esittää mekanismilla, jossa tietyllä viranomaisella on tilanteen erityispiirteiden mukaiset perusvoimavarat sekä toimivalta niiden käyttöön, ja toiminnan tukena olevilla muilla viranomaisilla on muita tarkoituksenmukaisia resursseja. Nämä muut resurssit voivat olla esimerkiksi henkilöstöä, kalustoa tai erityisasantuntemusta. Päätöksenteko ja johtaminen määräytyvät tilanteen erityispiirteiden mukaisesti ja kuuluvat

¹⁰⁹ HE 220/2013 vp, s. 29.

¹¹⁰ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 19.

¹¹¹ Mäenpää 2011, s. 47.

¹¹² Laakso 1997, s. 532.

viranomaiselle, jolla on käytössään perusvoimavarat. Toimivaltuuksien näkökulmasta yhteistyössä on kyse toisen viranomaisen toimivaltuuksien hyödyntämisestä. Tällainen toimivaltarajojen ylittäminen edellyttää nimenomaista säännöstä. Yhteistyö perustuu siis toimivaltasääntelyyn ja viranomaisten yhteiseen etukäteen toteutettuun toimivaltuussuunnitteluun.¹¹³

Hallintolain 10 §:n säännös on viranomaisten yhteistyötä sääntelevä yleissäännös. Viranomaisten yhteistyötä koskevista säännöksistä voidaan erottaa yleissäännöksen lisäksi niin sanotut varsinaiset yhteistoimintavelvoitteet ja virka-apusäännökset. Varsinaisissa yhteistoimintavelvoitteissa on kyse viranomaiselle kuuluvista sen omista lakisääteisistä tehtävistä, jolloin viranomaisen osallistuminen yhteistoimintaan perustuu niihin toimivaltuuksiin, mitä kunkin viranomaisen toimialaa koskevissa säädöksissä tai muussa lainsäädännössä on säädetty. Virka-avulla on tarkoitettu tavallisesti sitä, että viranomaisen avustaa toista viranomaista virkatehtävien hoitamisessa.¹¹⁴

Myös viranomaisten yhteistyö voi edellyttää nimenomaista toimivaltasäännöstä, mikäli toimilla puututaan ihmisten lailla suojattuihin oikeuksiin. Tällöin yhteistyön tulee perustua nimenomaiseen toimivaltasäännökseen, eikä esimerkiksi hallintolain 10 §:n yleissäännökseen viranomaisten yhteistyöstä. Hallintolain 10 §:n mukainen viranomaisten yhteistyö edellyttää, että viranomaiset toimivat toimivaltansa rajoissa. Viranomaisia koskevat virka-apusäännökset ovat säännöksinä sellaisia, joihin toimivalta voidaan perustaa. Toimivaltaa koskevat säännökset luovat siis kelpoisuuden toimiin, joilla on oikeudellisia vaikutuksia tai joilla käytetään julkista valtaa.¹¹⁵

Viranomaisten yhteistyö voi perustua myös hallintosopimukseen. Julkisen hallinnon yhteispalvelusta annettu laki (223/2007) mahdollistaa valtion ja kunnallisten viranomaisten sekä Kansaneläkelaitoksen asiakaspalvelutehtävien järjestämisen ja hoitamisen niiden yhteistyönä. Yhteispalveluna ei voida kuitenkaan hoitaa tehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Laissa on määritelty ne tehtävät, joita yhteispalvelussa voidaan hoitaa sekä yhteispalvelusopimuksen sisältö.

¹¹³ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 34–35.

¹¹⁴ HE 72/2002 vp, s. 61.

¹¹⁵ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 46.

Poikkeuksellisissa tilanteissa viranomaisten toiminnan lähtökohtana on toimiminen niiden tavanomaisilla toimivaltuuksilla.¹¹⁶ Valmiuslainsäädäntöön sisältyy niukasti viranomaisten yhteistyötä koskevaa erityissäätelyä. Valmiuslain keskeisin yhteistyöhön liittyvä säännös on 125 §:n virka-apua koskeva säännös, joka velvoittaa poliisia antamaan valmiuslain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten täytäntöönpanossa tarvittavaa virka-apua täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisille. Virka-apua on käsitelty tutkielmassa erikseen.

4 Turvallisuustoimijat

4.1 Valtioneuvoston kanslia ja sisäministeriö normatiivisstrategisina toimijoina

Valtioneuvoston kanslia ja sisäministeriö ovat valtakunnan tasolla keskeisiä turvallisuustoimijoita. Niiden tehtävistä on säädetty asetustasoisesti. Valtioneuvoston kanslian toimialaan ja turvallisuudenhallinnan tehtäviin kuuluvat valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen (393/2007) 1.1 §:n 22 kohdan mukaan valtioneuvoston yhteisen tilannekuvan kokoaminen ja häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen sekä valtioneuvoston yhteinen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautuminen. Valtioneuvoston kanslia vastaa myös asetuksen 1.1 §:n 23 kohdan mukaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen turvallisuuden ohjauksesta ja yhteensovittamisesta sekä turvallisuuspalveluista.

Sisäministeriön toimiala on sisäisen turvallisuuden näkökulmasta merkittävä. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 15 §:n mukaan sisäministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisihallinto, pelastustoimi, hätäkeskustoiminta, rajaturvallisuus, meripelastustoimi, siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet sekä aluehallinnon yhteinen varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin.¹¹⁷ Sisäministeriö

¹¹⁶ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 136.

¹¹⁷ Sisäministeriössä on muun muassa poliisiosasto, pelastusosasto, rajavartio-osasto, sekä hallinto- ja kehittämisosasto, joiden tehtävistä on alun perin säädetty sisäasiainministeriön antamassa asetuksessa sisäministeriön työjärjestyksestä (1078/2013). Asetusta on sittemmin muutettu lukuisilla muutosasetuksilla kuten 1387/2018, 757/2019 ja 1456/2019. Valtioneuvoston sisäministeriöstä antaman asetuksen 1 ja 2 § määrittelee tarkemmin ministeriön tehtävät ja toimialaan kuuluvat virastot, laitokset, yhtiöt ja muut

vastaa hallinnonalansa operatiivisten toimijoiden johtamisedellytyksistä, säädöksistä, rakenteista ja koulutuksesta.¹¹⁸ Sisäministeriölle annetuista ohjaus- ja valvontatehtävistä on säädetty toimialoja koskevassa lainsäädännössä. Sisäministeriöllä on osana valtioneuvostoa tehtävänä johtaa hallinnonalaansa. Sisäministeriö myös ohjaa sisäisiä osastojaan ja koordinoi näiden toimintaa, sekä ohjaa hallinnonalaansa ja johtaa yhteistoimintaa.¹¹⁹ Viranomaisyhteistyöhön kytkeytyy keskeisesti sisäministeriön sisäisten osastojen toiminnan koordinointi sekä yhteistoiminnan johtaminen. Sisäministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1056/2013) 1.1 §:n 10 kohta määrittelee sisäministeriön vastaamaan aluehallinnon poikkeusoloja ja häiriötilanteita koskevaan yhteiseen varautumiseen liittyvistä keskushallinnon tehtävistä. Sisäministeriön tehtävistä on säädetty myös valmiuslain 13 §:ssä, jonka mukaan sisäministeriö johtaa ja valvoo varautumista toimialallaan. Ministeriön tehtäviin kuuluu myös varautumisen yhteensovittaminen omalla toimialallaan. Lisäksi myös valtioneuvoston kanslia johtaa ja valvoo varautumista. Valtioneuvoston kanslian ja sisäministeriön tehtävänjaosta voidaan kootusti todeta, että valtioneuvoston kanslian tehtävänä on vastata valtioneuvoston turvallisuuspalveluista, turvallisuuteen liittyvän yleisen tilannekuvan kokoamisesta ja valtioneuvoston yhteisestä poikkeusoloihin varautumisesta. Sisäministeriön tehtävänä taas on huolehtia aluehallinnon yhteisestä varautumisesta poikkeusoloihin ja siihen liittyvistä keskushallinnon tehtävistä.

Sisäministeriölle on säädetty myös pelastustoimeen liittyviä tehtäviä, jotka on määritelty pelastuslain (379/2011) 23.1 §:ssä. Sisäministeriön pelastustoimen tehtävissä ei ole kyse varsinaisesta yhteistyöstä vaan näiden toimijoiden suhde on hierarkkinen. Sisäministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo pelastustoimea ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa. Sisäministeriö myös huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä sekä yhteensovittaa eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa pelastustoimessa ja sen kehittämisessä. Sisäministeriön tehtäviä on määritelty tarkemmin valtioneuvoston pelastustoimesta antaman asetuksen (407/2011) 4 §:ssä, jonka mukaan sisäministeriön tehtävänä on muun muassa huolehtia pelastustoimen yleisestä kehittämisestä ja valtakunnallisesta strategisesta suunnittelusta, pelastustoiminnan valtakunnallisen

toimielimet, joita ovat muun muassa Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, poliisilaitokset, Häätokeskuslaitos ja Rajavartiolaitos. Työjärjestyksen 13 §:ssä yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat asiat ovat säädetty sisäministeriön poliisiosaston tehtäväksi. Pelastusosaston käsiteltäväksi kuuluvat muun muassa pelastustoimea ja hätäkeskustoimintaa, valmiussuunnittelua sekä aluehallinnon yhteistä varautumista poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin koskevat asiat. Meripelastusta koskevat asiat kuuluvat rajavartio-osastolle. Hallinto- ja kehittämisosaston tehtäviin kuuluu muun muassa ministeriön ja sen hallinnonalan turvallisuusasioiden yleinen ohjaus, valvonta ja kehittäminen.

¹¹⁸ Kivelä 2016, s. 68.

¹¹⁹ Kivelä 2016, s. 69.

johtamisvalmiuden ylläpitämisestä, pelastustoimen valtakunnallisesta suunnittelusta poikkeusolojen ja muiden häiriötilanteiden varalta sekä muusta toimialan varautumisesta.

Sisäministeriössä toimii myös operatiivinen yhteistyöryhmä.¹²⁰ Sisäministeriön työjärjestyksestä annetun asetuksen (1078/2013) 4 a §:n mukaan operatiivinen yhteistyöryhmä sovittaa yhteen sisäisen turvallisuuden operatiivista tilannekuvaa ja hallinnonalan varautumista. Operatiivinen yhteistyöryhmä käsittelee siis yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, maahanmuuton, pelastustoimen, rajaturvallisuuden sekä näihin liittyvän varautumisen valtakunnallista tilannekuvaa, merkittäviä ajankohtaisia kysymyksiä, riskienarvioita ja – hallintaa sekä toimintalinjoja. Tilannekuvan perusteella yhteistyöryhmä käsittelee ja sovittaa yhteen tarvittavia toimenpiteitä, varautumista ja valmiussuunnittelua sisäministeriön toimialalla.

Ministeriöiden välistä yhteistyötä toteutetaan yhteistyöelimissä. Valtioneuvoston ohjesäännön 10.3 §:n mukaan pysyviä ministeriöiden välisiä yhteistyöelimiä ovat kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokous. Kansliapäällikkökokous toimii valtioneuvoston johtamisen tukena. Häiriötilanteissa johtamisen tukena toimii myös valmiuspäällikkökokous.¹²¹ Valmiuspäällikkökokousten tarkoituksena on yhteensovittaa eri hallinnonalojen välisiä varautumiseen liittyviä kysymyksiä. Valmiuspäälliköt voivat häiriötilanteissa kutsua koolle myös ylimääräisiin kokouksiin. Kriisitilanteissa johtovastuu määräytyy ministeriön hallinnonalan mukaisesti ja ylimääräisten valmiuspäällikkökokousten tarkoituksena on viranomaisten yhteistyön edistäminen. Ministeriöiden välisenä yhteistyöelimenä toimii myös valmiussihteerikokous, jota ei kuitenkaan ole valtioneuvoston ohjesäännössä määritelty pysyväksi yhteistyöelimeksi.¹²²

4.2 Aluehallintovirastot

¹²⁰ Yhteistyöryhmä koostuu muun muassa päällikkö- tai johtajatason jäsenistä eri sisäministeriön osastoilta, tai muista toimijoista kuten Poliisihallituksesta, suojelupoliisista tai keskusrikospoliisista.

¹²¹ Jokaisessa ministeriössä on kansliapäällikkö ja joko pää- tai sivutoimisesti tehtävää hoitava valmiuspäällikkö. Valmiuspäällikön tehtävät määräytyvät asianomaisen ministeriön toimialan mukaan. Valmiuspäällikkö toimii kansliapäällikön apuna turvallisuuteen ja varautumiseen liittyvissä asioissa. Valmiuspäällikön tehtävät koostuvat hallinnonalan turvallisuustoiminnan ja varautumisjärjestelyiden muodostaman kokonaisuuden hallinnasta sekä yhteensovittamisesta muiden hallinnonalojen kanssa. Valmiuspäällikkö vastaa myös hallinnonolansa varautumiseen liittyvästä valmiussuunnittelusta.

¹²² Turvallisuuskomitea. Internetsivusto.

<<https://turvallisuuskomitea.fi/turvallisuuskomitea/valmiuspäälliköt-valmiussihteerit/>> (käyty 15.6.2019).

Aluehallintovirastojen toiminta perustuu aluehallintovirastoista annettuun lakiin (896/2009), jonka 2 §:stä ilmenee aluehallintovirastojen toiminnan yleiskuvaus. Aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Aluehallintovirastojen toimiala- ja tehtäväkenttä on laaja. Turvallisuuden ja kriisitilanteiden kannalta merkittävimpiä toimialoja ovat pelastustoimi sekä sosiaali- ja terveydenhuolto, joihin liittyvistä aluehallintovirastojen tehtävistä ja toimivallasta on säädetty yksityiskohtaisemmin erityislainsäädännössä.

Pelastustoimen tehtävissä aluehallintovirasto pelastuslain 23.2 §:n mukaan valvoo pelastustoimea sekä pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Lisäksi aluehallintovirasto tukee sisäministeriötä sille pelastuslaissa säädettyissä tehtävissä. Aluehallintoviraston sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan tehtävistä voidaan mainita tartuntatautilain (1227/2016) 8 §:ssä säädetty tehtävä sovittaa yhteen ja valvoa tartuntatautien torjuntaa alueella.¹²³ Tartuntatautilain 6 § velvoittaa laissa tarkoitetut viranomaiset myös terveydenhuollon häiriötilanteisiin varautumiseen.¹²⁴ Aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle, mutta toimialakohtaisesta ohjauksesta vastaavat ne ministeriöt, joiden vastuulle tietyt toimialat ovat ministeriöitä koskevissa asetuksissa säädetty. Pelastustoimi on asetuksella säädetty kuuluvaksi sisäministeriön toimialaan, kun taas sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

Toimialakohtaisten tehtävien lisäksi aluehallintovirastoille on aluehallintovirastoista annetun lain 4.2 §:n 3 kohdassa säädetty turvallisuustilanteisiin varautumiseen liittyvistä tehtävistä. Aluehallintovirastojen tehtävänä on vastata varautumisen yhteensovittamisesta alueella ja siihen liittyvästä yhteistoiminnan järjestämisestä, valmiussuunnittelun yhteensovittamisesta, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestämisestä, kuntien valmiussuunnittelun tukemisesta, valmiusharjoitusten järjestämisestä sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun

¹²³ Valvontatehtävä käsittää sairaanhoitopiirien kuntayhtymiin kohdistuvan valvonnan alueellisesta varautumisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin. Tartuntatautien torjunnan alueellinen varautuminen ja valmiussuunnittelu toteutetaan siten kuin terveydenhuoltolain 38 §:ssä säädetään. Aluehallintovirasto valvoo myös torjuntatyön säännösten mukaista toteuttamista sekä kansallisten suunnitelmien ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön päätösten toimeenpanoa. Tartuntatautilaissa on säädetty myös sairaanhoitopiirin kuntayhtymien tehtävistä tartuntatautien torjuntatyössä. Sairaanhoitopiirin tehtävänä on lain 8.2 §:n mukaan muun muassa ohjata ja tukea kuntia ja sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköitä tartuntatautien torjunnassa. Sairaanhoitopiirin antama apu on lääketieteellistä asiantuntemusta. Sairaanhoitopiiriin tulee myös varautua poikkeuksellisten epidemioiden torjuntaan ja hoitoon.

¹²⁴ Tartuntatautilain 8.3 § velvoittaa aluehallintoviraston ja sen toimialueen sairaanhoitopiirin kuntayhtymät yhteistyöhön tartuntatautien torjunnassa. Tartuntatautien torjunnan valtakunnallinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat tartuntatautilain 7.1 §:n mukaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle, joka myös vastaa valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta.

edistämisestä. Turvallisuusyhteistyöhön liittyy keskeisesti myös lain 4.2 §:n 4 kohdassa säännelty tehtävä, jonka mukaan viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella, aluehallintovirastojen tehtävänä on tukea toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa yhteensovittaa toimintaa niiden kesken. Tämä tehtävä koskee turvallisuuteen liittyviä tilanteita normaalioloissa sekä poikkeusoloissa.

Aluehallintovirastojen toimivalta määräytyy aluehallintovirastoista annetun lain 6 §:n perusteella, jonka mukaan aluehallintovirasto käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa siten kuin siitä tässä laissa tai muussa laissa säädetään. Aluehallintovirastolla ei ole toimivaltaisiin viranomaisiin nähden määräysvaltaa ilman että siitä on erikseen säädetty laintasoisesti.¹²⁵ Aluehallintoviraston toimivallasta sen toimialakohtaisissa tehtävissä tulee olla säännelty toimialakohtaisessa erityislainsäädännössä. Esimerkiksi tartuntatautilain 8 §:ssä säännellään aluehallintoviraston tartuntatautien torjunnan yhteensovittamiseen sekä valvontaan liittyvistä tehtävistä alueella. Aluehallintovirastoista annettuun lakiin ei kuitenkaan sisälly sellaisia lain 4.2 §:n 3 kohdassa säänneltyyn varautumisen tehtäväkokonaisuuteen liittyviä toimivaltasäännöksiä, joiden perusteella aluehallintovirastolla olisi toimivaltaa näiden tehtävien toimeenpanemiseksi. Kirjallisuudessa on esitetty, että aluehallintovirastolla on edellytykset käyttää muihin viranomaisiin nähden ainoastaan informaatio-ohjausta.¹²⁶

Aluehallintovirastoista annettu laki sisältää joitakin viranomaisen yhteistyöhön liittyviä säännöksiä. Aluehallintovirastojen on lain 17 §:n mukaisesti toimittava valtion aluehallintoa koskevissa asioissa yhteistyössä toimialueensa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa. Aluehallintovirastojen ja poliisiviranomaisten yhteistyöstä on säädetty lain 17 a §:ssä, jonka mukaan aluehallintovirastojen ja niiden toimialueella olevien poliisilaitosten on toimittava yhteistyössä säännöksessä luetelluissa asioissa. Aluehallintovirastojen ja poliisilaitosten yhteistyö koskee alueellisen varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittamista, alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistämistä, alueen toimivaltaihen viranomaisten tukemista turvallisuustilanteiden johtamisessa ja näiden viranomaisten toiminnan yhteensovittamista, sekä muuta alueellista viranomaisyhteistyötä poliisitoimen asioissa. Säännös tukee aluehallintoviraston poikkeusoloihin varautumiseen liittyviä tehtäviä. Säännös ei kuitenkaan vaikuta näiden viranomaisten varsinaisten tehtävien

¹²⁵ HE 59/2009 vp, s. 46.

¹²⁶ Kivelä 2016, s. 82. Informaatio-ohjausta on kuvattu sellaiseksi tiedon jakamiseksi tai välittämiseksi, jolla on tarkoitus vaikuttaa ohjauksen kohteena olevaan toimijaan. Informaatio-ohjaus ei sisällä määräyksiä eikä pakottavia velvoitteita, vaan se olisi luonteeltaan ei-sitovaa ja suostuttelevaa (Stenvall – Syväjärvi 2006, s. 14.).

sisältöön tai niitä koskevaan toimivaltaan.¹²⁷ Yhteistyön järjestämisen organisoinnista ja menettelytavoista voidaan säätää valtionvarainministeriön asetuksella.¹²⁸

4.3 Kunnat

Kuntien roolia turvallisuustoimijana voidaan käsitellä kunnille laissa säädettyjen turvallisuuteen liittyvien tehtävien perusteella, mutta myös siltä kannalta, että kunnat ovat vastuussa lakisääteisten palveluiden järjestämisestä myös muuttuvissa turvallisuustilanteissa. Kunnat ovat lainsäädännön perusteella vastuussa peruspalveluista ja monista yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen järjestämisestä. Kuntien on katsottu toimivan sekä strategisina että operatiivisina toimijoina.¹²⁹ Kuntien turvallisuuden hallintaan liittyvistä velvoitteista on säädettävä laintasoisesti. Kuntien toiminta perustuu perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kuntien itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä on lain 121.2 §:n mukaan säädettävä laissa. Kuntalain (410/2015) 7 §:stä ilmenee yleisvelvoite kunnan tehtävien järjestämisestä, jonka mukaan kunnan tulee järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Kuntalain 7 §:n mukaan lailla voidaan myös säätää kuntien lakisääteisestä yhteistoiminnasta, jolla tarkoitetaan jonkin tehtävän järjestämisestä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kuntiin kohdistuu lainsäädännön keinoin tapahtuvan ohjauksen eli lakisääteisten velvoitteiden lisäksi myös informaatio-ohjausta. Informaatio-ohjauksesta on kyse esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksiin perustuvissa ohjelmissa. Esimerkkinä voidaan mainita sisäisen turvallisuuden ohjelma, joka ei sellaisenaan sido kuntia kuten lainsäädäntö.¹³⁰ Kunnille voidaan antaa sitovia tehtäviä ainoastaan lainsäädännöllä. Informaatio-ohjaus ei siten voi olla luonteeltaan sitovaa vaan ainoastaan informatiivisia suosituksia tai ohjeita.

Tämän tutkielman kannalta kuntien keskeisimpinä turvallisuuteen liittyvinä tehtävinä voidaan pitää valmiuslain 12 §:n varautumisvelvoitetta sekä kunnan pelastustoimeen ja terveydenhuoltoon liittyviä velvoitteita.¹³¹ Kuntien pelastustoimeen liittyvät tehtävät ovat ensinnäkin pelastustoimen järjestämiseen liittyviä velvoitteita, jotka määräytyvät pelastuslain

¹²⁷ HE 15/2013 vp, s. 25.

¹²⁸ Ks. HE 15/2013 vp, s. 26. Poliisin ja aluehallintoviraston yhteistyön käytännön järjestäminen on asia, jolla ei ole katsottu olevan ”itsenäisesti laajakantoista tai periaatteellista yhteiskunnallista merkitystä”. Tästä johtuen ja perustuslain 80 §:n säännös asetuksenantovaltuudesta huomioon ottaen asiasta voidaan säätää ministeriön asetuksella.

¹²⁹ Kivelä 2016, s. 97.

¹³⁰ Kivelä 2016, s. 73.

¹³¹ Turvallisuuteen voidaan liittää myös ympäristöä koskevat säännökset.

24 §:n mukaan. Kuntien tulee vastata pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla (alueen pelastustoimi). Kuntien pelastustoimen velvoitteissa on kyse kuntalain 7 §:n mukaisesta lakisääteisestä yhteistoiminnasta.¹³² Kuntien vastuu pelastustoimesta tarkoittaa sitä, että pelastustoimen alueeseen kuuluvilla kunnilla tulee olla sopimus pelastustoimen järjestämisestä. Kyse on siis sopimuksentekovelvoitteesta, joka sisältää organisointivastuun sekä rahoitusvastuun. Lakisääteisessä yhteistoimintatilanteessa kunta vastaa kuntalain 8.3 §:n mukaisesti tehtäviensä rahoituksesta. Sopimukseen sovelletaan kuntalain kuntien yhteistoimintaa koskevia säännöksiä. Kunnan pelastustoimen tehtäviin liittyy keskeisesti pelastuslain 46 §:ssä säännelty velvoite osallistua muiden viranomaisten ohella ja pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun sekä toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa siten, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti. Lain 46.2 §:n 12 kohta velvoittaa kunnat ja kuntayhtymät varautumaan ja osallistumaan pelastustoimintaan siten kuin kuntia koskevassa lainsäädännössä on säädetty. Kyseinen säännös on luonteeltaan informatiivinen eikä siinä ole säädetty kuntia koskevista yksityiskohtaisista pelastustoimen tehtävistä.¹³³ Kuntia koskevat pelastuslain yksityiskohtaiset säännökset liittyvät esimerkiksi sammutusveden hankintaan pelastuslain 30 §:n mukaisesti.

Kunnan terveydenhuoltoon liittyvät turvallisuustehtävät koskevat ensinnäkin velvollisuutta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämiseen. Kunnan vastuu terveydenhuollosta perustuu kansanterveyslain (66/1972) 5 §:n ja erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) 3 §:n säännöksiin. Terveydenhuollon toteuttamista ja sisältöä sääntelee terveydenhuoltolaki (1326/2010). Sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvien tehtävien järjestämisestä on säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetussa laissa (733/1992). Kunta osallistuu myös terveydenhuollon alueelliseen varautumiseen yhteistyössä sairaanhoitopiirin kanssa terveydenhuoltolain 38 §:n mukaisesti.

4.4 Hätäkeskuslaitos

Hätäkeskuslaitoksen keskeisiin tehtäviin kuuluu hätäkeskustoiminnasta annetun lain (hätäkeskuslaki, 692/2010) 4 §:n mukaan hätäkeskuspalvelujen tuottaminen, hätäkeskuspalvelujen tuottamiseen liittyvä pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten toiminnan tukeminen (tukipalvelut) sekä hätäkeskuspalveluihin liittyvien tehtävien ja toimintatapojen kehittäminen ja valvonta. Hätäkeskuslaitoksella on

¹³² HE 257/2010 vp, s. 46.

¹³³ HE 257/2010 vp, s. 64.

merkittävä rooli turvallisuutta edistävänä toimijana, sillä sille laissa säädetyillä tehtävillä on keskeinen merkitys pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten toiminnassa.

Hätäkeskuslaitos on hätäkeskuslain 3.1 §:n mukaan sisäministeriön alainen virasto. Sisäministeriön ja Hätäkeskuslaitoksen välillä on ohjauksellinen ja valvonnallinen suhde, jolla ei kuitenkaan puututa laitoksen toimivaltaan kuuluvien asioiden ratkaisemiseen. Hätäkeskuslaitoksen toiminnallisesta ohjauksesta vastaa sisäministeriön kanssa yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriö. Toiminnallisella ohjauksella tarkoitetaan yleensä vuositasolla tapahtuvaa tavoitteiden asettamista.¹³⁴ Ministeriöt toimivat strategisella tasolla, ja Hätäkeskuslaitos vastaa operatiivisesta toiminnasta.¹³⁵

Viranomaisyhteistyön kannalta merkityksellisiä ovat juurikin Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskuspalveluiden tuottaminen sekä muille viranomaisille tuottamat tukipalvelut. Hätäkeskuspalveluilla tarkoitetaan hätätilanteita koskevien ja muita vastaavia pelastustoimen, poliisin tai sosiaali- ja terveystoimen viranomaisen välittömiä toimenpiteitä edellyttävien ilmoitusten eli hätäilmoitusten vastaanottamista ja arviointia sekä ilmoituksen tai tehtävän välittämistä viranomaisen antamien ohjeiden mukaisesti asianomaiselle viranomaiselle. Hätäkeskuslaitos voi hätäkeskuslain 4.3 §:n mukaan turvallisuuden ylläpitämiseksi ja edistämiseksi hoitaa sen toimialaan soveltuvia muita tehtäviä sekä avustaa viranomaisia muulla tavoin. Tukipalveluilla on tarkoitettu laissa muun muassa ilmoituksen tai tehtävän välittämiseen liittyviä toimenpiteitä, viestikeskustehtäviä sekä muita viranomaisten toiminnan tukemiseen liittyviä tehtäviä, jotka Hätäkeskuslaitoksen on tarkoituksenmukaista hoitaa. Tukipalveluista on säädetty erikseen hätäkeskustoiminnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (hätäkeskusasetus, 877/2010).¹³⁶ Kiireellisinä tukipalveluina on hätäkeskusasetuksessa mainittu esimerkiksi virka-apupyynnöiden ja muiden tukipyynnöiden välittäminen sekä suuronnettomuus- tai monipotilastilanteiden edellyttämien ennakkoilmoitusten välittäminen hoitolaitoksille ja kiireellisten operatiivisten tietojen välittäminen toimintayksiköille. Viranomaisten valvomoita tai tilannekeskuksia ei tule sekoittaa hätäkeskuksiin, ja näiden antamat tukipalvelut viranomaisille ovat muita kuin Hätäkeskuslaitoksen antamat tukipalvelut.¹³⁷ Pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen lisäksi

¹³⁴ HE 262/2009 vp, s. 20.

¹³⁵ HE 262/2009 vp, s. 17.

¹³⁶ Hätäkeskuslaitoksen tehtäviin kuuluu hätäkeskustoiminnasta annetun lain 4 a §:n mukaan myös vaaratiedotteiden vastaanottaminen ja välittäminen.

¹³⁷ HE 262/2009 vp, s. 21.

Hätäkeskuslaitos toimii erikseen säädetyllä tavalla yhteistyössä myös Rajavartiolaitoksen kanssa. Hätäkeskuksen ja Rajavartiolaitoksen yhteistyöstä säädetään hätäkeskuslaissa sekä meripelastuslaissa (1145/2001).

Hätäkeskuslainsäädännöllä on selkeytetty viranomaisyhteistyötä ja viranomaisten tehtävien rajapintoja. Hätäkeskustoiminta palvelee useita viranomaisia, ja sen verkottunut toimintamalli ja koko maanlaajuinen toimivalta turvaa muiden viranomaisten toimintaa.¹³⁸ Hätäkeskuspalvelujen tuottamisessa sekä viranomaisten toiminnan tukemiseksi tuotettavissa tukipalveluissa on sellaisenaan kyse Hätäkeskuslaitoksen lakisääteisten tehtävien suorittamisesta. Molempiin Hätäkeskuslaitoksen lakisääteisiin tehtäviin liittyy kiinteästi viranomaisyhteistyö. Hätäkeskuslain 4.3 § sisältää myös yleisluonteisemman valtuutuksen, jonka perusteella Hätäkeskuslaitos voi turvallisuuden ylläpitämiseksi ja edistämiseksi hoitaa sen toimialaan soveltuvia muita tehtäviä sekä muulla tavoin avustaa viranomaisia. Tällä on hallituksen esityksessä viitattu turvallisuuden ylläpitämiseen ja edistämiseen liittyvään yhteistyöhön viranomaisten, valtion laitosten ja muiden yhteistoimintatahojen kanssa. Muilla yhteistyötahoilla on tarkoitettu esimerkiksi Rajavartiolaitosta, puolustusvoimia, Viestintävirastoa, Ilmatieteen laitosta ja erilaisia vapaaehtoisjärjestöjä. Yhteistyöhön liittyvät tehtävät voivat olla esimerkiksi viranomaisten tukemista ensi- ja jatkotiedottamisessa niitä koskevissa tilanteissa tai liikennetietojen välittämistä.

Viranomaisten yhteistyön tehostamiseksi on säädetty Hätäkeskuslaitoksen valtakunnallisesta yhteistyöryhmästä. Yhteistyöryhmää koskeva sääntely sisältyy hätäkeskuslain 14 §:n säännökseen. Yhteistyöryhmällä tarkoitetaan sisäministeriön asettamaa ryhmää, jonka tehtävänä on valtakunnallisten suunnitelmien ja ohjeiden käsittely ja yhteensovittaminen ennen niiden käyttöönottoa. Yhteistyöryhmän tehtävänä on myös katsottu olevan osaltaan huolehtia viranomaistahojen yhteistoiminnasta valtakunnan tasolla. Yksi valtakunnallisen ohjauksen tavoitteista on nimenomaan viranomaisten yhteistoiminnan tehostaminen.¹³⁹ Hätäkeskuslain 14 § velvoittaa hätäkeskustoimintaan osallistuvaa viranomaista antamaan toimialaansa liittyvät tehtävien käsittelyä ja välittämistä ja muuta ilmoituksen tai tehtävän hoitamista koskevat ohjeet ja suunnitelmat Hätäkeskuslaitokselle. Valtakunnallisen yhteistyöryhmän tehtävistä on säädetty asetustasoisesti siten, että sen tehtävänä on valtakunnan tasolla riskiarvio- ja tehtävien käsittelyohjeistusten sekä yhteistoimintaa koskevien ja hätäkeskuksen teknisiä toimintatapoja koskevien asioiden käsittely ja toimintamallien koordinointi. Hallituksen esityksessä on

¹³⁸ HE 262/2009 vp, s. 17.

¹³⁹ HE 262/2009 vp, s. 27–28.

käytetty käsitettä yhteinen hätäkeskustoiminta, jossa pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimen viranomaiset ohjeistavat Hätäkeskuslaitosta.¹⁴⁰

4.5 Pelastustoimi

Pelastustoimen järjestelmä perustuu pelastuslain säännöksiin. Pelastuslaki on pelastustoimintaa sääntelevä yleislaki, ja se sisältää merkittävän osan säännöksistä, jotka koskevat viranomaisten velvoitteita pelastustoiminnassa. Pelastuslain tavoitteena on lain 1 §:n mukaan parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Tavoitteena on myös ihmisten pelastaminen, tärkeiden toimintojen turvaaminen sekä onnettomuuden seurauksien rajoittaminen. Pelastuslaki asettaa velvoitteita yksilöille, yhteisöille, viranomaisille ja pelastuslaitoksille.

Pelastustoimen järjestämisvastuu on pelastuslain 24 §:ssä säädetty kunnille. Suomi on jaettu valtioneuvoston päätöksellä pelastustoimen alueisiin ja kunnat vastaavat pelastuslain 24.1 §:n mukaan pelastustoimesta yhteistoiminnassa muiden pelastustoimen alueen kuntien kanssa. Alueen pelastustoimi vastaa pelastuslain 27 §:n mukaan pelastustoimen palvelutasosta ja pelastuslaitoksen toiminnan järjestämisestä. Sisäministeriön tehtäväksi on säädetty lain 23 §:ssä muun muassa johtaa, ohjata ja valvoa pelastustoimea ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa, huolehtia pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä sekä yhteensovittaa eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa pelastustoimessa ja sen kehittämisessä. Aluehallintoviraston tehtäväksi on lain 23.2 §:ssä säädetty pelastustoimen sekä sen palvelujen saatavuuden ja tason valvominen toimialueella.

Pelastuslaitoksen tulee huolehtia pelastuslain 27.2 §:n mukaisesti ensinnäkin pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä. Pelastustoiminnan sisältö on määritelty pelastuslain 32 §:ssä. Pelastustoiminnalla tarkoitetaan ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seurausten lieventämiseksi onnettomuuksien sattuessa tai uhatessa kiireellisesti suoritettavia toimenpiteitä.¹⁴¹ Pelastuslaitoksen tulee lisäksi huolehtia pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, neuvonnasta ja turvallisuusviestinnästä, jonka tavoitteena on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäiseminen ja varautuminen onnettomuuksien torjuntaan sekä asianmukainen toiminta onnettomuus- ja vaaratilanteissa, pelastustoimen valvontatehtävistä sekä väestön varoittamisesta vaara- ja

¹⁴⁰ HE 262/2009 vp, s. 27.

¹⁴¹ HE 257/2010 vp, s. 5.

onnettomuustilanteessa sekä siihen tarvittavasta hälytysjärjestelmästä. Pelastuslaitos voi suorittaa myös ensihoitopalveluun kuuluvia tehtäviä.¹⁴² Pelastuslaitos myös tukee kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on sovittu kunnan kanssa.

Pelastuslain 47.1 § velvoittaa pelastuslaitosta laatimaan pelastustoimen alueen onnettomuusuhkien edellyttämät pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevat suunnitelmat.¹⁴³ Pelastustoimen suunnitelmien sisällöstä, rakenteesta ja pelastustoiminnan yhteistyösuunnitelmista on säädetty tarkemmin pelastustoimen suunnitelmista annetussa sisäministeriön asetuksessa (1363/2018).

Pelastuslain 2.6 §:n mukaan pelastuslain mukainen toiminta on suunniteltava ja järjestettävä siten, että se on mahdollista myös valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa. Valmiuslaissa on säädetty pelastustoimen erityisistä toimivaltuuksista. Valmiuslain 120 § sisältää johtokeskuksia ja väestönsuojelumuodostelmia sisältävää sääntelyä, joka koskee tilanteita, joissa Suomeen kohdistuu aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys, sen jälkitila, tai tällaisen hyökkäyksen uhka.

4.6 Poliisi

Poliisi on sisäisen turvallisuuden kannalta keskeisin vastuuviranomainen.¹⁴⁴ Poliisin tehtävänä on poliisilain 1.1 §:n mukaan oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen ja selvittäminen. Poliisille on lisäksi säädetty laissa velvollisuus toimia turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa, ja myös huolehtia tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä. Poliisin organisaatiosta säädetään poliisin hallinnosta annetussa laissa (110/1992).¹⁴⁵

¹⁴² Ensihoitopalvelun järjestämisvastuu on terveydenhuoltolain 39 §:n mukaan sairaanhoitopiireillä. Pelastuslaitos voi suorittaa ensihoitopalveluun kuuluvia tehtäviä, jos ensihoitopalvelun järjestämisestä on sovittu terveydenhuoltolain 39 §:n 2 momentin perusteella yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kesken.

¹⁴³ Rajavartiolaitos vastaa pelastuslain 47.3 §:n mukaisesti merialueella tapahtuvien alusöljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen pelastustoimintaa koskevien suunnitelmien laatimisesta.

¹⁴⁴ HE 202/2017 vp, s. 12.

¹⁴⁵ Poliisin organisaatio on kaksipuolinen. Poliisitoimea johtaa Poliisihallitus koko maan laajuisesti. Poliisihallituksen ylijohdo kohdistuu poliisiyksiköistä valtakunnallisiin poliisiyksiköihin eli keskusrikospoliisiin ja Poliisiammattikorkeakouluun, sekä paikallishallinnon viranomaisina toimiviin poliisilaitoksiin. Poliisihallitus on sisäministeriön alainen keskushallintoviranomainen. Myös suojelupoliisi on poliisiyksikkö, mutta se toimii valtakunnallisena yksikkönä suoraan sisäministeriön alaisena.

Sisäministeriö vastaa poliisin hallinnosta annetun lain 1.1 §:n mukaisesti poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta. Poliisihallituksen tehtäväksi on säädetty sisäministeriön ohjauksen mukaisesti suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja alaistensa poliisiyksiköiden osalta, vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta koko maan eri osissa, päättää alaistensa poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta, vastata alaistensa yksiköiden tulosohjauksesta ja voimavarojen suuntautumisesta niille sekä huolehtia muista sille säädetyistä ja määrätyistä tehtävistä. Poliisihallituksen vastuu keskittyy siis poliisitoiminnan yleiseen ohjaukseen, toiminnan kehittämiseen ja tulosohjaukseen. Poliisihallitus on keskeinen sisäisen turvallisuuden viranomainen, jolla on merkittävästi toimivaltaa.¹⁴⁶ Poliisilaitoksilla on yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävinä paikallishallinnon viranomaisina keskeinen rooli operatiivisina toimijoina.

Poliisin, kuten muidenkin viranomaisten, toimivaltajärjestelmän lähtökohtana on lainalaisuusperiaate. Poliisia koskevassa lainsäädännössä on erotettavissa erilaisia säännöstyypppejä. Toimivaltasäätelyn kannalta on merkityksellistä erottaa poliisin toimialaa koskevat säännökset varsinaisista toimivaltasäännöksistä.¹⁴⁷ Poliisin tehtäviin kuuluu merkittävässä määrin julkisen vallan käyttöä, jonka tulee perustua voimassa olevaan lainsäädäntöön. Poliisilain 1 § määrittelee poliisin tehtäväpiiriä ja on siten poliisin toimialaa määrittelevä säännös. Tehtävän tai toimialan määrittelyä koskeva säännös ei anna viranomaiselle yleistä toimivaltaa mihin tahansa toimenpiteisiin näiden tehtävien toteuttamiseksi, vaan viranomaisen toimivallan tulee perustua nimenomaiseen säännökseen, jos toimenpiteillä joudutaan puuttumaan yksityisen tai yhteisön oikeuspiiriin.¹⁴⁸ Nämä poliisin nimenomaiset toimivaltasäännökset ovat poliisilaisissa.

4.7 Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen tehtäväkenttä on laaja, ja se ulottuu myös muiden viranomaisten vastuualueille. Rajavartiolaitoksen toimialakohtaiseen lainsäädäntöön sisältyy useita viranomaisten yhteistyöhön liittyviä säännöksiä. Rajavartiolaitoksella on siviiliorganisaatiotoimintoja kuten raja- ja meriturvallisuusviranomaisen tehtävät¹⁴⁹, mutta

¹⁴⁶ HaVM 7/2013 vp, s. 10.

¹⁴⁷ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 43.

¹⁴⁸ HE 220/2013 vp, s. 29.

¹⁴⁹ Kivelä 2016, s. 175.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (rajahallintolaki, 577/2005) 6 §:n mukaan rajavartiolaitoksen sisäinen järjestys on kuitenkin sotilaallinen.¹⁵⁰ Rajahallintolain 3.1 §:n mukaan Rajavartiolaitos on sisäministeriön johdon ja valvonnan alaisena toimiva valtion keskushallintoon kuuluva viranomaisena.

Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajavartiolain (578/2005) 3 §:n mukaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen, ja Rajavartiolaitos on lain 17 §:n mukaan johtava rajavalvontaviranomaisena, joka sovittaa yhteen muiden rajavalvontaan henkilöliikenteessä osallistuvien viranomaisten toimintaa. Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan lain 2.1 §:n 6 kohdassa kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus. Rajavartiolaitos suorittaa myös poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä-, pelastus-, ja ensihoitotehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen meripelastukseen liittyvistä tehtävistä säädetään meripelastuslaissa. Johtavana meripelastusviranomaisena Rajavartiolaitos vastaa meripelastustoimen järjestämisestä. Nämä tehtävät liittyvät meripelastuslain 3 §:n mukaan muun muassa meripelastustoimen suunnitteluun, kehittämiseen ja valvontaan sekä meripelastustoimeen osallistuvien viranomaisten toiminnan yhteensovittamiseen sekä etsintä- ja pelastustoimien johtamiseen ja suorittamiseen. Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyöstä on säädetty poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa (687/2009).

Rajavartiolain 3.1 §:n mukaan Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Kyseinen maininta yhteistyöstä on tulkittava luonteeltaan informatiiviseksi.¹⁵¹ Rajavartiolaitokselle on erikseen säädetty valvontatehtäviä sekä rikostorjuntaan liittyviä tehtäviä, joihin liittyvästä yhteistyöstä muiden viranomaisten kanssa on informatiivinen säännös lain 3.2 §:ssä.¹⁵² Muita Rajavartiolaitoksen tehtäviä ovat esimerkiksi tullitehtävät, turvaamistehtävät, sotilaallisen

¹⁵⁰ Rajavartiolaitoksen toiminnasta vastaa yhdeksän hallintoyksikköä. Näistä rajavartiostot ja merivartiostot ovat alueellisesti toimivia yksiköitä. Muita hallintoyksiköitä ovat vartiolentolaivue, raja- ja merivartiokoulu sekä Rajavartiolaitoksen esikunta.

¹⁵¹ Ennen 2019 rajavartiolain lakimuutosta (9/2019) Rajavartiolaitoksen osallistuminen sotilaalliseen maanpuolustukseen perustui rajavartiolain 3 §:n ja 25 §:n tehtäväsäännöksiin, eikä toimivaltuuksia määriteltä tarkemmin laissa. (HE 201/2017 vp, s. 59–60).

¹⁵² Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaan sekä valvontaan liittyvästä viranomaisyhteistyöstä on säädetty poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa, jota käsitellään jäljempänä.

maanpuolustuksen tehtävät sekä terrorismintorjuntaan ja muihin erityistilanteisiin osallistuminen. Tehtäviin liittyvistä rajavartiomiehen toimivaltuuksista on säädetty tehtäväsäännöksistä erillisissä rajavartiolakiin sisältyvissä toimivaltasäännöksissä.

Rajavartiolain 20-21 §:ssä Rajavartiolaitokselle on säädetty yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä, jotka käsittävät yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä rajanylityspaikalla, Rajavartiolaitoksen toimitiloissa ja hallinnalla olevilla alueilla silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä. Näissä tehtävissä Rajavartiolaitoksen toimivalta on päällekkäistä poliisin toimivaltuuksien kanssa. Sääntely ei muuta viranomaisten johtosuhteita, ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon ensisijainen johtovastuu kuuluu edelleen poliisille. Rajavartiolaitoksen päällekkäiset toimivaltuudet edistävät tilanteiden nopeaa ja tehokasta haltuunottoa, sillä Rajavartiolaitoksella on valmiudet toimia erilaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa.¹⁵³ Päällekkäiset toimivaltuudet on erotettava virka-apusäännöksistä.

Rajavartiolain 22 §:n mukaan Rajavartiolaitos voi poliisimiehen pyynnöstä antaa poliisin käyttöön kalustoa, henkilöitä ja erityisasiantuntijapalveluja. Sen on oltava erityisen uhan vuoksi välttämätöntä terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen torjumiseksi, vaarallisen henkilön kiinniottamiseksi, kokoontumisellaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavan tai liikenteelle esteenä oikeudettomasti olevan väkijoukon hajottamiseksi taikka rikoksilta ja häiriöltä suojaamiseksi. Säännös koskee niin sanottuja erityistilanteita.¹⁵⁴ Säännös toimii toimivaltanormina ja sen perusteella tapahtuva poliisin avustaminen on katsottu kuuluvan Rajavartiolaitoksen ensisijaiseen tehtäväpiiriin. Avustamisessa ei kuitenkaan ole kyse virkaavusta, josta on säädetty rajavartiolain 77 ja 77a–77d §:ssä erikseen. Säännös ei anna Rajavartiolaitokselle itsenäistä toimivaltaa, vaan sen perusteella Rajavartiolaitoksen on mahdollista osallistua poliisijohtoisen erityistilanteen hallintaan ja tukemiseen ilman virkaapumenettelyä.¹⁵⁵ Kun Rajavartiolaitos tukee poliisia 22 §:n perusteella, sillä on katsottu olevan käytössään poliisilain 2 luvun toimivaltuudet. Sen sijaan Rajavartiolaitos antaa virka-apua omien toimivaltuuksiensa puitteissa, jolloin sillä ei ole käytettävissä poliisilain toimivaltuuksia.¹⁵⁶

¹⁵³ HE 201/2017 vp, s. 13.

¹⁵⁴ Käsitteelle ei ole lainsäädännössä yhtenäistä määritelmää. Operatiivisen toiminnan tilannetta on luokiteltu viranomaista koskevissa hallinnollisissa määräyksissä ja ohjeissa, ja luokitteluun vaikuttaa mm. tilanteen laajuus, vaikeus ja seurannaisvaikutukset. Kammonen 2012, s. 87.

¹⁵⁵ Kammonen 2012, s. 88–89.

¹⁵⁶ Kammonen 2012, s. 90.

Rajavartiolaitos suorittaa myös pelastus- ja ensihoitotehtäviä.¹⁵⁷ Rajavartiolaitoksen osallistumisesta pelastustoimintaan, sairaankuljetuksiin ja ensihoitoon on säädetty rajavartiolain 26 §:ssä. Tämän lainkohdan perusteella Rajavartiolaitos osallistuu meripelastustehtävien lisäksi myös muuhun pelastustoimintaan sekä maastoon eksyneiden tai siellä muutoin välittömän avun tarpeessa olevien henkilöiden etsintään asettamalla käytettäväksi kalustoa henkilöitä ja asiantuntijapalveluja, jos sitä on onnettomuuden taikka hädän laajuus tai erityisluonne huomioon ottaen pidettävä välttämättömänä. Rajavartiolaitos voi myös suorittaa kiireellisen sairaankuljetuksen, jos siitä vastaava viranomais tai sairaankuljetuspalvelun tarjoaja ei voi suorittaa kuljetusta pelastumisen vaarantumatta, ja osallistua terveydenhuoltolaissa tarkoitettuun ensihoitopalveluun sen mukaan kuin siitä erikseen sovitaan. Terveydenhuoltolain mukaiseen ensihoitoon osallistuminen on mahdollista sairaanhoitopiirin kanssa alueellisesti tehdyn sopimisen perusteella ja Rajavartiolaitoksen resurssien ja tehtävien vaativuuden mukaisesti.¹⁵⁸

Kirjallisuudessa näistä viranomaiselle säädettyistä ensisijaisista tehtävistä on käytetty käsitettä ensisijainen tehtäväpiiri. Virka-apusäännökset sijoitetaan jaottelussa toissijaiseen tehtäväpiiriin, sillä ne hoidetaan toisen viranomaisen aloitteen perusteella. Viranomaisen ensisijaiseen tehtäväpiiriin kuuluva säännös sijoittuu ensisijaiseksi viranomaisen toimintaa määrittäväksi säännökseksi, mikäli viranomaisella on samaa tehtävää koskeva toimintavelvoite sekä ensisijaisena tehtävänä että virka-apusäännöksen perusteella.¹⁵⁹

4.8 Puolustusvoimat

Puolustusvoimien tehtävistä on säädetty puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007). Puolustusvoimien tehtäviä kansallisesta näkökulmasta ovat lain 2 §:n mukaan muun muassa Suomen sotilaallinen puolustaminen sekä muiden viranomaisten tukeminen.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Rajavartiolaitos huolehtii lisäksi pelastuslain 27 a §:n perusteella pelastustoiminnasta Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä tapahtuneissa alusöljyvahingoissa ja aluskemikaalivahingoissa ja sovittaa yhteen siihen varautumista.

¹⁵⁸ HE 220/2013, s. 33.

¹⁵⁹ Kammonen 2012, s. 18. Ks. Ylösjoki 1965, s. 66. Kammonen soveltaa Ylösjoen poliisia koskevaa toimialajakoa Rajavartiolaitokseen.

¹⁶⁰ Lisäksi puolustusvoimista annetun lain 2 §:n mukaan puolustusvoimien tehtävänä on myös osallistuminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklaan tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan perustuvaan apuun, aluevalvontayhteistyöhön tai muuhun

Puolustusvoimista annetun lain 2.1 §:n 2 kohdan mukaan muiden viranomaisten tukeminen käsittää virka-avun yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Lisäksi puolustusvoimien tehtäviin kuuluu pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja. Muiden viranomaisten tukeminen tulee toteuttaa siten, ettei vaaranneta puolustusvoimien päätehtävää eli Suomen sotilaallista puolustamista.¹⁶¹ Puolustusvoimista annetun lain 2.2 §:n mukaan puolustusvoimien muista tehtävistä säädetään erikseen.

Puolustusvoimien osallistumisessa pelastustoimintaan ei ole kyse virka-avusta vaan puolustusvoimien lakisäätisestä tehtävästä. Pelastuslain 46.2 §:n 2 kohdan mukaan puolustusvoimat osallistuu pelastustoimintaan siten kuin siitä puolustusvoimista annetussa laissa säädetään. Pelastuslain 46 § on luonteeltaan informatiivinen säännös muiden viranomaisten tehtävistä pelastustoiminnan ja väestönsuojelun tehtävissä.¹⁶² Varsinainen toimivalta määräytyy siis puolustusvoimia koskevan oman lainsäädännön perusteella. Puolustusvoimista annetun lain sääntely koskien puolustusvoimien osallistumista pelastustoimintaan rajoittuu tähän lain 2 §:n tehtävämäärityä koskevaan säännökseen. Muuta säännöstä pelastustoimintaan osallistumisesta ei ole. Puolustusvoimista annetun lain 2 §:ä on tulkittava viranomaisen tehtäviä määritteleväksi säännökseksi, joka ei voi määritellä toimivaltaa, jonka perusteella viranomainen voisi käyttää julkista valtaa. Puolustusvoimista annetun lain 2 luvussa on erilliset toimivaltasäännökset. Oikeus julkisen vallan käyttöön tulee perustua erityissäännöksiin.¹⁶³ Puolustusvoimat osallistuu pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja.

Puolustusvoimat osallistuu pelastustoimintaan myös siten kuin meripelastuslaissa on säädetty. Meripelastuslain 4.2 §:n 6 kohdan mukaan puolustusvoimien tehtäväksi meripelastuksessa on säädetty merialueen valvominen onnettomuus- ja vaaratilanteiden havaitsemiseksi ja paikantamiseksi alueellisen koskemattomuuden valvontaan liittyen sekä osallistuminen etsintä- ja pelastustoimintaan tarjoamalla käytettäväksi sille kuuluvaa erityisasiantuntemusta, henkilöstöä ja kalustoa. Kyseinen säännös on yksityiskohtaisempi kuin pelastustoimintaan osallistumiseen velvoittava puolustusvoimista annetun lain 2 §:n säännös. Tässä kohtaa onkin

kansainvälisen avun antamiseen ja kansainväliseen toimintaan sekä osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa.

¹⁶¹ HE 264/2006 vp, s. 17–18.

¹⁶² HE 257/2010 vp, s. 62–63.

¹⁶³ Mäenpää 2017, s. 276.

epäselvää, sisältyykö meripelastukseen osallistuminen puolustusvoimista annetun lain 2.1 §:n 2 b kohtaan, jonka perusteella ilmeisesti puolustusvoimien velvollisuus osallistua pelastustoimintaan määräytyy. Meripelastuslain 4 §:n säännös meripelastukseen osallistuvista viranomaisista ja näiden tehtävistä meripelastuksessa on kuitenkin tarkoitettu luonteeltaan sellaiseksi, että se luo viranomaiselle yhteistoimintavelvoitteen eli lakisääteisen tehtävän.¹⁶⁴

4.9 Sosiaali- ja terveydenhuollon rooli turvallisuustoimijana

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteena on sosiaalihuollon näkökulmasta sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaisesti muun muassa hyvinvoinnin sekä sosiaalisen turvallisuuden edistäminen ja ylläpitäminen sekä palveluiden turvaaminen. Kriisitilanteet vaikuttavat usein elämän perusedellytyksiin, ja voivat aiheuttaa sosiaalipalvelujen tarvetta joko välittömästi tai pidemmällä aikavälillä.¹⁶⁵ Sosiaalitoimen käytännön tehtävät turvallisuustilanteissa voivat liittyä esimerkiksi evakuoinnissa avustamiseen, majoittamiseen ja perushuoltoon.¹⁶⁶ Kriisitilanteissa kyseeseen voi tulla sosiaalitoimen taholta myös lastensuojelulain (417/2007) 37 b ja 38 §:ssä säännelty kiireellinen lastensuojelutyö, jolla tarkoitetaan laissa kiireellisiä avohuollon tukitoimia sekä kiireellistä sijoitusta. Sosiaalitoimen palvelut ovat myös merkittävässä roolissa kriisitilanteiden jälkihoidossa.¹⁶⁷ Sosiaalihuoltolain 11.1 §:n 6 kohdan mukaan äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvään tuen tarpeeseen on järjestettävä sosiaalipalveluja.¹⁶⁸ Sosiaalipäivystyksen tehtävä on vastata kiireelliseen avuntarpeeseen. Sosiaalipäivystyksen toteuttaminen edellyttää yhteistyötä ensihoitopalvelun, terveydenhuollon päivystyksen, pelastustoimen, poliisin, hätäkeskuksen ja tarpeen mukaan muiden toimijoiden kanssa.

Terveydenhuoltolain tavoitteena on muun muassa edistää ja ylläpitää väestön terveyttä ja hyvinvointia sekä toteuttaa väestön tarvitsemien palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua ja potilasturvallisuutta. Terveystoimijohtoisissa kriisitilanteissa, kuten esimerkiksi tarttuvat vakavat taudit, terveystoimella on keskeinen merkitys jo pelkästään tilanteen johtamisen kannalta. Moniviranomaisyhteistyötä edellyttävissä kriisitilanteissa johtovastuu on kuitenkin usein joko pelastustoimella tai poliisilla. Terveydenhuollon toiminta kriisitilanteissa voidaan

¹⁶⁴ HE 71/2001 vp, s. 45.

¹⁶⁵ Ruokoja 2015, s. 250.

¹⁶⁶ Ruokoja 2015, s. 251.

¹⁶⁷ Ruokoja 2015, s. 253.

¹⁶⁸ Sosiaalipalvelut perustuvat sosiaalihuoltolaissa säänneltyyn palvelutarpeen arviointiin, johon henkilöllä on oikeus, jollei arvioinnin tekeminen ole ilmeisen tarpeetonta. Palvelutarpeen arvioinnilla tarkoitetaan henkilön kiireellisen avun tarpeen arvioimista.

jaotella ensihoitotoimintaan ja toimintaan sairaalassa. Ensihoitopalvelun järjestämisvastuu on terveydenhuoltolain 39 §:n mukaan sairaanhoitopiireillä. Ensihoitopalvelujen suunnittelu ja toteuttaminen edellyttävät sairaanhoitopiirin kuntayhtymän ja päivystävien terveydenhuollon toimipisteiden välistä yhteistyötä. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä on laajat mahdollisuudet ensihoitopalvelujen järjestämiseen. Ensihoitopalvelut on mahdollista järjestää joko itse, yhteistoiminnassa alueen pelastustoimeen tai toisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa tai hankkimalla palvelun muulta palveluntuottajalta. Ensihoitopalvelut koostuvat terveydenhuoltolain 40 §:n mukaan muun muassa potilaan hoidon tarpeen arvioinnista, kiireellisestä hoidosta ja kuljettamisesta, ensihoitovalmiuden ylläpitämisestä, osallistumisesta alueellisten varautumis- ja valmiussuunnitelmien laatimiseen onnettomuuksien ja terveydenhuollon erityistilanteiden varalle yhdessä viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa, sekä virka-avun antamisesta poliisille, pelastusviranomaisille, rajavartiolaitosviranomaisille ja meripelastusviranomaisille niiden vastuulla olevien tehtävien suorittamiseksi.

Terveydenhuoltolaissa säännellyt ensihoitopalvelut kattavat alueellisesti palvelujen järjestämisen maa-alueilla, sisävesillä ja saaristossa sekä satamaan kiinnitettyinä olevilla aluksilla. Merialueella olevilla aluksilla olevien potilaiden tavoittamisesta ja kuljettamisesta on säädetty meripelastuslaissa, jonka 4.2 §:n 4 kohdan mukaan sosiaali- ja terveysviranomaiset vastaavat ensihoitopalvelujen järjestämisestä, sekä puhelinvälitteisten lääkäripalvelujen tuottamisesta. Ensihoitopalveluiden meripelastuslain mukainen kokonaisuus kattaa potilaan kiireellisen hoidon ja tarvittaessa potilaan kuljettamisen hoitoyksikköön.

5 Viranomaisyhteistyö

5.1 Viranomaisten yhteistyö hallintolain 10 §:n mukaan

Hallintolain 10 § sisältää yleissäännöksen viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Säännöksen mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä

edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Säännös sisältää siis sekä veloitteen viranomaisten väliseen yhteistyöhön, että yleisen periaatteen viranomaisten välisen yhteistyön edistämisestä.¹⁶⁹ Julkista sektoria on kuvailtu rakenteellisesti eriytyneeksi, ja hallintolain 10 §:n veloitetta onkin luonnehdittu yleiseksi tavoitteeksi, jonka tarkoituksena on vahvistaa viranomaisten yhteistoimintaa.¹⁷⁰ Viranomaisyhteistyön sisältöä tulee lain esitöiden mukaan tulkita laajasti siten, että se kattaa myös muunlaisen yhteydenpidon viranomaisten välillä. Kyse voisi olla esimerkiksi viranomaisten välisistä neuvotteluista tai toistensa käytäntöjen seuraamisesta.¹⁷¹ Säännöksen velvoitteilla ei ole tarkoitus muuttaa viranomaisten välisiä toimivaltasuhteita.¹⁷², vaikka säännös on myös nähty tarkoitukseltaan sellaisena, että se madaltaisi toimivaltarajoja eri viranomaisten välissä.¹⁷³ Hallintolain 10.1 §:n mukaisesta yhteistyöstä on käytetty myös käsitettä hallinnollinen apu¹⁷⁴, sekä viranomaisen avustamisvelvollisuus ja viranomaisapu¹⁷⁵. Käsitteitä ei tule kuitenkaan sekoittaa viranomaisten väliseen virka-apuun. Virka-avulla on viitattu avustamista tosiasialliseen hallintotoimintaan tai tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön kuuluvien virkatehtävien hoitamisessa.¹⁷⁶ Hallintolain 10.2 §:n mukaan viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen.

Hallintolain yhteistyövelvoite edellyttää, että kyse on hallintotehtävän hoitamisesta. Hallituksen esityksessä yhteistyöllä on viitattu lähinnä hallintoasian selvittämisen ja ratkaisemisen kannalta tarpeellisten lausuntojen ja selvitysten antamista siinä niitä pyytäneelle viranomaiselle, mutta säännöksen soveltamista ei ole laissa tai sen esitöissä rajattu vireillä olevan asian käsittelyyn.¹⁷⁷ Lain esitöissä ei ole otettu tarkemmin kantaa hallintotehtävän käsitteeseen, mutta voidaan ajatella, että sillä viitataan laajaan joukkoon erilaisia julkishallinnon tehtäviä. Julkishallinnon tehtävillä tarkoitetaan esimerkiksi hallinnollista sääntelyä tai valvontaa sekä julkisten palvelujen tuottamista. Hallintotehtävien toteuttamiseen sisältyy tai liittyy eri asteista julkisen vallan käyttöä, ja niihin kohdistuu lakisidonnaisuuden vaatimus. Hallintotehtävien ydinalueen muodostaa julkiset hallintotehtävät.¹⁷⁸ Julkisen hallintotehtävän käsitteellä on perustuslain esitöissä viitattu ”verraten laajaan hallinnollisten

¹⁶⁹ HE 72/2002 vp, s. 61.

¹⁷⁰ Mäenpää 2011, s. 104.

¹⁷¹ HE 72/2002 vp, s. 61.

¹⁷² Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 160.

¹⁷³ Koivisto 2014, s. 133. Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 144.

¹⁷⁴ Mäenpää 2018, s. 256.

¹⁷⁵ HE 72/2002, vp s. 60–61.

¹⁷⁶ HE 72/2002 vp, s. 61.

¹⁷⁷ HE 72/2002 vp, s. 60.

¹⁷⁸ Mäenpää 2019. II Yleinen hallinto-oikeus. 4. Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot. Hallinnon tehtävien ryhmittelyä. Viitattu 3.11.2020.

tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon sekä julkisten palvelujen tuottamiseen liittyviä tehtäviä”.¹⁷⁹

Säännöksessä on asetettu rajoitteita viranomaisavun antamiselle, siten että viranomaisen on toimittava toimivaltansa rajoissa. Viranomaisapua voidaan siis antaa ainoastaan asioissa, jotka kuuluvat pyynnön kohteena olevan viranomaisen toimivaltaan. Viranomaisen toimivalta määräytyy viranomaista koskevan lainsäädännön perusteella. Toisena viranomaisavun antamisen rajoituksena on asian laatu. Viranomaisella on katsottu olevan periaatteellinen oikeus kieltäytyä viranomaisavun antamisesta, mikäli se pitää pyyntöä asian laatuun nähden tarpeettoman laajana tai epätarkoituksenmukaisena.¹⁸⁰

Hallintolain 10 §:n yhteistyösäännös ei sellaisenaan vaikuta viranomaisten toiminnan julkisuuteen. Viranomaisella ei siis ole tämän säännöksen perusteella esimerkiksi yleistä tietojenantovelvollisuutta.¹⁸¹ Salassa pidettävien tietojen antamisen edellytyksiä tulee arvioida viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) perusteella. On kuitenkin esitetty, että hallintolain 10 §:n yhteistyösäännös voi puoltaa tietojen luovuttamista tilanteissa, joissa viranomaisella on asian osalta harkintavaltaa.¹⁸² Viranomaiset ovat sidottuja omiin salassapitovelvollisuuksiinsa myös hallintolain 10 §:n mukaisessa viranomaisyhteistyössä.

5.2 Varsinaiset yhteistoimintavelvoitteet

5.2.1 Pelastustoimen yhteistyö

Pelastuslain 46 §:n mukaan valtion ja kunnan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat velvollisia osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun sekä toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa

¹⁷⁹ HE 1/1998 vp, s. 179.

¹⁸⁰ HE 72/2002 vp, s. 61. Hallinnollisen avun antaminen edellyttää lain sanamuodon mukaan pyyntöä. Pyyntö ei saa aiheuttaa olennaista lisätyötä tai merkittäviä lisäkustannuksia sille viranomaiselle, joka hallinnollista apua antaa. Mäenpää 2018, s. 256.

¹⁸¹ HE 72/2002 vp, s. 61.

¹⁸² Kulla 2018, s. 135.

tehokkaasti. Pelastuslain 46 § on informatiivinen säännös muiden viranomaisten tehtävistä pelastustoiminnan ja väestönsuojelun tehtävissä, ja se korostaa viranomaisten velvollisuutta toimia yhteistyössä pelastusviranomaisten kanssa pelastustoiminnassa ja siihen varautumisessa. Lainkohdassa luetellut viranomaiset osallistuvat kuitenkin pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun kunkin oman toimialan säädösten tai muun lainsäädännön mukaisesti eli varsinainen toimivalta tehtäviin on määritelty muualla kuin pelastuslaissa. Muita viranomaisia koskevasta lainsäädännöstä ei ole löydetty kovinkaan monia säännöksiä, jotka koskisivat viranomaisen velvollisuuksia pelastustoiminnassa, vaan lähtökohtaisesti viranomainen huolehtii omien lakisäätteisten tehtäviensä toteuttamisesta.

Esimerkiksi pelastuslain 46 §:ssä on mainittu poliisin tehtäväksi huolehtia järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvista tehtävistä onnettomuuspaikalla. Poliisin lakisäätteenä tehtävänä on poliisilain 1:1 §:n mukaan huolehtia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, ja poliisin tulee huolehtia tämän tehtävän toteuttamisesta myös onnettomuuspaikoilla. Poliisi suorittaa lakisäätteisiä tehtäviään esimerkiksi eristämällä vaarallisen alueen poliisilain 2:8 §:n perusteella. Pelastusviranomainen vastaa tällöin onnettomuuden uhrien pelastamisesta tai tulipalojen sammuttamisesta pelastuslain 32 §:n mukaisesti. Viranomaisten pelastustoimintaan liittyvässä yhteistyössä on siis kyse siitä, että useiden viranomaisten osallistuminen pelastustoimintaan pohjautuu niiden omaan perustehtävään.¹⁸³

Hätäkeskuslaitokselle, puolustusvoimille ja Rajavartiolaitokselle on niiden hallinnonalan lainsäädännössä erikseen asetettu velvollisuus osallistua pelastustoimintaan. Hätäkeskuslaitos osallistuu hätäkeskustoiminnasta annetun lain 4.1 §:n mukaisesti pelastustoimintaan tuottamalla hätäkeskuspalveluja sekä pelastustoimen viranomaisten toimintaa tukevia tukipalveluja. Puolustusvoimat osallistuu puolustusvoimista annetun lain 2 §:n mukaisesti pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi pelastustoiminnassa tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja. Rajavartiolaitos taas osallistuu pelastustoimintaan rajavartiolain 26 §:n perusteella. Lainkohdan mukaan Rajavartiolaitos osallistuu meripelastuksen lisäksi muuhun pelastustoimintaan sekä maastoon eksyneiden tai siellä muutoin välittömän avun tarpeessa olevien henkilöiden etsintään asettamalla käytettäväksi kalustoa, henkilöitä ja asiantuntijapalveluja, jos sitä on onnettomuuden tai hädän laajuus tai erityisluonne huomioon ottaen pidettävä välttämättömänä.

¹⁸³ HE 257/2010 vp, s. 62–63.

Pelastuslain 46 § velvoittaa muiden viranomaisten lisäksi myös kunnan viranomaiset osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun sekä toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa siten, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti. Pelastuslain 46.2 §:n 12 kohdan mukaan kunnan eri toimialoista vastaavat virastot, laitokset ja liikelaitokset varautuvat ja osallistuvat pelastustoimintaan tehtäväalueensa, keskinäisen työnjakonsa ja niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Kunta voi toimia myös toiminnanharjoittajana erilaisten palvelujen osalta, ja velvollisuus pelastustoimeen liittyvien tehtävien hoitamisesta voi määräytyä toiminnan harjoittamisen perusteella. Pelastuslain 46 §:ssä on säännelty myös muiden viranomaisten tehtävistä pelastustoimessa. Muita viranomaisia ovat esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä vastaavat viranomaiset ja liikenne- ja viestintäasioista vastaavat viranomaiset. Sosiaali- ja terveystieteiden viranomaiset ja hallinnonalan laitokset vastaavat niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti esimerkiksi ensihoitopalvelujen järjestämisestä.

Pelastuslain 35 §:n mukaan pelastustoiminnan yhteistoimintatilanteissa tilanteen yleisjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja. Yleisjohtajan vastuulla on tilannekuvan ylläpitäminen ja toiminnan yhteensovittaminen. Yhteistoimintatilanteiden johtamista koskeva säännös ei muuta viranomaisten lakisääteisiä toimivaltuuksia vaan velvoittaa viranomaiset yhteistoimintaan ja sen koordinoimiseen.¹⁸⁴ Yleisjohtaja ei toimi eri toimialojen yksiköiden johtajana, vaan yksiköt toimivat oman johtonsa alaisuudessa. Myös sisäministeriöllä voi olla pelastustoiminnan johtamiseen liittyviä tehtäviä. Pelastuslain 34 §:n mukaan sisäministeriön pelastusviranomaisen on toimivaltainen antamaan pelastustoimintaa koskevia käskyjä ja määrätä pelastustoiminnan johtajasta ja hänen toimialueestaan. Tällä on haluttu varmistaa toimivat johtosuhteet laajoissa pelastustoiminnan tilanteissa, joita voivat olla esimerkiksi useammalle pelastustoimen alueelle ulottuvat suuronnettomuudet.¹⁸⁵

Pelastuslain 47 § velvoittaa viranomaisia pelastustoimen suunnitteluun. Pelastuslaitos vastaa pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevien suunnitelmien laatimisesta. Pelastuslaitoksen lisäksi säännös velvoittaa myös niitä viranomaisia, laitoksia ja liikelaitoksia, jotka ovat velvollisia antamaan pelastusviranomaisille virka-apua ja asiantuntija-apua tai joiden asiantuntemusta muutoin tarvitaan pelastustoiminnassa ja siihen varautumisessa. Pelastustoimen suunnittelu käsittää suunnitelmat eri viranomaisten tehtävien hoitamisesta

¹⁸⁴ HE 257/2010 vp, s. 54.

¹⁸⁵ HE 257/2010 vp, s. 45.

pelastustoiminnan yhteydessä ja osallistumisesta pelastustoimintaan. Pelastustoimen suunnitelmista on annettu tarkempia säännöksiä pelastustoimen suunnitelmista annetulla sisäministeriön asetuksella. Asetuksen 6 §:ssä näistä viranomaisten suunnitelmista on käytetty käsitettä yhteistyösuunnitelma. Säännöksen mukaan suunnitelmat tulee laatia onnettomuustyypeittäin ja tarvittavassa laajuudessa. Säännöksessä on yksityiskohtaiset vähimmäisvaatimukset suunnitelman sisällölle. Suunnitelman tulee sisältää muun muassa tietoja pelastustoimintaan osallistuvan viranomaisen tehtävistä ja roolista pelastustoiminnassa, pelastustoimintaan käytettävät suorituskyvyt sekä hälyttämistä ja virka-apun pyytämistä ja antamista koskevat sopimukset, ohjeet ja muut järjestelyt.

Asetuksella on säännelty myös pelastustoiminnan yleisjärjestelyjä sekä pelastustoimintaa vaativissa tilanteissa koskevista suunnitelmista. Suunnitelmien tulee sisältää selvityksiä muun muassa pelastustoiminnassa tarvittavista voimavaroista, mukaan lukien yhteistoimintatilanteissa tai virka-apuna pelastustoimintaan osallistuvien toimijoiden voimavarat, johtamistoiminnasta yhteistoimintatilanteissa, valmiuden säätelyä koskevista toimintamalleista sekä viestiliikennejärjestelyistä. Vaativien tilanteiden suunnitelman tulee sisältää lisäksi selvityksiä muun muassa pelastuslaitoksen tilannekeskuksen ja johtokeskuksen perustamisesta sekä niiden toimintaa koskevista muista järjestelyistä, sekä toimintaohje pelastustoiminnan poikkeusolojen toimivaltuuksien käytöstä sekä muista normaaliolojen toiminnasta poikkeavista toimintamalleista ja voimavaroista. Pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevien suunnitelmien tulee asetuksen 3 §:n mukaisesti muodostaa yhteensovitettu kokonaisuus sisältäen ainakin edellä mainitut yleisjärjestelyjen sekä vaativien tilanteiden suunnitelmat. Pelastuslain 33 § sisältää vielä erillisen säännöksen pelastuslaitoksen muiden pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten kanssa yhteistyössä laatimasta hälytysohjeesta. Säännöksen mukaan pelastuslaitoksen tulee yhteistyössä pelastustoimintaan osallistuvien, virka-apua antavien viranomaisten sekä Häätäkeskuslaitoksen kanssa laatia hälytysohje pelastustoiminnassa tarvittavien voimavarojen hälyttämisestä. Sekä pelastustoimen suunnitelmia, että hälytysohjetta koskeva sääntely edistää viranomaisten yhteistyötä käytännön operatiivisessa toiminnassa.

5.2.2 Yhteistyö meripelastuksessa

Meripelastuslain 3 §:n mukaan Rajavartiolaitos toimii johtavana meripelastusviranomaisena. Muita meripelastukseen osallistuvia viranomaisia ovat esimerkiksi Häätäkeskuslaitos,

Ilmatieteenlaitos, alueen pelastustoimi, poliisi, puolustusvoimat, sosiaali- ja terveysviranomaiset, Tulli sekä ympäristöviranomaiset. Meripelastuslain 4 §:n säännöksen perusteella viranomaisella on lakisääteinen velvollisuus osallistua meripelastustoimen tehtäviin, jos se on viranomaisten toimialaan kuuluvien tehtävien kannalta perusteltua tai jos se on vaaratilanteen vakavuus ja erityisluonne huomioon ottaen tarpeen. Meripelastuslaki asettaa kuitenkin viranomaisen omaan toimialaan kuuluvat tehtävät ensisijaisiksi siten, että meripelastustoimen tehtävän suorittaminen ei saa merkittäväällä tavalla vaarantaa viranomaisen muiden tärkeiden lakisääteisten tehtävien suorittamista. Meripelastuslain 4.4 §:n mukaan myös muut kuin edellä tarkoitetut valtion viranomaiset, yhtiöt ja laitokset ovat velvollisia antamaan pyynnöstä ja korvauksetta Rajavartiolaitoksen ja muun meripelastusviranomaisen käyttöön niille kuuluvaa asiantuntemusta, henkilöstöä ja kalustoa siltä osin kuin se on tarpeellista valmiussuunnittelua varten tai vaaratilanteessa.

Meripelastus eroaa maalla tapahtuvasta pelastustoiminnasta johtosuhteiden osalta siten, että Rajavartiolaitos johtavana meripelastusviranomaisena huolehtii meripelastustoimeen osallistuvien viranomaisten toiminnan yhteensovittamisesta ja johtaa pelastustoimintaa. Sisäministeriöllä ei ole meripelastustoimessa vastaavaa toimivaltaa käskyjen antamiseen kuin maalla tapahtuvassa pelastustoimessa.¹⁸⁶

Hätäkeskuslaitoksen ja Rajavartiolaitoksen yhteistyöstä säädetään hätäkeskuslaissa sekä meripelastuslaissa. Hätäkeskuslaitoksen ja Rajavartiolaitoksen välillä on yhteistyösuhde meripelastustoimeen liittyvissä tehtävissä. Rajavartiolaitoksen velvollisuutena on hätäkeskuslain 14 a §:n mukaan antaa Hätäkeskuslaitokselle ohjeet ja suunnitelmat meripelastustoimen tehtävän alkutoimenpiteiden suorittamista ja siirtämistä, sekä muun kuin meripelastustointa koskevan välittömästi toimenpiteitä edellyttävän ilmoituksen siirtämistä varten. Hätäkeskuslaitos on määritelty meripelastuslain 4 §:ssä muuksi meripelastukseen osallistuvaksi viranomaiseksi, jonka tehtävänä meripelastuksessa on osallistua etsintä- ja pelastusyksiköiden sekä meripelastustoimen tehtäviin osallistuvan henkilöstön hälyttämiseen sen mukaan kuin siitä erikseen sovitaan.

5.2.3 PTR-yhteistoiminta

¹⁸⁶ Rajahallintolain 3 §:n mukaan rajavartiolaitosta johtaa sisäministeriössä rajavartiolaitoksen päällikkö, jonka tehtävät on määritelty tarkemmin valtioneuvoston rajavartiolaitoksesta antamassa asetuksessa. Tehtävissä ei ole mainittu operatiiviseen johtoon liittyviä tehtäviä.

PTR-yhteistoiminnalla tarkoitetaan poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen (PTR-viranomaiset) yhteistoimintaa, jota on säännelty Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa (PTR-laki). PTR-laki ei säätele kaikkea PTR-viranomaisten välistä yhteistyötä vaan nimenomaan näiden viranomaisten välistä yhteistoimintaa, joka liittyy rikostorjuntaan, valvontaan sekä niitä koskevasta kansainväliseen yhteistyöhön. Muista kuin tähän perustehtäväalueeseen kuuluvista tehtävistä säädetään kunkin viranomaisen omassa lainsäädännössä tai muussa tehtäväaluetta koskevassa erityislainsäädännössä.¹⁸⁷ Rikostorjunnasta Tullissa annettu laki (623/2015) sekä rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettu laki (108/2018) sääntelevät näiden viranomaisten toimivaltuuksia rikostorjunnassa. Lait ovat luonteeltaan erityislakeja.

PTR-laissa yhteistoiminnalla tarkoitetaan ensinnäkin toimenpiteen suorittamista toisen PTR-viranomaisen puolesta tai apuna tämän tehtäväalueella, mutta tämän lisäksi myös toimimista yhteistyössä PTR-viranomaisten yhteisellä tehtäväalueella. Lain tavoitteena on ollut selkeyttää näiden viranomaisten toimintavelvollisuutta yhteisellä tehtäväalueella ja toisen PTR-viranomaisen tehtäväalueella, muuttamatta kuitenkaan viranomaisten nykyisiä päätehtäväalueita.¹⁸⁸ PTR-laissa esiintyy sekä käsite yhteistyö, että yhteistoiminta. Käsitteiden välillä ei voida havaita merkityseroja vaan niitä on käytetty samassa käyttötarkoituksessa viitaten viranomaisten väliseen lakisääteiseen velvollisuuteen toimia yhdessä tietyn tavoitteen saavuttamiseksi.

PTR-lain 2 §:ssä säädetään toimimisesta toisen PTR-viranomaisen tehtäväalueella. Lainkohdan mukaan PTR-viranomainen voi pyynnöstä suorittaa toisen PTR-viranomaisen puolesta tämän tehtäväalueeseen kuuluvan yksittäisen rikostorjuntaan liittyvän toimenpiteen. Toimenpidettä suorittavalla viranomaisella on tällöin käytettävissä ne toimivaltuudet, joita se saa käyttää omalla tehtäväalueellaan sille kuuluvissa rikostorjuntatehtävissä. Kyseessä voi olla esimerkiksi Tullin suorittama kiinniottotoimenpide jossain muussa kuin tullirikoksessa. Viranomainen ei siis saa käyttöönsä uusia toimivaltuuksia, vaan se saa ainoastaan tilapäisesti laajentaa toimivaltuuksiensa käyttöalaa, kuten aiemmassa esimerkissä tullirikoksista joihinkin muihin rikoksiin.¹⁸⁹ Kiireellisiä toimenpiteitä on mahdollista suorittaa myös ilman pyyntöä. Lain 3 §:ssä on säännelty PTR-viranomaisten toiminnasta niiden yhteisellä tehtäväalueella. Yhteisellä tehtäväalueella on viitattu tilanteisiin, joissa toimenpiteitä vaativa asia kuuluu useamman kuin

¹⁸⁷ Esimerkkinä voidaan mainita poliisin ja Tullin tehtävät rajatarkastuksiin liittyen tai Rajavartiolaitoksen mahdollisuudet tullitoimenpiteisiin.

¹⁸⁸ HE 26/2008 vp, s. 22. Rikostorjunnasta tullissa annettu laki sääntelee Tullin toimivaltaa tullirikoksissa.

¹⁸⁹ HE 26/2008 vp, s. 23.

yhden viranomaisen tehtäväalueeseen ja viranomaisilla on käytettävissä tilanteessa päällekkäisiä toimivaltuuksia. Säännöksellä pyritään viranomaisten keskinäiseen tietojenvaihtoon yhteisellä tehtäväalueella, minkä on tarkoitus estää viranomaisten päällekkäistä toimintaa.¹⁹⁰ Esimerkkinä on mainittu yhteisesti määritellyn rikoskokonaisuuden selvittäminen kaikkien PTR-viranomaisten yhteistyönä.¹⁹¹ Tätä tietojenvaihtoa varten PTR-viranomaisilla on käytössään yhteiskäyttöisiä rekistereitä kuten esimerkiksi poliisiasiain tietojärjestelmä.

PTR-yhteistoiminta ulottuu myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvontaan. PTR-lain 8 § määrittelee PTR-viranomaisille velvollisuuden tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa puitteissa edistää toiselle PTR-viranomaiselle päätehtäväksi määrättyä valvontatoimintaa. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistäminen kuuluu poliisin päätehtäviin ja PTR-viranomaiset ovat velvollisia edistämään toimivaltuuksiensa puitteissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvontaa. Valvontatoiminnassa käytettävistä toimivaltuuksista on säädetty erikseen.¹⁹² Esimerkiksi rajavartiolaiton 32 §:ssä säännellään rajavartiomiehen toimivaltuuksia ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. PTR-laissa on säädetty myös PTR-viranomaisten yhteisistä rikostiedusteluyksiköistä, joiden tehtävänä on hankkia, analysoida ja välittää ajantasaista ja kattavaa rikostiedustelutietoa PTR-viranomaisten valtakunnallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarkoituksiin. PTR-viranomaiset voivat perustaa myös yhteisen tiedonhankinta- ja tutkintaryhmän rikoksen tai rikoskokonaisuuden estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. PTR-laki ei laajenna viranomaisten olemassa olevia toimivaltuuksia muuten kuin tiedonhankinta-, tutkinta- ja rikostiedusteluyhteistyöhön liittyen.

PTR-viranomaisille on lain 10 §:ssä säädetty velvollisuus tilapäisesti antaa välineistöä, tiloja, henkilövoimavaroja tai erityisasiantuntijapalveluita toisen PTR-viranomaisen käyttöön rikostorjunta-, valvonta- tai kansainväliseen yhteistoimintaan liittyviä välttämättömiä toimenpiteitä varten. Tämä säännös ei vaikuta viranomaisten velvollisuuteen ja mahdollisuuteen antaa tai pyytää toiselta viranomaiselta virka-apua vaan virka-apu on mahdollista siten kuin virka-avusta näiden viranomaisten välillä on säädetty. Virka-avun käsite ei esiinny laissa, koska sitä ei ole pidetty riittävän täsmällisenä.¹⁹³ Viranomaisia koskevaa virka-apusäännöstöä on myös pidetty hajanaisena.¹⁹⁴

¹⁹⁰ HE 26/2008 vp, s. 24–25.

¹⁹¹ HE 26/2008 vp, s. 23.

¹⁹² HE 26/2008 vp, s. 29.

¹⁹³ HE 26/2008 vp, s. 30.

¹⁹⁴ HE 26/2008 vp, s. 7.

PTR-laki sääntelee viranomaisten johtosuhteita ainoastaan yhteisellä tehtäväalueella tapahtuvassa rikostorjuntaan liittyvässä yhteistoiminnassa, jossa poliisille on annettu valta päättää toimenpiteistä, mikäli viranomaiset eivät pääse niistä sopimukseen. Poliisi on rikostorjunnan yleisviranomainen ja toimivaltainen kaikissa rikostorjuntaan liittyvissä tehtävissä.¹⁹⁵ Muussa yhteistoiminnassa noudatetaan viranomaisten välisiä tavanomaisia johtosuhteita.

5.2.4 Yhteinen varautuminen

Valtioneuvostoa, valtion hallintoviranomaisia, valtion itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, muita valtion viranomaisia, valtion liikelaitoksia sekä kuntia, kuntayhtymiä ja muita kuntien yhteenliittymiä koskee valmiuslain 12 §:ssä säännelty velvollisuus varautua poikkeusoloihin. Säännös velvoittaa viranomaisen valmiussuunnitteluun ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluihin sekä muihin toimenpiteisiin, joilla varmistetaan viranomaisen tehtävien mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Valmiuslain säännös ei sanamuodon mukaisesti sisällä erityistä velvoitetta viranomaisten yhteistyöstä varautumisessa. Varautumisella pyritään kuitenkin varmistamaan tehtävien hoitaminen poikkeuksellisissa tilanteissa, jolloin viranomainen on velvollinen varautumaan myös niihin tehtäviin, joihin sisältyy yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa.

Lainsäädännöllä edistetään viranomaisten yhteistä varautumista sääntelemällä valtioneuvoston kanslialle, sisäministeriölle ja aluehallintovirastoille merkittäviä turvallisuustilanteisiin varautumiseen liittyviä lakisääteisiä tehtäviä. Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen 1.1 §:n 22 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston yhteisestä varautumisesta poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin. Sisäministeriöstä annetun asetuksen 1.1 §:n 10 kohta määrittelee sisäministeriön vastaamaan aluehallinnon poikkeusoloja ja häiriötilanteita koskevaan yhteiseen varautumiseen liittyvistä keskushallinnon tehtävistä. Sisäministeriön tehtävästä on säädetty myös valmiuslain 13 §:ssä, jonka mukaan sisäministeriön tehtävänä on johtaa ja valvoa varautumista toimialallaan. Ministeriön tehtäviin kuuluu myös varautumisen yhteensovittaminen omalla toimialallaan. Lisäksi myös valtioneuvoston kanslia johtaa ja valvoo varautumista. Yhteinen varautuminen

¹⁹⁵ HE 26/2008 vp, s. 22.

koskee sekä varautumista valmiuslain mukaisiin poikkeusoloihin, että normaalioloissa tapahtuviin turvallisuustilanteen muutoksiin.

Yhteistyötä edistetään myös erilaisia yhteistyöryhmiä ja yhteistyöelimiä koskevalla sääntelyllä. Sisäministeriön operatiivinen yhteistyöryhmä käsittelee ja sovittaa yhteen tarvittavia toimenpiteitä, varautumista ja valmiussuunnittelua sisäministeriön toimialalla.¹⁹⁶ Ministeriöiden välistä yhteistyötä toteutetaan yhteistyöelimissä. Ministeriöiden välisistä yhteistyöelimistä valmiuspäällikkökokoukset liittyvät keskeisesti varautumiseen, sillä niiden tarkoituksena on yhteensovittaa eri hallinnonalojen välisiä varautumiseen liittyviä kysymyksiä.

Aluehallintovirastolla on varautumiseen liittyen toimialakohtaisia tehtäviä kuten pelastustoimen tai terveydenhuollon tilanteisiin varautuminen. Näiden tehtävien lisäksi aluehallintovirastoille kuuluu lakisääteisiä tehtäviä liittyen alueelliseen varautumiseen. Varautumiseen ja valmiussuunnitteluun liittyen aluehallintovirastojen tehtävänä on vastata varautumisen yhteensovittamisesta alueella ja siihen liittyvästä yhteistoiminnan järjestämisestä, valmiussuunnittelun yhteensovittamisesta, kuntien valmiussuunnittelun tukemisesta, valmiusharjoitusten järjestämisestä sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistämisestä. Aluehallintoviraston varautumisella viitataan kaikkiin turvallisuustilanteisiin, ei ainoastaan valmiuslain mukaisiin poikkeusoloihin.¹⁹⁷ Aluehallintovirastoista annetun lain 17 §:n säännös aluehallintovirastojen ja poliisiviranomaisten yhteistyöstä tukee aluehallintoviraston poikkeusoloihin varautumiseen liittyviä tehtäviä. Lainkohdan mukainen aluehallintovirastojen ja niiden toimialueella olevien poliisilaitosten lakisääteinen yhteistyö koskee alueellisen varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittamista, alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistämistä, alueen toimivaltaisten viranomaisten tukemista turvallisuustilanteiden johtamisessa ja näiden viranomaisten toiminnan yhteensovittamista, sekä muuta alueellista viranomaisyhteistyötä poliisitoimen asioissa. Aluehallintovirastojen johdolla toimivat myös alueelliset valmiustoimikunnat, joissa on edustettuna keskeiset aluehallinnon toimijat. Alueelliset valmiustoimikunnat ovat viranomaispäätöksin perustettavia toimielimiä eikä niiden tehtävistä ei ole lakitasoista sääntelyä.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Sisäministeriön operatiivinen yhteistyöryhmä käsittelee yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, maahanmuuton, pelastustoimen, rajaturvallisuuden sekä näihin liittyvän varautumisen valtakunnallista tilannekuvaa, merkittäviä ajankohtaisia kysymyksiä, riskienarvioita ja –hallintaa sekä toimintalinjoja.

¹⁹⁷ HE 59/2009 vp, s. 46.

¹⁹⁸ HE 59/2009 vp, s. 46.

Aluehallintovirasto käyttää aluehallintovirastoista annetun lain 6 §:n mukaan toimivaltaa siten kuin siitä kyseissä laissa tai muussa laissa säädetään. Toimialakohtaisessa erityislainsäädännössä on säännelty aluehallintoviraston tehtäviä liittyen esimerkiksi tartuntatautilain 6 §:n mukaiseen varautumiseen, jolloin aluehallintoviraston toimivalta tartuntatautilain mukaiseen aluetason torjuntatyöhön määräytyy tartuntatautilain perusteella. Huomioitavaa on, että aluehallintovirastoista annettuun lakiin ei sisälly sellaisia varautumisen yhteensovittamiseen tai valmiussuunnitteluun liittyviä toimivaltasäännöksiä, joiden perusteella aluehallintovirastolla olisi toimivaltaa sen aluehallintovirastoista annetun lain 4.2 §:n 3 kohdassa säänneltyjen varautumisen ja valmiussuunnittelun tehtävien toimeenpanemiseksi. Aluehallintovirastolla ei ole toimivaltaisiin viranomaisiin nähden määräysvaltaa ilman että siitä on erikseen säädetty laintasoisesti.¹⁹⁹

Varautumista poikkeuksellisiin tilanteisiin on säännelty useissa toimialakohtaisissa säädöksissä. Alueelliseen varautumiseen ja varautumista koskevaan yhteistyöhön liittyy keskeisesti terveydenhuollon alueellista varautumista koskeva terveydenhuoltolain 38 §:n säännös, joka velvoittaa kuntia osallistumaan terveydenhuollon alueelliseen varautumiseen yhteistyössä sairaanhoitopiirin kanssa. Alueellinen varautuminen koskee varautumista suuronnettomuuksiin ja terveydenhuollon erityistilanteisiin, sekä alueellisen valmiussuunnitelman laatimista. Terveydenhuollon alueellista varautumista koskevassa säännöksessä velvollisuus alueelliseen varautumiseen on kohdistettu sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle, joka toimii yhteistyössä alueensa kuntien kanssa. Terveydenhuoltolain 38 § sisältää siis yhteistyötä koskevan määräyksen. Lainkohdan tarkoituksena on selkeyttää valmiuslain yleistä varautumisvelvoitetta ja sen suunnitteluvastuita, sekä ohjata varautumista ja valmiussuunnittelua alueellisesti tapahtuvaksi.²⁰⁰

5.3 Virka-apu

Virka-avulla tarkoitetaan viranomaisten yhteistyön muotoa, jossa viranomainen avustaa toista viranomaista käyttämällä toimivaltuuksiaan, jotta toinen viranomainen saa toteutettua lakisääteisen tehtävänsä. Kyse on viranomaisen tarpeesta lainata toisen viranomaisen palveluja sekä toimivaltuuksia.²⁰¹ Virka-aputilanteessa virka-apua antavana viranomaisena toimii se viranomainen, jolle tarvittavat toimivaltuudet kuuluvat. Virka-avun pyytäjänä toimii se

¹⁹⁹ HE 59/2009 vp, s. 46.

²⁰⁰ HE 90/2010 vp, yksityiskohtaiset perustelut 38 §.

²⁰¹ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 442.

viranomainen, jolle alkuperäisen hallintotoimen toteuttaminen kuuluu. Virka-apu tulee erottaa viranomaisten välisestä yhteistoiminnasta, jossa eri viranomaiset toimivat yhdessä siten, että kukin viranomainen toimii omalla toimintasektorilla.²⁰²

Virka-avun edellytyksenä on, että tehtävä jonka toteuttamiseksi virka-apua pyydetään, kuuluu virka-apua pyytävän viranomaisen tehtäväpiiriin. Myös virka-apua antavan viranomaisen on toimittava oman toimivaltansa rajoissa.²⁰³ Virka-apusääntelyllä ei voida laajentaa virka-apua pyytävän viranomaisen toimivaltuuksia eikä myöskään luoda virka-apua antavalle uusia toimivaltuuksia.²⁰⁴ Virka-apua tulee antaa toisen viranomaisen pyynnöstä. Virka-apupyynnön muotoa ja sisältöä ei ole säännelty laissa. Virka-apupyynnön tehdään pääsääntöisesti kirjallisesti, mutta suullinenkin pyyntö on lähtökohtaisesti pätevä. Virka-apupyynnön ja olosuhteet on kuitenkin yksilöitävä riittävästi.²⁰⁵ Virka-apumenettelyä koskevia säännöksiä voi olla erityislainsäädännössä.

Virka-avun antamisen tulee perustua lakitasoiseen säännökseen. Virka-avusta on säädetty viranomaisia koskevissa erityissäännöksissä, mutta virka-avun toteuttaminen kuuluu kuitenkin hallintolain soveltamisalaan. Virka-avun toteuttamisessa on siis noudatettava hallintolain velvoitteita, kuten hallinnon oikeusperiaatteita.²⁰⁶ Virka-apu voi perustua eräitä viranomaisia koskeviin yleisluontoisiin virka-apusäännöksiin. Yleisluontoisella virka-apusäännöksellä tarkoitetaan, että viranomaisella on yleinen oikeus saada virka-apua, eikä virka-apua antavia viranomaisia tai virka-aputilanteita ole säännöksessä yksilöity. Usein kyseessä on poliisin tai muun yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävien viranomaisten antama virka-apu. Tällaisia yleisluontoisia virka-apusäännöksiä on esimerkiksi rajavartiolain 78 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen on annettava Rajavartiolaitokselle kuuluvan tehtävän suorittamiseksi sellaista tarpeellista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen.²⁰⁷ Yleisluontoisten virka-apusäännösten lisäksi virka-apu voi perustua yksityiskohtaiseen säännökseen, jossa on määritelty ne toiminnot, joihin virka-apua voidaan saada. Esimerkkinä puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (781/1980) ja lain nojalla annetun asetuksen (782/1980) säännökset virka-avun antamisen edellytyksistä sekä menettelyistä.

²⁰² Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 444.

²⁰³ Mäenpää 2018, s. 241.

²⁰⁴ PeVL 10/2005 vp, s. 2–3.

²⁰⁵ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 447.

²⁰⁶ Mäenpää 2016 a, s. 222.

²⁰⁷ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 451–455. Yleisluontoisia virka-apusäännöksiä on esimerkiksi oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskevissa säännöksissä, tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (100/2012) 80 §:ssä, turvatoimista eduskunnassa annetun lain (364/2008) 13 §:ssä sekä lukuisissa muissa säännöksissä.

Hätäkeskuslaitoksella ei ole lainsäädännössä säädetty velvollisuutta virka-apun antamiseen. Hätäkeskuslaitoksen lakisääteisiin tehtäviin kuuluu muiden viranomaisten toiminnan tukeminen, joka voi sisältää hätäkeskustoiminnasta annetun asetuksen 3 §:n mukaan muun muassa virka-apupyyntöjen ja muiden tukipyyntöjen välittämistä.²⁰⁸

Pelastusviranomaisen antamasta virka-avusta on säädetty pelastuslain 50 §:ssä, jonka mukaan pelastusviranomaisen voi antaa toimialaansa soveltuvaa virka-apua valtion tai kunnan viranomaisen ja laitoksen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Pelastuslaitoksen antaman virka-apun edellytyksenä siis on, että virka-apua pyydetään lakisääteisen tehtävän suorittamiseen. Säännöksen mukaan virka-apun antamisesta voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Voimassa oleva valtioneuvoston asetus pelastustoimesta ei sisällä virka-apua koskevaa sääntelyä. Pelastuslaitokselle annettavaa virka-apua käsittelevä pelastuslain 49 §:n säännös on käsitelty poliisin antaman virka-apun yhteydessä.

Terveystoimilain 31 § velvoittaa kunnan perusterveydenhuollon antamaan poliisille ja rajavartiolaitokselle virka-apua elävän henkilön kliinisen tutkimuksen ja poliisille vainajan ruumiintarkastuksen suorittamiseksi. Myös terveydenhuoltolain mukaisiin ensihoitopalveluihin sisältyy lain 40.1 §:n 5 kohdan mukaan virka-apun antaminen poliisille, pelastusviranomaisille, rajavirtioviranomaisille ja meripelastusviranomaisille niiden vastuulla olevien tehtävien suorittamiseksi. Ensihoitopalvelun antama virka-apu voi tulla kyseeseen kriisitilanteissa, sillä sitä on hallituksen esityksen mukaan tarkoitettu käytettäväksi esimerkiksi poliisijohtoisissa erityistilanteissa, joissa tarvitaan ensihoitovalmiutta piiritys-, panttivanki-, pommiuhka- tai muussa vastaavassa tilanteessa. Pelastusjohtoisissa tilanteissa virka-apu voi tulla kyseeseen esimerkiksi vaarallisen aineen onnettomuuksissa, tulipalotilanteissa tai räjähdysvaaran aikana.²⁰⁹ Ensihoitovalmiuden ylläpitäminen on katsottu kuuluvan terveydenhuoltolain mukaiseen ensihoitopalveluun. Lainsäädännöstä ei käy selkeästi ilmi, mikä toiminta on ensihoitopalveluun kuuluvaa toimintaa ja mikä ensihoitopalvelun antamaa virka-apua toiselle viranomaiselle.

²⁰⁸ Virka-apupyyntöjen välittäminen on osa Hätäkeskuslaitoksen antamia kiireellisiä tukipalveluita, joita se antaa pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen viranomaisille niiden määräyksen tai ohjeen perusteella.

²⁰⁹ HE 90/2010 vp, s. 135.

Aluehallintoviraston velvollisuudesta antaa muille viranomaisille virka-apua säädetään aluehallintovirastoista annetun lain 19 §:ssä. Lain mukaan virka-avun antaminen perustuu erityislainsäädäntöön. Aluehallintovirasto on toimivaltainen virka-avun antamiseen vain, kun pyytävällä viranomaisella on erityislainsäädäntöön perustuva oikeus virka-avun pyytämiseen nimenomaan aluehallintovirastolta. Aluehallintoviraston antama virka-apu voi perustua esimerkiksi terveydensuojelulain (763/1994) 48 §:n säännökseen, jonka mukaan aluehallintovirasto ja poliisi ovat velvollisia antamaan virka-apua kunnan terveydensuojeluviranomaiselle sen valvontatehtävissä. Aluehallintovirasto voi saada tartuntatautilain 89 §:n perusteella virka-apua poliisilta, pelastusviranomaiselta tai puolustusvoimilta.²¹⁰ Pelastuslaitoksen toimialaan kuuluvasta virka-avusta on säädetty pelastuslaissa. Virka-avun pyytäminen edellyttää, että yleisvaaralliseksi todetun tai perustellusti yleisvaaralliseksi epäillyn tartuntataudin leviämistä ei voida muulla tavoin estää. Lisäksi virka-apua voidaan pyytää myös Rajavartiolaitolta, jonka antamasta virka-avusta on säädetty rajavartiolaissa. Aluehallintovirastolla on aluehallintovirastoista annetun lain 19 §:n mukaan vastaavasti oikeus saada virka-apua.²¹¹ Lainkohdan ja lain esitöiden perusteella jää epäselväksi onko virka-avun saamisen perustuttava nimenomaiseen säännökseen.

Poliisille annettavasta virka-avusta on säännös poliisilain 9:2 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen on annettava poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi sellaista tarpeellista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen. Poliisille annettavan virka-avun edellytyksenä ei kuitenkaan ole, että siitä olisi erikseen säädetty. Poliisille annettava virka-apu ei siis edellytä nimenomaista säännöstä erityislainsäädännössä vaan virka-avun antamisen edellytykset määräytyvät virka-apua antavan viranomaisen toimivaltaisuuden perusteella.²¹² Poliisille annettavasta virka-avusta on kuitenkin erityissäännöksiä ja tämän tutkielman kannalta keskeisiä ovat puolustusvoimien ja Rajavartiolaitolta antama virka-apu.

5.3.1 Poliisin virka-apu

Hallintoviranomaisten välisen virka-avun antajana on useimmiten poliisi. Tämä johtuu poliisille kuuluvista toimivaltuuksista, joilla se voi puuttua yksityisten vapauspiiriin sekä

²¹⁰ Myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, tartuntatautiin torjunnasta vastaava kunnan toimielin, kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri ovat oikeutettuja virka-avun pyytämiseen.

²¹¹ HE 59/2009 vp, s. 57.

²¹² Helminen – Kuusimäki – Rantaeskolala 2012, s. 474. Poliisilla on perinteisesti katsottu olevan oikeus saada virka-apua kaikilta viranomaisilta (Sinisalo 1973, s. 67).

poliisin voimankäyttöoikeuksista.²¹³ Poliisin antamasta virka-apusta on säädetty poliisilain 9 luvun 1 §:ssä. Säännöksen mukaan poliisin on pyynnöstä annettava muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Poliisin on annettava virka-apua muulle viranomaiselle myös laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään. Poliisin on siis annettava virka-apua joko erityissäännökseen perustuen tai valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi edellä mainitussa tilanteessa. Valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi annettava poliisin virka-apu ei edellytä erityissäännöstä.²¹⁴ Virka-aputilanteessa poliisin toimivaltuuksien laajuuden lähtökohtana on poliisilain toimivaltuussäännökset. Valtuussäännöksiä voi kuitenkin sisältyä myös siihen erityissäännökseen, jonka perusteella virka-apua annetaan. Poliisin on noudatettava virka-apumenettelyssä myös poliisilain yleisiä periaatesäännöksiä.²¹⁵ Poliisi voi olla velvollinen antamaan virka-apua myös valmiuslain 125 §:n perusteella.

Poliisin virka-apua koskevia erityissäännöksiä on lukuisia, mutta tämän tutkielman aihepiirin kannalta on kuitenkin tarkoituksenmukaista käsitellä ainoastaan turvallisuustoimijoiden välisiä virka-apusäännöksiä. Seuraavaksi käsittelemäni poliisin virka-apua koskevat säännökset ovat luonteeltaan yleisluontoisia virka-apusäännöksiä²¹⁶. Yksi keskeinen yleisluontoinen virka-apusäännös on pelastuslain 49.1 §, jonka mukaan valtion ja kunnan viranomaisilla sekä laitoksilla on velvollisuus antaa pelastusviranomaiselle tai Rajavartiolaitokselle toimialaansa kuuluvaa tai siihen muuten soveltuvaa virka-apua pelastusviranomaisen tai Rajavartiolaitoksen pelastuslaissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Säännös velvoittaa siis myös poliisia virka-avun antamiseen.

Myös rajavartiolain 78 §:n säännöksessä on kyse yleisluontoisesta virka-apusäännöksestä. Rajavartiolain 78 §:n mukaan viranomaisen on annettava Rajavartiolaitokselle kuuluvan tehtävän suorittamiseksi sellaista tarpeellista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen. Säännöstä voidaan tulkita siten, että myös poliisi voi olla velvollinen antamaan virka-apua tämän säännöksen perusteella.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminta voi kuitenkin perustua myös PTR-lain sääntelyyn, jolloin viranomaiset toimivat kukin omien toimivaltuuksiensa puitteissa yhteisellä tehtäväalueella tai toisen viranomaisen tehtäväalueella, jolloin viranomaisilla voi olla

²¹³ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 443. Myös Sinisalo 1973, s. 67.

²¹⁴ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 445.

²¹⁵ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 447–448.

²¹⁶ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 451.

päällekkäisiä toimivaltuuksia, vaikka edelleen on kyse viranomaisen omien lakisääteisten tehtävien suorittamisesta. PTR-yhteistoimintaan ei sovelleta virka-apua koskevia säännöksiä. Poliisilla on hyvin laaja tehtäväpiiri, jota on säännelty poliisilain 1:1 §:ssä. Tästä johtuen poliisin toiminta voi usein yhteistyötilanteissa olla sen normaalien perustehtävien suorittamista.²¹⁷

Virka-apu käsitteenä tarkoittaa toisen viranomaisen toimivaltuuksien lainaamista hallintotoimen suorittamiseksi. Poliisialueen yksiköiden toimimisesta oman toimialueensa ulkopuolella on kirjallisuudessa käytetty nimitystä sisäinen virka-apu²¹⁸, mutta käsitteellisesti tässä ei ole kyse virka-avusta vaan saman viranomaisen eri organisatoristen yksiköiden sisäisestä työnjaosta. Poliisin hallinnosta annetun lain 8 §:ssä tästä on käytetty käsitettä yhteistoiminta. Säännöksen mukaan Poliisihallitus voi poliisitoiminnan tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi määrätä poliisilaitokset hoitamaan tehtäviä yhteistoiminnassa. Poliisin hallinnosta annetun lain 15 a §:n mukaan poliisimiehellä on tehtävää suorittaessaan koko maassa poliisilaissa tai muussa laissa säädetyt valtuudet.

5.3.2 Rajavartiolaitoksen virka-apu

Rajavartiolaitoksen antamasta virka-avusta on säädetty rajavartiolain 77 §:ssä. Rajavartiolain 77.1 §:n mukaan Rajavartiolaitos voi antaa pyynnöstä virka-apua valtion viranomaiselle sen laissa säädetyin valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi. Rajavartiolaitoksella ei siis ole rajoituksetonta oikeutta virka-avun antamiseen. Lisäksi Rajavartiolaitos on rajavartiolain 77.2 §:n mukaan velvollinen antamaan pelastusviranomaiselle, poliisille, Tullille ja puolustusvoimille virka-apua, joka edellyttää sellaisen Rajavartiolaitokselle kuuluvan kaluston, henkilövoimavarojen tai erityisasiantuntijapalveluiden käyttöä, jota mainituilla viranomaisilla ei sillä hetkellä ole käytettävissään.²¹⁹ Virka-avun antaminen ei saa vaarantaa Rajavartiolaitoksen lakisääteisten muiden tehtävien suorittamista.

Rajavartiolaki sisältää erillisen säännöksen poliisille annettavasta virka-avusta ja tuesta terrorismirikoksen torjunnassa. Rajavartiolain 77 a § oikeuttaa poliisin saamaan Rajavartiolaitokselta Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä sekä rajanylityspaikalla ja

²¹⁷ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 484.

²¹⁸ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 484. Helminen – Kuusimäki – Salminen, 1999, s. 243.

²¹⁹ Ks. HE 107/2016 vp, s. 53. Virka-apu käsitteenä kattaa toiminnan Suomen alueella. Rajavartiolain 77.2 §:n mukaan Rajavartiolaitos voi olla velvollinen antamaan kyseisille viranomaisille virka-apua vastaavaa *tukea* Suomen alueen ulkopuolella niiden toimialaan kuuluvassa tehtävässä.

rajan läheisyydessä sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua. Lainkohta on sidottu tiettyjen terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi ja sen on oltava välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Virka-aputilannetta koskevasta päätöksenteosta, tilanteen johtamisesta sekä kustannuksista on säädetty rajavartiolain 77 b–77 d §:ssä.

Virka-avusta on erotettava erityistilanteet, joissa Rajavartiolaitos antaa poliisin käyttöön kalustoa, henkilöitä ja erityisasiantuntijapalveluita (rajavartiolain 22 §). Poliisin avustaminen on tällöin katsottu kuuluvan Rajavartiolaitoksen ensisijaiseen tehtäväpiiriin. Rajavartiolaitos on velvollinen asettamaan käytettäväksi kalustoa, henkilöitä ja asiantuntijapalveluja myös rajavartiolain 26 §:n perusteella, kun se osallistuu pelastustoimintaan sekä maastoon eksyneiden tai siellä muutoin välittömän avun tarpeessa olevien henkilöiden etsintään. Edellytyksenä on, että sitä on onnettomuuden taikka hädän laajuus tai erityisluonne huomioon ottaen pidettävä välttämättömänä. Tällöinkin on kyse Rajavartiolaitoksen omasta lakisääteisestä tehtävästä, eikä viranomaisen suorita silloin virka-aputehtävää.²²⁰

5.3.3 Puolustusvoimien virka-apu

Puolustusvoimien tehtäviin kuuluu puolustusvoimista annetun lain 2.1 §:n 2 kohdan mukaan muiden viranomaisten tukeminen, joka käsittää virka-avun yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Muiden viranomaisten tukeminen tulee toteuttaa siten, ettei vaaranneta puolustusvoimien päätehtävän eli Suomen sotilaallista puolustamista.²²¹ Puolustusvoimilla ja muilla viranomaisilla on runsaasti yhteistyötä, joka liittyy uhkatilanteiden ennaltaehkäisemiseen ja torjumiseen. Yhteistoiminta perustuu lakisääteisten velvollisuuksien lisäksi viranomaisten välisiin yhteistoimintasopimuksiin.²²² Toimivalta virka-avun antamiseen määräytyy lain 10 ja 11 §:n perusteella. Puolustusvoimien virka-avusta poliisille on säädetty puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa. Puolustusvoimat antaa virka-apua Rajavartiolaitokselle siten kuin rajavartiolain 79 §:ssä on säädetty.

Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 1 §:n mukaan puolustusvoimien on annettava poliisille virka-apua henkilön etsimiseksi ja kiinniottamiseksi, paikan tai alueen

²²⁰ HE 6/2005 vp, s. 143.

²²¹ HE 264/2006 vp, s. 17–18.

²²² HE 264/2006 vp, s. 18.

eristämiseksi ja tutkimiseksi, liikenteen ohjaamiseksi, henkilöiden ja omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi räjähteiden raivaamiseksi sekä muuhun tehtävään, jonka suorittamiseksi tarvitaan puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai –välineistöä. Virka-apua annetaan 2 §:n mukaan vain tilanteessa, jossa poliisin voimavarat ovat riittämättömät tehtävän suorittamiseen tai milloin siihen tarvitaan poliisilta puuttuvaa erityishenkilöstöä tai –välineistöä. Rajavartiolaitokselle puolustusvoimat antaa virka-apua rajavartiolain 79 §:n perusteella, jonka mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus saada puolustusvoimilta virka-apuna kalustoa, henkilöstöä ja erityisasiantuntemusta rajaturvallisuuden ylläpitoon liittyvässä tehtävässä. Virka-avun antaminen ei saa vaarantaa puolustusvoimille säädettyjen muiden tehtävien suorittamista. Virka-avun sisältöä ei ole laissa rajattu yksityiskohtaisesti, sillä virka-apua edellyttävien tilanteiden ennakoiminen riittävän kattavasti on katsottu mahdottomaksi.²²³

Puolustusvoimien virka-apua koskeva sääntely ei muodosta selkeää kokonaisuutta. Puolustusvoimat antaa virka-apua myös muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi puolustusvoimista annetun lain 11 §:n perusteella. Säännöksen mukaan puolustusvoimat voi antaa virka-apua yhteiskunnan turvaamiseksi siten kuin öljyvahinkojen torjuntalaissa tai muussa laissa säädetään. Lainkohdassa ei ole määritelty virka-apuun oikeutettuja tahoja, vaan puolustusvoimat voi antaa virka-apua silloin kun yhteiskunnan turvaaminen edellyttää sellaisen henkilöstön, materiaalin tai osaamisen käyttöä, jota puolustusvoimilla on. Lainsäädännössä ei määritellä selkeästi niitä tahoja, jotka ovat oikeutettuja saamaan virka-apua, eikä myöskään sitä missä laajuudessa virka-apua tulee antaa. Lain esitöissä on katsottu, että puolustusvoimat voi organisaationa antaa virka-apua myös sellaisessa tehtävässä, joka ei kuulu puolustusvoimien muihin tehtäviin. Virka-avusta tulee kuitenkin olla säädetty virka-apua vastaanottavaa tahoja koskevassa lainsäädännössä.²²⁴

Lainsäädäntöuudistusten yhteydessä on noussut esiin tilanteita, joissa muutkin kuin virka-apuun oikeutetut viranomaiset ovat tarvinneet esimerkiksi puolustusvoimilla olevaa kalustoa, henkilöstöä tai asiantuntemusta. Puolustusvoimia ja eräitä muita viranomaisia koskevan lainsäädännön perusteella virka-apua voidaan antaa vain sellaisille viranomaisille, joita koskevassa lainsäädännössä virka-avun vastaanottamisesta on erikseen säädetty. Tällöin pelastuslaitos on pyytänyt virka-apua muiden sitä tarvitsevien viranomaisten puolesta vedoten muodollisesti omaan avuntarpeeseen.²²⁵ Lainsäädännöstä ei esimerkiksi ilmene säännöstä,

²²³ HE 201/2017 vp, s. 52.

²²⁴ HE 264/2006 vp, s. 19.

²²⁵ HE 18/2018 vp, s. 54.

jonka perusteella kunta voisi pyytää virka-apua puolustusvoimilta. Pelastusviranomaisen oikeus virka-avun saamiseen edellä mainitussa tilanteessa perustuu pelastuslain 49.1 §:n säännökseen.

5.3.4 Virka-apu poikkeusoloissa

Koska poikkeusoloissa lähtökohtana on toimiminen viranomaisten normaaleilla toimivaltuuksilla²²⁶, käytössä ovat myös viranomaisten tavanomaiset virka-apusäännökset. Esimerkiksi Rajavartiolaitos ja puolustusvoimat antavat poikkeusoloissakin virka-apua toisille viranomaisille niitä koskevien normaalien virka-apusäännösten perusteella. Valmiuslaki sisältää yhden virka-apu säännöksen, joka koskee poliisin antamaa virka-apua. Valmiuslain 125 §:n mukaan poliisin on annettava valmiuslain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten täytäntöönpanossa tarvittavaa virka-apua valmiuslain täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisille. Oikeus täytäntöönpanossa tarvittavan virka-avun antamiseen on rajattu koskemaan ainoastaan poliisia. Valmiuslain 125 §:n säännöksessä on kyse yleisluontoisesta virka-apusäännöksestä.²²⁷ Muiden viranomaisten virka-apu voi tulla kyseeseen tavanomaisten virka-apusäännösten perusteella.

Myös puolustustilalain 35 § sisältää virka-apua koskevan säännöksen. Sen mukaan poliisin ja muiden viranomaisten on annettava puolustustilalain ja sen nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanossa tarvittavaa virka-apua. Valmiuslain virka-apusäännöksestä poiketen tämä säännös velvoittaa poliisin lisäksi myös muita viranomaisia. Näiden niin sanottujen kriisilakien mukainen virka-apu on tarkoitettu avustamaan kyseisten lakien tai niiden nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanossa, eikä se laajenna tai oikeuta viranomaisia muuhun tavanomaisista säännöksistä poikkeavaan virka-apuun.

5.4 Viranomaisten tiedonsaantioikeudet

Tämän tutkielman kannalta viranomaisten välisen tietojen vaihdon keskeinen oikeudellinen kysymys liittyy viranomaisten tiedonsaantioikeuksiin ja salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen viranomaiselta toiselle. Tässä yhteydessä käsitellään niitä säännöksiä, joiden

²²⁶ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 136.

²²⁷ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 453–454.

perusteella tietojen luovutus on mahdollista. Tiedon luovuttamiseen liittyy myös tiedonhallinnan näkökulma²²⁸, sekä tietojärjestelmiä koskeva sääntely.

Salassa pidettävän tiedon antamista toiselle viranomaiselle säännellään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa, joka yleislakina sääntelee viranomaisen toiminnan julkisuutta. Julkisuuslaki rakentuu viranomaisten erillisyyden periaatteelle eli viranomaiset ovat toisiinsa nähden itsenäisiä ja siten sivullisen asemassa.²²⁹ Asiakirjojen salassapito perustuu julkisuuslain 22 §:n säännökseen, jonka mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, mikäli se on säädetty salassa pidettäväksi, tai jos viranomainen on lain nojalla määrännyt asiakirjan salassapidosta, tai jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Salassa pidettävää asiakirjaa ei saa luovuttaa sivulliselle tai muutoinkaan antaa sitä sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Salassapitosääntelyyn liittyy läheisesti myös sääntely vaitiolovelvollisuudesta, jolla tarkoitetaan julkisuuslain 23 §:n mukaan sitä, että viranomaisen palveluksessa oleva ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus.²³⁰

Salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista on säännös julkisuuslain 24 §:ssä. Säännöksiä asiakirjojen salassapidosta voi sisältyä myös muuhun lainsäädäntöön.²³¹ Salassapitoperusteita ei ole tässä tarkoituksenmukaista käsitellä yksityiskohtaisesti. Salassapitointressit liittyvät yksityisen intressin, julkisen intressin tai julkisyhteisön oman intressin suojaamiseen.²³² Yksityiseen intressiin liittyvillä salassapitoperusteilla pyritään suojaamaan henkilön yksityiselämän ja yksityisyyden suoja. Yleistä intressiä suojaavat salassapitoperusteet sen sijaan liittyvät esimerkiksi turvallisuuden ylläpitämiseen, viranomaisvalvonnan toteuttamiseen, rikosten ehkäisemiseen ja selvittämiseen, tai Suomen kansainvälisiin suhteisiin.

Useisiin salassapitosäännöksiin liittyy niin sanottu vahinkoedellytyslauseke, jonka mukaisesti viranomaiselta edellytetään asiakirjakohtaista tiedon antamisesta aiheutuvan haitan arviointia. Salassa pidettäviä julkisuuslain 24.1 §:n 8 kohdan mukaan ovat esimerkiksi asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista tai väestönsuojelua, jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä,

²²⁸ Tiedonhallinnan näkökulmasta sääntelyä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019).

²²⁹ HE 30/1998 vp, s. 33.

²³⁰ Vaitiolovelvollisuus voi määräytyä myös muussa laissa olevan säännöksen perusteella.

²³¹ HE 30/1998 vp, s. 82.

²³² Mäenpää 2016 b, s. 395.

väestönsuojelun toteutumista tai poikkeusoloihin varautumista. Salassa pidettäviä ovat myös poliisin, Rajavartiolaitoksen ja tullilaitoksen sekä vankeinhoitoviranomaisen taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja sisältävät asiakirjat, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden taikka rangaistuslaitoksen järjestyksen ylläpitämistä (24.1 §:n 5 k). Edellä mainittujen kohtien perusteella vahinkoedellytyslausekkeen olettamana on asiakirjan julkisuus, mutta asiakirja on salassa pidettävä, jos tiedon antamisesta aiheutuu haittaa suojeltaville eduille.²³³ Myös henkilöiden, rakennusten, laitosten, sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista (24.1 § 7 k). Tämän vahinkoedellytyslausekkeen muotoilun lähtökohtana sen sijaan on asiakirjan salassapito, mistä voidaan poiketa, jos on ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna säännöksen tarkoituksen toteutumista.²³⁴ Jotkin yksityisyyden suojaamiseksi säädetyt salassapitoperusteet eivät sisällä vahinkoedellytyslauseketta, jolloin tiedot kuuluvat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin.²³⁵ Joidenkin asiakirjojen salassapidosta voidaan poiketa, jos tiedon antaminen on tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi.

Yleiset perusteet salassapidosta poikkeamiseen on esitetty julkisuuslain 26 §:ssä. Tiedon antaminen tai oikeus tiedon saamiseen voi ensinnäkin perustua lakitasoiseen säännökseen. Tällä viitataan siis erityislainsäädännön nimenomaiseen säännökseen, jonka perusteella viranomaisen tiedonsaantioikeus määräytyy. Lain esitöiden mukaan säännökseltä edellytetään, että siinä on nimenomaisesti mainittu oikeus tai velvollisuus antaa salassa pidettävä tieto, tai oikeus saada tällainen tieto. Säännöksestä tulee myös ilmetä, että tieto voidaan luovuttaa salassapitosäännöksistä riippumatta, sekä myös se, mitkä salassapitoperusteet säännöksellä syrjäytetään.²³⁶ Vaatimus lakitasoisesta säännöksestä salassapidosta poikkeamisen perusteena merkitsee myös sitä, että asetuksella tai hallinnollisella normilla ei voida poiketa salassapidosta.²³⁷ Lain mukaan salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan antaa tieto myös suostumuksen perusteella.

²³³ HE 30/1998 vp, s. 88.

²³⁴ HE 30/1998 vp, s. 88.

²³⁵ HE 30/1998 vp, s. 96.

²³⁶ HE 30/1998 vp, s. 101.

²³⁷ Mäenpää 2019, IV Julkisuus ja tietosuojat, 7. Oikeus saada tieto asiakirjasta. Salassa pidettävän tiedon antaminen toiselle viranomaiselle. Salassapidosta poikkeaminen viranomaisten välillä. Laissa erikseen säädetty tiedon antaminen. Viitattu 3.11.2020.

Salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle on erillinen säännös julkisuuslain 29 §:ssä. Lainkohtaan sisältyy 26 §:ä vastaavat säännökset erityislainsäädäntöön sisältyvästä lakitasoisesta säännöksestä sekä suostumuksesta. Näiden perusteiden nojalla viranomainen on siis oikeudellisesti samassa asemassa kuin kuka tahansa muu sivullinen.²³⁸ Sen sijaan, kun on kyse oikeusturvamenettelystä tai viranomaisen valvonta- tai tarkastustehtävästä, salassapitovelvoite on katsottu sivullisiin nähden lievempänä. Viranomaisten välillä salassapidosta voidaan siis poiketa, jos tieto on tarpeen erilaisissa oikeusturvamenettelyissä tai kyse on viranomaisen yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamisesta. Tähän liittyy keskeisesti viranomaisen virkavastuu.²³⁹ Julkinen intressi, tai se että salassa pidettävä tieto olisi yleisesti hyödyksi toisen viranomaisen tehtävien hoitamisessa, eivät sellaisenaan muodosta perustetta salassapidosta poikkeamiseen. Nämä voivat kuitenkin vaikuttaa siihen, miten viranomaisten välisissä suhteissa sovelletaan salassapitoperusteisiin sisältyviä vahinkoedellytyslausekkeitä.²⁴⁰

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki ei sisällä yleissäännöstä, jonka mukaan viranomaisella olisi oikeus salassa pidettävän tiedon saamiseen, jos se on välttämätöntä viranomaisen tehtävän hoitamiseksi. Sen sijaan viranomaista koskevaan omaan lainsäädäntöön voi sisältyä säännöksiä, jotka määrittelevät tälle tietylle viranomaiselle yleisluontoisella säännöksellä oikeuden tiedonsaantiin. Viranomaisten yhteistyö ei sellaisenaan mahdollista poikkeamista salassapitoa tai tietosuojaa koskevista säännöksistä. Tietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle edellyttää edelleen lakitasoista säännöstä. Lakitasoinen säännös yhteistyöstä ei riitä perusteeksi tietojen luovuttamiseen, vaan tarvitaan nimenomainen tietojen luovuttamista koskeva erityissäännös.²⁴¹ Useat hallinnonalakohtaiset säädökset sisältävät tietojen luovuttamiseen liittyviä säännöksiä.

Poliisilain 4:2 § sisältää yleissäännöksen poliisin oikeudesta saada tietoja muilta viranomaisilta.²⁴² Poliisilla on säännöksen mukaan oikeus saada viranomaiselta poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei tiedon tai asiakirjan antamista poliisille ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu. Säännös poliisin tiedonsaantioikeuksista on yleisluonteinen ja antaa poliisille laajan tiedonsaantioikeuden. Tätä on kuitenkin pidetty perusteltuna, sillä poliisilla on keskeinen asema

²³⁸ Mäenpää 2016 b, s. 229.

²³⁹ Mäenpää 2016 b, s. 230.

²⁴⁰ Mäenpää 2016 b, s. 230.

²⁴¹ Mäenpää 2018, s. 256.

²⁴² Säännös koskee myös oikeutta saada tietoja julkista tehtävää hoitavilta yhteisöiltä.

turvallisuusviranomaisena.²⁴³ Poliisilla on oikeus tietojen saantiin kaikissa poliisilain 1:1 §:ssä poliisille kuuluvissa tehtävissä.²⁴⁴ Poliisin vaitiolovelvollisuudesta ja tietojen antamisesta vaitiolovelvollisuuden estämättä on säännökset lain 7:1–2 §:ssä. Henkilötietojen käsittelystä poliisille kuuluvien tehtävien suorittamisen yhteydessä on säännelty henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (616/2019). Laki sisältää säännökset muun muassa poliisin oikeudesta saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä. Poliisilla on tiettyjä poliisin tehtäviä varten oikeus saada tietoja muun muassa Rajavartiolaitoksen ja Tullin henkilörekistereistä (16.1 §:n 6 kohta), sekä virka-apua pyytäneeltä viranomaiselta tietoja virka-avun antamista varten (16.1 §:n 10 kohta).

Puolustusvoimien tiedonsaantioikeudet vastaavat pääosin poliisin tiedonsaantioikeuksia. Puolustusvoimista annetun lain 17 §:n mukaan puolustusvoimilla on oikeus saada viranomaiselta sekä julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei tiedon antamista puolustusvoimille ole laissa kielletty tai rajoitettu. Säännöksessä on kyse yksittäistä virkatehtävää koskevasta tarkasti rajatusta tiedonsaannista, eikä esimerkiksi tietojen saamisesta teknisen käyttöyhteyden välityksellä tai tietojoukkona.²⁴⁵ Puolustusvoimien laajoja tiedonsaantioikeuksia voidaan pitää perusteltuna, sillä puolustusvoimilla on merkittävä rooli viranomaiskentässä niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissakin.

Puolustusvoimien tiedonsaantioikeuksia sekä henkilötietojen luovuttamista on säännelty tarkemmin henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa annetussa laissa. Kyseisessä laissa on säädetty muun muassa puolustusvoimien oikeudesta luovuttaa rekistereistään henkilötietoja muille viranomaisille teknisellä käyttöyhteydellä tai tietojoukkona. Lain 29 §:än on koottu muut viranomaiset ja käyttötarkoitukset, joita varten henkilötietoja voidaan luovuttaa lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Lainkohdassa on yksityiskohtaisesti säädetty puolustusvoimien oikeudesta luovuttaa henkilötietoja muun muassa poliisille ja Rajavartiolaitokselle. Säännös ei kuitenkaan tuo vastaanottavalle viranomaiselle subjektiivista oikeutta tiedonsaantiin. Säännös ei rajoita muualla laissa olevien tiedon luovuttamista tai tiedonsaantioikeuksia koskevien säännösten soveltamista, eikä myöskään edellytä, että tiedon vastaanottavan viranomaisen laissa olisi säädetty vastaavasta tiedonsaantioikeudesta.²⁴⁶ Subjektiivisen tiedonsaantioikeuden muodostuminen edellyttää varsinaista lakitasaista säännöstä viranomaisen omassa laissa.

²⁴³ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 431.

²⁴⁴ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 433.

²⁴⁵ HE 13/2018 vp, s. 56.

²⁴⁶ HE 13/2018 vp, s. 45.

Henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa annetun lain 30 §:ssä on myös avoin säännös henkilötietojen muusta luovuttamisesta salassapitosäännösten estämättä, minkä perusteella henkilötietoja voidaan luovuttaa vastaanottajasta ja käsittelyn tarkoituksesta riippumatta sellaiselle viranomaiselle, jonka yksittäisen tehtävän hoitamiseksi se on välttämätöntä. Edellytyksenä kuitenkin on, että tiedon luovuttamisesta ei aiheudu olennaista haittaa niille eduille, jonka suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Puolustusvoimat saa lisäksi lain 30.2 §:n perusteella luovuttaa välttämättömiä tietoja viranomaiselle hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran tai huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

Rajavartiolaitoksella on puolustusvoimia ja poliisia vastaava tiedonsaantiin oikeuttava säännös henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 19 §:ssä, jonka mukaan Rajavartiolaitos on oikeutettu saamaan viranomaiselta virkatehtävän suorittamiseksi tietoja ja asiakirjoja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei tiedon antamista Rajavartiolaitokselle ole laissa kielletty tai rajoitettu. Henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (639/2019) on säännöksiä koskien muun muassa Rajavartiolaitoksen oikeutta saada tehtäviensä suorittamista varten salassapitosäännösten estämättä tietoja Häätäkeskuslaitokselta, sekä virka-apua pyytäneeltä viranomaiselta virka-avun antamiseksi. Meripelastuksen osalta Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeuksista on säädetty meripelastuslain 14 §:ssä.

Poliisin, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien henkilötietojen käsittelyä koskevien lakiuudistusten yhteydessä henkilötietojen luovuttamista ja tiedonsaantia koskeva sääntely on pyritty rakentamaan siten, että henkilötietojen luovutettavuudesta säädetään vain luovuttavan viranomaisen laissa. Aiemmin hallinnonalakohtaisiin säädöksiin on sisältynyt kaksinkertaista sääntelyä, siten että saman tiedon luovuttamisesta on säädetty sekä tiedon luovuttavan, että tiedon vastaanottavan viranomaisen laissa.²⁴⁷ Henkilötietoja koskevan sääntelyn kokoaminen viranomaiskohtaisesti erillisiksi laeiksi selkeyttää henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä. Varmistamalla lainsäädännössä riittävät tiedonsaantioikeudet sekä mahdollisuudet luovuttaa tietoja helpotetaan viranomaisten välistä tietojen vaihtoa. Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen ja poliisin henkilötietojen käsittelyssä voi tulla sovellettavaksi myös henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettu laki (1054/2018). Lakia sovelletaan toimivaltaisten viranomaisten kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn.²⁴⁸ PTR-laki ei

²⁴⁷ HE 13/2018 vp, s. 22.

²⁴⁸ HE 31/2018 vp, s. 19.

sisällä sääntelyä koskien tiedonsaantioikeuksia tai henkilötietojen käsittelyä, vaan laissa viitataan viranomaisten henkilötietojen käsittelystä annettuihin erityislakeihin.

Pelastusviranomaisen tiedonsaantioikeuksia määrittelevä säännös ei ole samalla tavalla yleisluonteinen kuin poliisilla, puolustusvoimilla tai Rajavartiolaitoksella. Pelastustoiminnan osalta salassapitovelvollisuudesta, tiedonsaantioikeuksista sekä henkilökäytännöistä on säädetty pelastuslain 13 luvussa. Säännökset määrittelevät yksityiskohtaisesti pelastusviranomaisen oikeudet tiedonsaantiin salassapitosäännösten estämättä eri tehtävissä sekä eri viranomaiskäytännöistä.

Hätäkeskuslaitoksesta annettu laki sisältää säännökset muun muassa hätäkeskustietojärjestelmästä, Hätäkeskuslaitoksen tiedonsaantioikeuksista sekä tietojen luovuttamisesta. Lain 19 § sisältää yksityiskohtaiset säännökset tiedonsaantioikeuksista eri käytännöistä, ja 20 §:ssä on säännelty yksityiskohtaisesti niistä tiedoista, joita Hätäkeskuslaitos saa luovuttaa. Salassapitosäännökset eivät rajoita Hätäkeskuslaitoksen tiedonsaantioikeuksia tai oikeutta luovuttaa tietoja lainkohdissa mainituissa tilanteissa.

Julkisuuslaki sisältää erityisen tiedon luovutusta virka-aputilanteessa koskevan säännöksen. Julkisuuslain 26.3 §:n mukaan viranomaisella voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Lainkohdan perusteella virka-apua antava viranomaisella voi siis saada tehtävänsä suorittamista varten tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta. Tietoa voidaan käyttää vain siihen tarkoitukseen, jota varten se on annettu.²⁴⁹ Jotta tietoja voidaan antaa virka-apuun vedoten, täytyy virka-apusta olla nimellinen laintasoinen säännös.²⁵⁰

Viranomaisten tiedonsaantioikeudet määräytyvät poikkeusoloissa lähtökohtaisesti normaaliolojen lainsäädännön mukaan. Tiedonsaantioikeuksien osalta noudatetaan samaa periaatetta kuin toimivaltasääntelyn osalta, eli viranomaiset pyrkivät toimimaan mahdollisimman pitkälle käyttämällä tavomaisia toimivaltuuksiaan. Valmiuslaki sisältää kuitenkin tiedonsaantioikeuksia koskevan säännöksen, jonka mukaan valmiuslain täytäntöönpanosta huolehtivalla viranomaisella on poikkeusoloissa oikeus tehdä tarkastuksia

²⁴⁹ Mäenpää 2016 b, s. 217.

²⁵⁰ Voutilainen 2019, s. 419.

säädösten noudattamisen valvomiseksi, ja saada salassapitosäännösten estämättä tarkastuksen toimittamiseksi välttämättömiä tietoja.

5.5 Viranomaisten tietojärjestelmät ja viestintä

Viranomaisten yhteistyötä kriisitilanteissa voidaan edistää myös tietojärjestelmiä koskevalla sääntelyllä. Häätäkeskustietojärjestelmä on yksi viranomaisyhteistyön kannalta merkittävä tietojärjestelmä. Häätäkeskustietojärjestelmä on häätäkeskuslain 16 §:n mukaan pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimien ja häätäkeskuslaitoksen käyttöön tarkoitettu valtakunnallinen tietojärjestelmä. Myös Rajavartiolaitoksella on oikeus käyttää järjestelmää. Häätäkeskuslain 17 §:ssä on lueteltu sellaiset tiedot, joita häätäkeskustietojärjestelmään voidaan tallentaa.

Häätäkeskustietojärjestelmään voidaan kerätä ja tallentaa erilaisia viranomaisia, ilmoitusta tai tehtävää koskevia tietoja, jotka ovat tarpeellisia häätäkeskuslain 4 §:ssä Häätäkeskuslaitokselle säädettyjen tehtävien kannalta. Viranomaisten yhteistyötä edistää erityisesti häätäkeskustietojärjestelmään talletetuista tiedoista häätäkeskuslain 14 ja 14 a §:ssä tarkoitetut häätäkeskustoimintaan osallistuvien viranomaisten antamat ohjeet ja suunnitelmat, sekä 17.1 §:n 1 kohdassa mainitut viranomaisresursseja kuvaavat tiedot. Häätäkeskuslain 14 §:n mukaan häätäkeskustoimintaan osallistuva viranomainen antaa toimialaansa liittyvät tehtävien käsittelyä ja välittämistä ja muuta ilmoituksen tai tehtävän hoitamista koskevat ohjeet ja suunnitelmat Häätäkeskuslaitokselle. Häätäkeskustoimintaan osallistuvalla viranomaisella tarkoitetaan pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen viranomaisia. Myös Rajavartiolaitos on nykyainsäädännön mukaan Häätäkeskuslaitoksen yhteistyöviranomainen. Rajavartiolaitoksen Häätäkeskuslaitokselle antamista ohjeista ja suunnitelmista on erillinen säännös häätäkeskuslain 14 a §:ssä. Häätäkeskuslain 18 §:n säännös velvoittaa viranomaisen huolehtimaan 14 ja 14 a §:ssä tarkoitettujen operatiivisessa toiminnassa tarvittavien tietojen tallentamisesta järjestelmään.

Lain 17.1 §:n 1 kohdan perusteella talletettavilla tiedoilla tarkoitetaan pelastus-, poliisi-, sekä sosiaali- ja terveystoimen tehtäviä suorittaviin yksiköihin sekä Rajavartiolaitoksen yksiköihin liittyviä tietoja kuten valmius, viestiyhteys, kutsu, johtosuhteet, varustus, tehtäväalue, koko, koostumus sekä muut vastaavat tiedot. Häätäkeskuslain 17.2 § rajoittaa rekisteriä pitävien ja käyttävien viranomaisten palveluksessa olevien henkilöiden oikeutta nähdä ja käsitellä teknisen käyttöyhteyden, sähköisen tiedonsiirron tai muun soveltuvan tavan avulla tietoja ja tehtäviä.

Tietoja on mahdollista käsitellä Hätäkeskuslaitoksen kanssa sovittavalla tavalla ainoastaan viranomaisen omien toimivaltuuksien rajoissa, ja tietojen on kuuluttava viranomaisen omaan toimialaan.

Erilaisissa häiriötilanteissa vastuu viestinnästä kuuluu sille viranomaiselle, joka tehtäviin häiriötilanteen hoitaminen kuuluu. Yhteistyötilanteissa viranomaiset vastaavat omalle tehtäväalueelleen kuuluvasta viestinnästä. Esimerkiksi pelastuslain 32 §:n mukaan viestintä on osa pelastustoimintaa ja kuuluu siten pelastuslaitoksen vastuulle. Meripelastuslain 24 § määrittelee Rajavartiolaitoksen vastaamaan meripelastustoimen vaaratilanteiden radioviestinnästä ja siihen liittyvän valmiuden ylläpitämisestä.²⁵¹ Hätäilmoituksen vastaanottamisesta ja välittämisestä on säädetty hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa, jonka 4.1 §:n 2 kohdan mukaan kyseinen tehtäväkokonaisuus on hätäkeskusten lakisääteinen tehtävä eli kuuluu Hätäkeskuslaitoksen vastuulle. Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskukset välittävät hälytysilmoitukset niille, yksiköille, joille tehtävä lainsäädännön mukaan kuuluu. Pelastuslaitoksen tehtävänä on vastaanottaa hälytys, jonka hätäkeskus hätäilmoituksen johdosta tekee. Tämän jälkeen pelastuslaitos käynnistää pelastustoiminnan, joka voi sisältää pelastuslaitoksen sisäisen viestinnän organisoimista sekä yhteistyötä muiden pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten kanssa.

6 Johtopäätökset

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää, miten Suomen kansallinen lainsäädäntö edistää ja estää viranomaisten yhteistyötä kansallisissa kriisitilanteissa. Tutkielmalla on haluttu myös systematisoida viranomaisten yhteistyösäännöksiä sekä hahmottaa viranomaisten tehtäväkenttien rajapintoja. Lisäksi tutkielman tarkoituksena on ollut systematisoida niitä säännöksiä, jotka vaikuttavat viranomaisyhteistyöhön operatiivisella tasolla.

Tutkielmassa kriisin käsitteellä on viitattu häiriötilanteeseen, jolla on tarkoitettu uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä, ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. Häiriötilanteella voidaan tarkoittaa yksittäistä tapahtumaa tai

²⁵¹ Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on kuitenkin vastata merenkulun turvallisuuteen liittyvien varoitussanomista ja tiedotteista sekä Saimaan alueen hätäradioliikenteestä, myös järjestämisen ja operatiivisen ylläpidon tehtävistä.

laajempaa turvallisuustilanteen muutosta, ja niitä voi esiintyä normaalioloissa tai valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa, myös alue- tai toimintokohtaisesti.

Tutkielman yhtenä tarkoituksena on ollut viranomaisten tehtäväkenttien, niiden rajapintojen sekä yhteistyösäännösten systematisointi. Pelastus-, poliisi- ja rajavartiolaitosviranomaiset ovat valtiollisten linjausten ja lakisääteisten tehtäviensä perusteella keskeisiä sisäisen turvallisuuden ylläpidosta vastaavia viranomaisia. Hätäkeskuslaitoksella on keskeinen merkitys tukipalvelujen tuottajana muille viranomaisille. Aluehallintovirastoille, valtioneuvoston kanslialle ja sisäministeriölle kuuluu tärkeitä toiminnan yhteensovittamiseen ja varautumiseen liittyviä tehtäviä. Kuntien merkitys häiriötilanteissa korostuu, sillä niiden vastuulla on järjestää lakisääteisiä palveluja myös muuttuvissa turvallisuustilanteissa. Puolustusvoimat osallistuu turvallisuuden ylläpitämiseen omien lakisääteisten tehtävien tai virka-apumenettelyn kautta. Sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiset vastaavat lakisääteisistä tehtävistään, mutta niille voi kuulua myös johtovastuuta esimerkiksi vakaviin tartuntatauteihin liittyvissä kriisitilanteissa.

Viranomaisten välistä yhteistyötä on tarkasteltu viranomaisten lakisääteisten tehtävien, toimivaltasäännösten sekä yhteistyövelvoitteiden näkökulmasta. Yhtenä tutkielman keskeisenä tutkimustuloksena on viranomaisten yhteistyön perustuminen toimivaltasääntelyyn. Turvallisuusviranomaisten toimintaa ja toiminnan rajoja lakisääteisten tehtävien suorittamisessa määrittää toimivaltasäännökset. Viranomaisten toimivaltarajoja voidaan pitää suhteellisen jäykkinä. Viranomaisen toimivallan tulee perustua nimenomaiseen säännökseen, jos toimenpiteillä joudutaan puuttumaan yksityisen tai yhteisön oikeuspiiriin. Julkisen vallan käyttö on sidottu lakiin perustuslakitasoisella lainalaisuusperiaatteella. Viranomaisyhteistyön perusrakenne on esitetty mekanismilla, jossa tietyllä viranomaisella on tilanteen erityispiirteiden mukaiset perusvoimavarat sekä toimivalta niiden käyttöön, ja toiminnan tukena olevilla muilla viranomaisilla on muita tarkoituksenmukaisia resursseja. Toimivaltuuksien näkökulmasta viranomaisyhteistyössä on kyse toisen viranomaisen toimivaltuuksien hyödyntämisestä. Tällainen toimivaltarajojen ylittäminen edellyttää nimenomaista säännöstä.

Lainsäädännössä viranomaisyhteistyötä on säännelty eri tavalla. Viranomaisten yhteistyötä koskevista säännöksistä voidaan erottaa hallintolain 10 §:n yleissäännöksen lisäksi niin sanotut varsinaiset yhteistoimintavelvoitteet ja virka-apusäännökset. Viranomaisten varsinaisissa yhteistoimintavelvoitteissa on kyse viranomaiselle kuuluvista sen omista lakisääteisistä

tehtävistä, jolloin viranomaisen osallistuminen yhteistoimintaan perustuu niihin toimivaltuuksiin, mitä kunkin viranomaisen toimialaa koskevissa säädöksissä tai muussa lainsäädännössä on säädetty. Myös viranomaisten yhteistyö voi edellyttää nimenomaista toimivaltasäännöstä, mikäli viranomainen käyttää toimillaan julkista valtaa. Tällöin yhteistyön tulee perustua nimenomaiseen toimivaltasäännökseen, eikä yleissäännökseen. Virka-apusäännökset ovat luonteeltaan toimivallan perustavia säännöksiä.

Viranomaisten toimivaltasääntely voidaan nähdä sekä viranomaisyhteistyötä estävänä, että edistävänä tekijänä. Toimivaltasääntely määrittelee viranomaisen toiminnan rajat, ja laillisuusperiaatteen vaatimus toimivaltasäännöksistä julkista vallan käyttöä sisältävissä toimissa voi siten estää viranomaisten yhteistoimintaa toimivallan luovan ja yhteistyön mahdollistavan sääntelyn puuttuessa. Samaan aikaan laajasti toteutettu viranomaisyhteistyön sääntely edistää viranomaisten monipuolista yhteistyötä turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa. Poikkeuksellisissa tilanteissa viranomaisten toiminnan lähtökohtana on toimiminen niiden tavanomaisilla toimivaltuuksilla. Poikkeusoloissa viranomaiset voivat saada käyttöönsä valmiuslain mukaisia erityisiä toimivaltuuksia. Valmiuslain viranomaisten yhteistyöhön liittyvät erityistoimivaltuudet eivät kuitenkaan tuo merkittävää lisäystä viranomaisilla jo normaalioloissa oleviin toimivaltuuksiin. Nykyinen kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa siis viranomaisten monipuolisen yhteistyön ilman valmiuslain sääntelyä, eikä valmiuslain sääntelyä siten voida pitää erityisen edistävänä tai estävänä.

Toimivaltasäännösten lisäksi lainsäädäntö edistää viranomaisten yhteistyötä useilla operatiiviseen toimintaan vaikuttavilla säännöksillä. Yhtenä keskeisenä viranomaisten yhteistoimintaa edistävänä säännöksenä toimii valmiuslain 12 §:n säännös, joka velvoittaa viranomaiset varautumiseen. Säännös ei kuitenkaan sisällä erityistä velvoitetta viranomaisten yhteistyöstä. Sen sijaan erityislainsäädännössä on säädetty usein toimialakohtaisesta varautumisen yhteistyöstä. Varautumista koskevaan sääntelyyn liittyy keskeisesti aluehallintovirastoille, valtioneuvoston kanslialle ja sisäministeriölle säädetyt varautumisen yhteensovittamiseen liittyvät tehtävät. Yhteistyötä edistetään myös erilaisia yhteistyöryhmiä ja yhteistyöelimiä koskevalla sääntelyllä. Viranomaisyhteistyötä estävänä tekijänä voidaan nähdä viranomaisten tiedonsaantioikeuksia koskeva sääntely. Tiedonsaantia on edistetty toimialakohtaisilla erityissäännöksillä. Viranomaisten yhteistyötä kriisitilanteissa voidaan edistää myös tietojärjestelmiä ja viranomaisten viestintää koskevalla sääntelyllä.

Viranomaisten yhteistyön sääntely näyttäytyy joiltain osin jopa sekavana. Erityisesti poliisin, rajavartiolaitoksen sekä puolustusvoimien eri yhteistyömuodot hankaloittavat kokonaisuuden hahmottamista. Joiltain osin myös toimivaltasääntely on muodostunut sekavaksi. Viime vuosina on tehty paljon lainsäädäntötyötä, joka on osittain selkeyttänyt viranomaisten yhteistyösäännöksiä. Turvallisuusviranomaiset ovat kuitenkin siinä asemassa, että jatkuvasti muuttuvat uhat aiheuttavat uusia haasteita lainsäädäntötyölle.