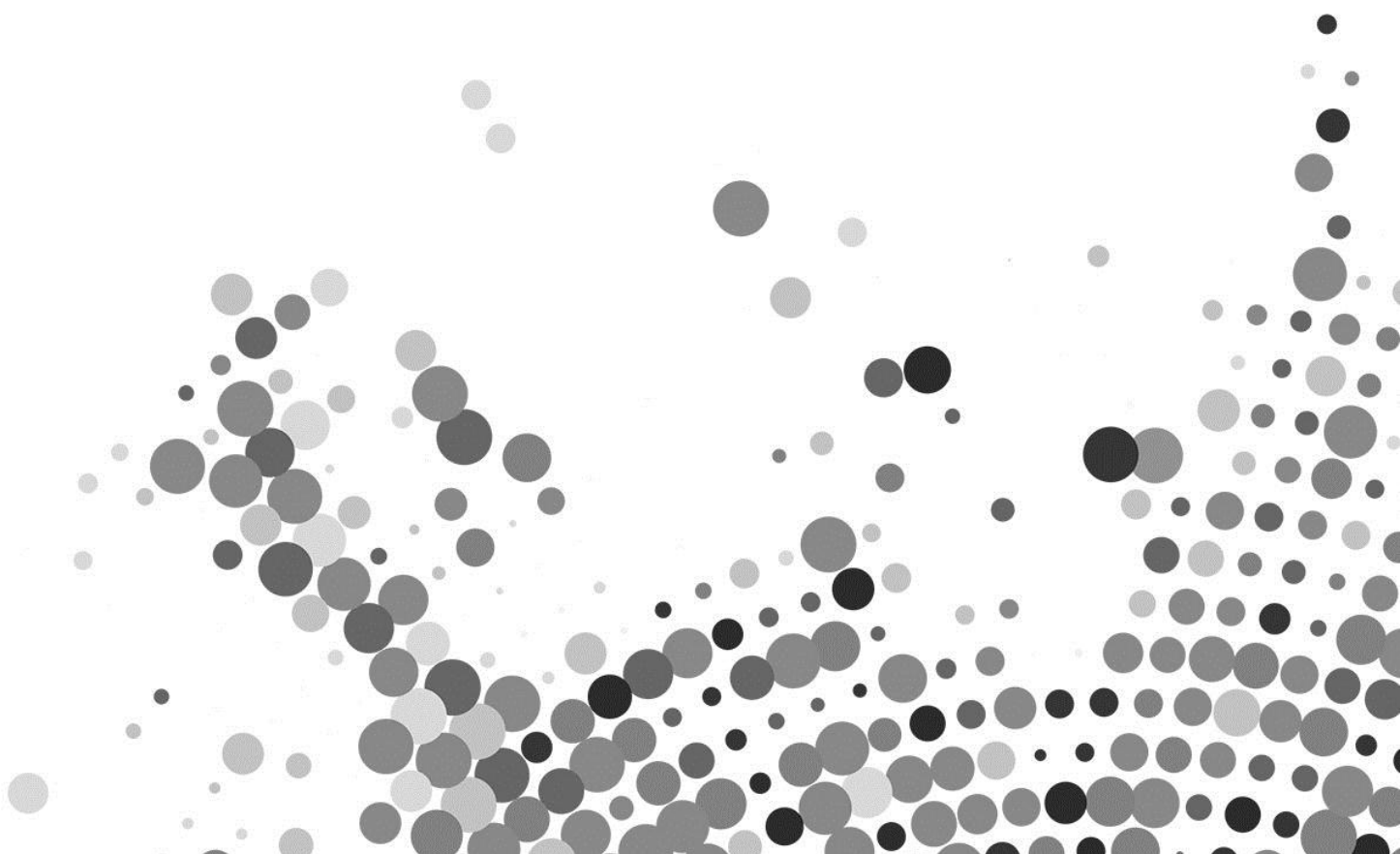


Yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteissa selvittäneen työryhmän loppuraportti

Raportti 10.12.2014

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 1/2015

Sisäinen turvallisuus



Sisäministeriö
Helsinki 2015

ISSN 2341-8524
ISBN 978-952-324-009-4 (nid.)
ISBN 978-952-324-010-0 (PDF)

Yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteissa selvittäneen työryhmän loppuraportti

Raportti 10.12.2014

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 1/2015

Sisäinen turvallisuus

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Esko Koskinen, pj Ilpo Helismaa, siht. Pasi Ryyänen, siht.		Julkaisun laji Työryhmän loppuraportti	
		Toimeksiantaja Sisäministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 3.3.2014	
		HARE SM010:00/2014 ACTA SMDno 2014-2979	
Julkaisun nimi Yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteissa selvittäneen työryhmän loppuraportti			
Julkaisun osat 1			
Tiivistelmä Sisäministeriö asetti työryhmän selvittämään kysymyksiä, jotka koskevat yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteissa. Työryhmään kutsuttiin edustajat valtioneuvoston kansliasta, sisäministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, ympäristöministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, puolustusministeriöstä sekä Pääesikunnasta. Työryhmän tehtävänä oli selvittää kunkin ministeriön toimialalla olevat sellaiset tilanteet, jotka saattavat edellyttää laajempaa tai pitkäaikaisempaa toimintaa tai viranomaisten tavanomaista laajempaa yhteistoimintaa; Puolustusvoimien ja muiden viranomaisten virka-apusäädökset sekä muiden vastaavien toisen viranomaisen tukemiseen tähtäävien järjestelyiden riittävyys ja kattavuus; sekä mahdolliset lainsäädäntötarpeet vastuiden ja osallistumisvelvoitteiden selkeyttämiseksi.			
Yleisjohtajuuden tarkoitus on toimintaan osallistuvien tahojen yhteisen tilannekuvan luominen ja ylläpitäminen sekä eri tahojen toimintojen koordinointi ja yhteensovittaminen. Näiden tavoitteiden toteuttaminen ei edellytä muutosta viranomaisten vastuu- tai johtosuhteisiin eikä yleisjohtajuuden toteuttaminen edellytä, että siitä tulisi säätää lailla. Tilanteiden asianmukainen hoitaminen edellyttää kuitenkin suunnitelmallisuutta ja ennakolta sopimista. Viranomaisilla on syytä valmistella listauksia tai toimintakortteja niistä tahoista, joihin asian johdosta voi olla tarpeen olla yhteydessä, joilla saattaa olla omia tiedontarpeitaan tapahtuneen johdosta tai joiden tukea tilanteen hoitaminen saattaa edellyttää. Tilanteen edellyttämä yleisjohto, yhteistoiminta ja tilannekuvan muodostaminen tulee järjestää tilanteen hoitamiseen osallistuvien viranomaisten keskinäisellä neuvottelulla ja sopimisella. Mikäli tilanteesta pääasiallisesti vastuussa olevaa viranomaista ei ole osoitettavissa, hyödynnetään tarvittaessa aluehallintovirastolle säädettyä yhteensovittamistehtävää.			
Talvivaaran kaltaisessa tapauksessa toiminnanharjoittajan vastuu ja osuus on merkittävä. Viranomaisten tehtävät ja vastuut liittyvät tilanteen aikana pääsääntöisesti toiminnanharjoittajan valvontaan ja ohjaukseen sekä rajoittuvat tehtäviin, jotka eivät ole toiminnanharjoittajan omin toimenpitein hoidettavissa. Erilaisten onnettomuus- ja häiriötilanteiden hoitamisen lähtökohtana tulee olla niiden ennaltaehkäisy. Viranomaisten välisen hyvän yhteistyön merkitys korostuu ennen toiminnan aloittamista jo kaavoitus- ja lupavaiheessa.			
Virka-apua ei tule pyytää sellaiselle toimijalle, jolle sitä ei lainsäädännön tai sopimusten mukaan voida antaa. Virka-avun pyytämisessä ei tule soveltaa keinotekoisia vastuujärjestelyitä. Viranomaisten tietoutta puolustusvoimien ja muiden viranomaisten virka-avun ja muun tuen edellytyksistä ja menettelytavoista on tarpeen lisätä kaikilla tasoilla. Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksille tulisi säätää vastaava oikeus saada virka-apua kuin on säädetty aluehallintoviraston oikeudesta saada virka-apua muilta viranomaisilta.			
Avainsanat (asiasanat)			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-324-010-0 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäministeriön julkaisu 1/2015		ISSN 2341-8524	ISBN 978-952-324-009-4
Kokonaissivumäärä 16	Kieli Suomi	Hinta 25 € + alv	Luottamuksellisuus
Jakaja Sisäministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Esko Koskinen, ordförande Ilpo Helismaa, sekreterare Pasi Ryytänen, sekreterare		Typ av publikation Slutrapport av arbetsgruppen	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillställandet av organet 3.3.2014	
		HARE SM010:00/2014 ACTA SMDno 2014-2979	
Publikation (även den finska titeln) Slutrapport av arbetsgruppen med uppgift att klargöra allmänt ledarskap i situationer som berör flera myndigheter (Yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteissa selvittäneen työryhmän loppuraportti)			
Publikationens delar 1			
Referat Inrikesministeriet tillsatte en arbetsgrupp för att klargöra frågor som gäller allmänt ledarskap i situationer som berör flera myndigheter. Till arbetsgruppen kallades företrädare för inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, miljöministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, försvarsministeriet samt Huvudstaben. Arbetsgruppen hade till uppgift att med tanke på varje ministeriums ansvarsområde klargöra de situationer som kan komma att kräva mer vittgående eller långvariga åtgärder eller mer omfattande samarbete mellan myndigheterna, att granska Försvarsmaktens och andra myndigheters bestämmelser om handräddning och bedöma om de andra motsvarande arrangemang som finns i syfte att bistå en annan myndighet är tillräckliga och heltäckande samt att klargöra eventuella lagstiftningsbehov för att förtydliga ansvarsfördelningen och skyldigheten att delta. Syftet med det allmänna ledarskapet är att utarbeta och upprätthålla en gemensam lägesbild för de myndigheter som deltar i verksamheten samt att samordna de olika aktörernas funktioner. Fullföljandet av dessa mål förutsätter inga ändringar i myndigheternas ansvars- eller ledningsförhållanden, liksom förverkligandet av det allmänna ledarskapet inte heller förutsätter att om detta ska föreskrivas genom lag. En ändamålsenlig hantering av dessa situationer kräver dock planmässighet och på förhand överenskomna förfaranden. Myndigheterna bör bereda listningar eller handlingskort om de aktörer som det med anledning av händelsen kan vara nödvändigt att stå i kontakt med och som kan ha egna behov av information till följd av det skedda eller vars stöd kan behövas i hanteringen av situationen. Den allmänna ledningen, samarbetet och bildandet av en lägesbild på grund av situationen ska arrangeras genom förhandlingar och överenskommelser mellan de myndigheter som deltar i hanteringen av situationen. Om det inte går att utse en myndighet med huvudsakligt ansvar för situationen ska man vid behov utnyttja den samordningsuppgift som föreskrivits för regionalförvaltningsverket. I fall som t.ex. Talvivaara är verksamhetsutövarens ansvar och delaktighet betydande. Under den tid situationen pågår hänförs sig myndigheternas uppgifter och ansvar huvudsakligen till övervakning och styrning av verksamhetsutövaren samt begränsas till uppgifter som inte kan skötas genom verksamhetsutövarens egna åtgärder. Utgångsläget för hanteringen av olika slags olyckor och störningssituationer ska vara att sådana förebyggs. Betydelsen av gott samarbete mellan myndigheterna betonas redan i planläggnings- och tillståndsskedet innan verksamheten inleds. Handräddning ska inte begäras till sådana aktörer som inte kan ges handräddning med stöd av lagstiftning eller avtal. Vid begäran om handräddning får konstlade ansvarsarrangemang inte tillämpas. Myndigheterna ska på alla nivåer ges mer information om förutsättningarna för och procedurerna kring handräddning och annat stöd som lämnas av försvarsmakten och andra myndigheter. Närings-, trafik- och miljöcentralerna ska ges sådan rätt att få handräddning som motsvarar det som föreskrivs om regionalförvaltningsverkets rätt att få handräddning av andra myndigheter.			
Nyckelord olyckor, ledarskap, samarbete, myndighetssamarbete, krisledning, ledningsmetoder			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-324-010-0 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 1/2015		ISSN 2341-8524	ISBN 978-952-324-009-4
Sidoantal 16	Språk Finska	Pris 25 € + moms	Sekretessgrad
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Kansliapäällikölle

Sisäministeriö asetti 3.3.2014 työryhmän selvittämään kysymyksiä, jotka koskevat yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteissa. Työryhmän tehtävänä oli selvittää kunkin ministeriön toimialalla olevat sellaiset tilanteet, jotka saattavat edellyttää laajempaa tai pitkäaikaisempaa toimintaa tai viranomaisten tavanomaista laajempaa yhteistoimintaa; Puolustusvoimien ja muiden viranomaisten virka-apusäädökset sekä muiden vastaavien toisen viranomaisen tukemiseen tähtäävien järjestelyiden riittävyys ja kattavuus; sekä mahdolliset lainsäädäntötarpeet vastuiden ja osallistumisvelvoitteiden selkeyttämiseksi.

Työryhmän puheenjohtajana toimi pelastusylijohtaja Esko Koskinen ja varapuheenjohtajana valmiusjohtaja Janne Koivukoski sisäministeriön pelastusosastolta sekä työryhmän jäsenenä kriisiviestinnän koordinaattori Petri Kekäle valtioneuvoston kansliasta, vanhempi osastoesiupseeri Niclas von Bonsdorff puolustusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Leena Westerholm maa- ja metsätalousministeriöstä, valmiusjohtaja Olli Haikala sosiaali- ja terveysministeriöstä, toimialajohtaja Kirsti Loukola-Ruskeeniemi työ- ja elinkeinoministeriöstä, ympäristöneuvos Anna-Maija Pajukallio ympäristöministeriöstä sekä asiantuntijajäsenenä komentaja Jori Harju pääesikunnasta. Työryhmän sihteereinä toimivat johtaja Pasi Ryytänen Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta ja pelastusylitarkastaja Ilpo Helismaa sisäministeriön pelastusosastolta.

Työryhmä kokoontui 4 kertaa.

Työryhmä luovuttaa loppuraporttinsa kunnioittavasti kansliapäällikkö Päivi Nergille.

Helsingissä 10. päivänä joulukuuta 2014

Esko Koskinen

Janne Koivukoski

Petri Kekäle

Niclas von Bonsdorff

Leena Westerholm

Olli Haikala

Kirsti Loukola-Ruskeeniemi

Anna-Maija Pajukallio

Jori Harju

Pasi Ryytänen

Ilpo Helismaa

Sisällys

1 Työryhmän asettaminen, tavoitteet ja tehtävät	2
2 Työryhmän toimeksiannon rajaaminen	3
3 Viranomaisten toimivallasta tehtävistä ja johtosuhteista.....	3
4 Yleisjohtajuudesta ja viranomaistoiminnan yhteensotivamisesta eri tilanteisiin ...	5
5 Virka-avusta ja toisen viranomaisen tukemisesta.....	9
6 Työryhmän huomiot ja johtopäätökset	12
7 Työryhmän suositukset ja toimenpide-ehdotukset.....	14

1 Työryhmän asettaminen, tavoitteet ja tehtävät

Sisäministeriö asetti 3.3.2014 Yleisjohtajuus moniviranomaistilanteissa työryhmän toimikaudeksi 3.3.2014 – 31.5.2014. Työryhmän toimikautta jatkettiin 26.5.2014 tehdyllä päätöksellä 31.12.2014 saakka.

Työryhmän asettamisen taustalla oli Talvivaaran kaivoksella marraskuussa 2012 tapahtunut kipsisakka-altaan vuodosta johtunut ympäristöonnettomuus ja siitä laadittu Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaseloste Y2012-03. Tutkintaselosteen mukaan kipsisakka-altaan vuodon aiheuttaman onnettomuustilanteen hoitamista olisi voinut tehostaa se, että tilanteessa olisi ollut toimiva yleisjohto. Tämän perusteella Onnettomuustutkintakeskus suositteli, että sisäministeriön tulisi yhdessä muiden ministeriöiden kanssa, tarvittaessa lainsäädännöllä huolehtia siitä, että kaikenlaisten vakavien vaara- ja onnettomuustilanteiden yleisjohtajuus ja toimivaltasuhteet ovat selvät ja toimivat. Onnettomuustutkintakeskuksen käsityksen mukaan kiireettömissäkin tapauksissa tarvitaan yleisjohto, jolla varmistetaan kaikista tehtävistä huolehtiminen, sujuva yhteistoiminta, kokonaiskuvan ylläpito ja viestintä.

Asiaa käsiteltiin sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä puolustusministeriön välisessä kokouksessa, jossa päätettiin, että kysymystä selvittämään asetetaan sisäministeriön johdolla mainittujen ministeriöiden yhteinen työryhmä.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää:

1. Kunkin ministeriön toimialalla olevat sellaiset tilanteet, jotka saattavat edellyttää laajempaa tai pitkäaikaisempaa toimintaa tai viranomaisten tavanomaista laajempaa yhteistoimintaa;
2. Puolustusvoimien ja muiden viranomaisten virka-apusäädökset sekä muiden vastaavien toisen viranomaisen tukemiseen tähtäävien järjestelyiden riittävyys ja kattavuus; sekä
3. Mahdolliset lainsäädäntötarpeet vastuiden ja osallistumisvelvoitteiden selkeyttämiseksi.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin pelastusylijohtaja Esko Koskinen ja varapuheenjohtajaksi valmiusjohtaja Janne Koivukoski sisäministeriön pelastusosastolta. Työryhmän jäseniksi nimettiin kriisiviestinnän koordinaattori Petri Kekäle valtioneuvoston kansliasta, vanhempi osastoesiupseeri Niclas von Bonsdorff puolustusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Leena Westerholm maa- ja metsätalousministeriöstä, valmiusjohtaja Olli Haikala sosiaali- ja terveysministeriöstä, toimialajohtaja Kirsti Loukola-Ruskeeniemi työ- ja elinkeinoministeriöstä, ympäristöneuvos Anna-Maija Pajukallio ympäristöministeriöstä sekä asiantuntijajäseneksi komentaja Jori Harju pääesikunnasta. Työryhmän sihtereiksi

määrättiin johtaja Pasi Ryytänen Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta ja pelastusylitarkastaja Ilpo Helismaa sisäministeriön pelastusosastolta.

Työryhmä kokoontui neljä kertaa. Lisäksi raporttiluonnosta käsiteltiin sähköpostikirjeenvaihdossa.

2 Työryhmän toimeksiannon rajaaminen

Toimeksiannon tausta huomioon ottaen työryhmä päätti keskittyä työssään Talvivaaran tapauksen kaltaisiin häiriö- ja onnettomuustilanteisiin, joissa mukana on varsinaisesta toiminnasta vastuussa oleva toiminnanharjoittaja ja joissa useilla eri valvonta- ja muilla viranomaisilla on tehtäviä ja toimivaltaa. Näin ollen tarkastelun ulkopuolelle päätettiin jättää puhtaat luonnon-onnettomuudet kuten tulvat ja myrskyt, tartuntataudit ym. tilanteet, joissa mukana ei ole kaivoksen, teollisuuslaitoksen tai muun kaltaista toiminnanharjoittajaa. Tarkastelun ulkopuolelle jätettiin myös mahdolliset konkurssitilanteen aikaiset vastuut häiriö- ja onnettomuustilanteissa. Näitä kysymyksiä on tarkasteltu erikseen toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittämistä tarkastelleen työryhmän mietinnössä (YMra 23/2014).

3 Viranomaisten toimivallasta tehtävistä ja johtosuhteista

Onnettomuustutkintakeskuksen suosituksen arviointi edellyttää viranomaisten tehtävien ja toimivallan perusteiden tarkastelua.

Viranomaisten toimivallan perusteista säädetään perustuslaissa. Perustuslain 2.3 §:ssä ilmaistun lainalaisuusperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaisen toiminnan ja vallankäytön rajat määritellään siis eduskunnan säätämällä lainsäädännöllä. Viranomaisen tehtävänä on toteuttaa lainsäädännön vaatimukset, tuottaa julkisia palveluja ja tarvittaessa käyttää yksilöihin ja yhteisöihin kohdistuvaa julkista valtaa.

Viranomaisen toimivalta tarkoittaa sen oikeutta käyttää julkista valtaa. Toimivalta määrittää viranomaisen vallan rajat eli sen miten laajasti ja millä tavoin se voi julkista valtaansa käyttää. Lainalaisuusperiaatteen mukaan toimivallan käytön on perustuttava lakiin eli viranomainen ei itse voi päättää omasta toimivallastaan, vaan se määritellään ja rajataan eduskunnan säätämällä lainsäädännöllä.

Lainalaisuusperiaate edellyttää, että toimivalta on määritettävä lailla, ja toimivaltainen viranomainen on määriteltävä lailla yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti. Viranomaiset eivät siten myöskään voi keskenään siirtää toimivaltaa toisilleen ilman lailla säädettyä perustetta. Toimivallan käsitettä voidaan käyttää myös hallintoelinten ja viranomaisten väliseen työnjakoon liittyvässä merkityksessä. Toimivalta määrittää sen, mikä on kunkin asian ja tehtävän suhteen asianomainen toimivaltainen viranomainen. Toimivalta voidaan jakaa asialliseen, asteelliseen ja alueelliseen toimivaltaan.

Viranomaisilla voi olla erilaiset näkemykset toistensa toimivallan laajuudesta ja rajoista. Toimivaltaristiriita on positiivinen jos kaksi tai useampi viranomainen pitää itseään toimivaltaisena viranomaisena samassa asiassa. Jos mikään viranomainen ei pidä itseään toimivaltaisena, kyseessä on negatiivinen toimivaltaristiriita. Yleisenä lähtökohtana on, että jokainen viranomainen ratkaisee itse oman toimivaltansa laajuuden ottaen huomioon, mitä kunkin viranomaisen toimivallasta on säädetty. Ellei toimivaltakysymyksestä ole nimenomaista säännöstä, voidaan toimivaltaristiriitatilanteessa epäselvyys ratkaista usein käytännössä viranomaistahojen neuvottelulla. Pelastuslain 34 §:ssä on säädetty toimivaltaristiriidan ratkaisusta pelastustoiminnan osalta. Säännöksen mukaan jos eri viranomaisille ja tahoille kuuluvien vastuiden ja toimivaltuuksien selkiyttämiseksi on tarpeen, pelastustoiminnan johtajan tulee tehdä pelastustoiminnan aloittamisesta tai lopettamisesta nimenomainen päätös. Päätöksestä on ilmoitettava asianomaisille viranomaisille ja asianosaisille heti, kun se on mahdollista.

Viranomaisen toimivallan käytön rajoille asettaa omat vaatimuksensa myös hallinnon tarkoituksidonnaisuuden periaate, joka on ilmaistu hallintolain 6 §:ssä siten, että viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Periaatteen mukaan viranomainen voi käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on annettu ja tarkoitettu käytettäväksi. Esimerkiksi pelastuslaissa säädettyjä pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia voidaan käyttää ainoastaan pelastuslaissa säädettyjen pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Pelastuslaissa säädettyjä toimivaltuuksia ei voida siten käyttää toisen viranomaisen toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä.

Viranomaisella on velvollisuus sille säädettyjen julkisten tehtävien suorittamiselle ja toteuttamiselle käyttäen sille annettua toimivaltaa. Viranomainen ei voi siten olla passiivinen sille säädettyjen tehtävien suhteen. Usein viranomaisella on kuitenkin harkintavaltaa tehtävien toteuttamisessa, etenkin silloin kun ne on määritelty yleisluonteisesti.

Toimivalta määrittää myös johtosuhteet asian hoitamisessa. Toimivaltainen viranomainen vastaa itse oman toimintansa johtamisesta. Viranomaiset eivät voi lähtökohtaisesti sopia johtovastuun luovuttamisesta tai siirtämisestä muulle taholle, ellei lainsäädännössä ole erikseen siitä säädetty. Viranomaisen tulee huolehtia omista tehtävistään niitä koskevan lainsäädännön perustella silloinkin, kun tehtävä liittyy laajempaan kokonaisuuteen tai on osa sitä. Viranomaisten vastuu ei lakkaa tai muutu, vaikka häiriö- tai onnettomuustilanteen hoitamiseen osallistuisi heti alussa tai myöhemmin myös muita viranomaisia omine tehtävineen. Tällainen moniviranomaistilanne saattaa kuitenkin korostaa tarvetta sovittaa yhteen eri tahojen toimintaa.

4 Yleisjohtajuudesta ja viranomaistoiminnan yhteensovittamisesta eri tilanteisiin

Työryhmän työssä yleisjohtajuus moniviranomaistilanteessa tarkoittaa onnettomuus- tai häiriötilanteen hoitamiseen osallistuvien viranomaisten ja muiden tahojen, yhteisen tilannekuvan luomista sekä eri tahojen toimintojen koordinoimista ja yhteensovittamista. Moniviranomaistilanteessa kukin tilanteen hoitamiseen osallistuva taho vastaa tässäkin tapauksessa omaan lainsäädäntöönsä perustuvista omista tehtävistään. Yleisjohtajuudesta ja siihen liittyvästä toiminnan yhteen sovittamisesta ei ole nimenomaista yleissäädöstä. Hallinnon eri tasoille on kuitenkin asetettu erilaisia johtoryhmiä ja muita toimielimiä, joilla on hallinnonalojen välisiä yhteensovittamistehtäviä.

Valtioneuvoston 15. joulukuuta 2012 kokonaisturvallisuudesta antaman periaatepäätöksen mukaan häiriötilanteiden hallinnassa noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä ja yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2010) esitettyjä periaatteita. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on käsitelty viranomaisten yhteistoimintaa edellyttäviä uhkamalleja ja häiriötilanteita sekä vastuita. Häiriötilanteella tarkoitetaan strategiassa uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan turvallisuutta, toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää.

Lähtökohtana on toimiminen viranomaisten normaaliorganisaatiolla ja normaalien toimintamallien mukaisesti.

Periaatepäätöksen mukaisesti toimivaltainen viranomainen johtaa operatiivista toimintaa. Toimivaltainen viranomainen käynnistää häiriötilanteen hallintaan liittyvät toimenpiteet ja informoi tilanteesta oikea-aikaisesti, tarkasti ja sovittujen käytäntöjen mukaisesti. Muut viranomaiset osallistuvat toimintaan ja antavat säädösten mukaisesti virka-apua tilanteen hallinnan edellyttämässä laajuudessa. Tehtävät hoidetaan normaalien toimivaltuuksien pohjalta. Varautuminen, toimenpiteisiin ryhtyminen ja häiriötilanteiden johtaminen perustuvat voimassa olevan lainsäädännön noudattamiseen. Operatiivisesta toiminnasta ja sen johtamisesta vastaa toimivaltainen viranomainen, joka tarvittaessa pyytää virka-apua.

Operatiivisten toimien ohella onnettomuus- ja häiriötilanteiden hallinnan yhteydessä korostuu tiedonkulun varmistaminen toimijoiden välillä sekä valtio johdon informointi. Tehokas, oikea-aikainen ja luotettava ulkoinen ja sisäinen viestintä ovat olennainen osa onnettomuus- ja häiriötilanteiden ja sekä poikkeusolojen hallintaa. Toimivaltainen viranomainen vastaa omalla toimialallaan myös viestinnästään. Moniviranomaistilanteissa viestinnän yhdenmukaisuus on varmistettava hyvillä yhteistoimintamenettelyillä. Jos tilanne koskettaa useampaa hallinnon alaa tai edellyttää hallitukselta toimenpiteitä, voi valtioneuvoston kanslia koordinoita tilanteen viestintää.

Eräitä keskushallintotason yhteensovittamistehtäviä on säädetty laissa valtioneuvostosta (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003).

Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus, häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen sekä valtioneuvoston viestinnän yhteensovittaminen.

Ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Pysyviä yhteistyöelimiä ovat kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokous. Kansliapäällikkökokous toimii valtioneuvoston johtamisen tukena. Häiriötilanteissa johtamisen tukena toimii myös valmiuspäällikkökokous.

Kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta sekä varautumisesta. Kansliapäälliköiden apuna häiriötilanteiden hallinnassa toimivat ministeriöiden valmiuspäälliköt. Valmiuspäällikkökokouksen keskeinen rooli on häiriötilanteissa tukea toimivaltaista viranomaista, valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä sekä tehdä tarvittaessa esityksiä toimenpiteiden yhteensovittamisesta. Lisäksi ministeriöissä tai muissa toimivaltaisissa viranomaisissa voi olla johtoryhmiä, jotka voivat häiriötilanteen hallinnan edellyttäessä kokoontua myös sidosryhmillä laajennetulla kokoonpanolla. Pääministerin valtiosihteerin johdolla toimiva kansliapäällikkökokous ja valmiuspäällikkökokous tukevat häiriötilanteiden hallinnan johtamista.

Valmiussihteerikokous on valmiuspäällikkökokousta avustava, ministeriöiden ja eräiden keskusvirastojen edustajista koostuva elin.

Hallinnonalojen valmiusjärjestelyt muodostavat rungon onnettomuus- ja häiriötilanteisiin reagoimiselle. Valtioneuvoston tilannekeskus toimii yhteyspisteenä. Tilannekeskus sovittaa yhteen tarvittaessa tilannekuvan laatimisen häiriötilanteen hallinnan vastuuviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa.

Aluehallintotason yhteensovittamistehtävästä on säädetty aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:ssä, jonka mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken. Pykälän perusteluiden mukaan tilanteenmukaisessa toiminnassa aluehallintoviraston tehtävänä on tukea toimivaltaisia viranomaisia ja sitä kautta myös mahdollisia muita toimijoita alueella. Tukemistehtävään liittyen aluehallintovirasto sovittaa tarvittaessa yhteen toimintaa alueella eri alojen toimivaltaisten viranomaisten kesken. Tehtävä koskee turvallisuuteen liittyviä tilanteita poikkeusoloissa ja normaalioloissa. Yhteensovittamisessa aluehallintovirastolla ei kuitenkaan ole toimivaltaisiin viranomaisiin nähden määräysvaltaa ilman erillistä nimenomaista laintasoista säännöstä.

Aluehallintoviraston yhteensovittamistehtävä voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun tilanne on erityisen laaja ja pitkäkestoinen tai päävastuussa olevaa toimivaltaista

viranomaistahoa ei ole selkeästi osoitettavissa. Aluehallintovirastolla ei välttämättä tarvitse itsellään olla millään vastuualueellaan tilanteessa toimivaltaisen viranomaisen roolia. Toimivaltainen viranomainen voi lisäksi tehdä aluehallintovirastolle pyynnön toiminnan yhteensovittamisesta. Aluehallintoviraston yhteensovittamistehtävä voidaan toteuttaa esimerkiksi sen johdolla kokoontuvassa alueellisessa valmiustoimikunnassa. Aluehallintovirastoilla ei kuitenkaan ole päivystysjärjestelmää yhteensovittamistehtävää ajatellen ja siten niiden kyky ja valmius ryhtyä sovittamaan yhteen viranomaisten toimintaa onnettomuus- ja häiriötilanteessa vaihtelee. Realistisena aikana toiminnan käynnistämiseksi voitaneen yleensä pitää n. 1 – 3 vuorokautta siitä kun tarve ilmenee. Aika voi juhlapyhien ja lomakausien aikana olla pidempikin.

Yleisjohtajuudesta ja viranomaistoiminnan yhteensovittamisesta on lisäksi säädetty hallinnonalakohtaisessa erityislainsäädännössä.

Pelastuslain (379/2011) 35 §:n mukaan jos pelastustoimintaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia, tilanteen yleisjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja. Yleisjohtaja vastaa tilannekuvan ylläpitämisestä ja toiminnan yhteensovittamisesta. Eri toimialojen yksiköt toimivat oman johtonsa alaisuudessa siten, että niiden toimenpiteet kokonaisuudessaan edistävät onnettomuuden tai tilanteen seurausten tehokasta torjuntaa. Tilanteen yleisjohtaja voi muodostaa avukseen viranomaisten, laitosten ja toimintaan osallistuvien vapaaehtoisten yksiköiden edustajista koostuvan johtoryhmän ja kutsua asiantuntijoita avukseen.

Tulvariskien hallinnasta annetun lain (620/2010) 4 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on huolehtia tulvan uhatessa ja tulvan aikana viranomaisten yhteistyön järjestämisestä ja ohjata toimenpiteitä vesistöissä. Pykälän perusteluiden mukaan tulvatilanteessa myös alueen pelastustoimi voi ryhtyä toimenpiteisiin tulvavahinkojen estämiseksi ja vähentämiseksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hoitaa kuitenkin tulvatilanteen vaatimia omaan toimialaansa kuuluvia tehtäviä myös sen jälkeen, kun pelastustoiminta on käynnistynyt.

Öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009) 22 §:n mukaan jos öljy- tai aluskemikaalivahingon torjuntatoimiin osallistuu yhtä useamman toimialan viranomaisia, torjuntatöiden johtaja toimii yleisjohtajana ja vastaa tilannekuvan ylläpitämisestä sekä tehtävien antamisesta eri toimialoille ja toiminnan yhteensovittamisesta. Yksiköt toimivat oman johtonsa alaisuudessa siten, että niiden toimenpiteet kokonaisuutena edistävät vahingon tehokasta torjuntaa. Torjuntatöiden johtaja voi muodostaa avukseen eri viranomaisten edustajista koostuvan johtoryhmän, jos alusöljy- tai aluskemikaalivahingon torjuntatöihin osallistuu yhtä useamman toimialan viranomaisia. Ryhmää voidaan laajentaa torjuntatöihin vapaaehtoisesti osallistuvien yhdistysten ja muiden yhteisöjen edustajilla. Torjuntatöiden johtaja voi myös kutsua avukseen asiantuntijoita.

Meripelastuslain (1145/2001) 3 §:n mukaan Rajavartiolaitos on johtava meripelastusviranomainen, joka vastaa meripelastustoimen järjestämisestä. Tässä tarkoituksessa se huolehtii meripelastustoimen suunnittelusta, kehittämisestä ja valvonnasta samoin kuin meripelastustoimeen osallistuvien viranomaisten ja vapaaehtoisten toiminnan yhteensovittamisesta.

Ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaan onnettomuus - ja häiriötilanteissa keskeinen rooli on lain mukaisilla valvontaviranomaisilla. Ympäristönsuojelulain mukaan yleisiä valvontaviranomaisia ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (valtion valvontaviranomainen) sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Toiminnanharjoittajan on ilmoitettava luvanvaraisessa tai rekisteröitävää toiminnassa tapahtuvasta poikkeuksellisesta tilanteesta valvontaviranomaiselle, jonka on tehtävä päätös ja annettava tarpeelliset määräykset toiminnan palauttamiseksi lainmukaiseksi sekä tilanteesta aiheutuvan haitan ja vaaran poistamiseksi.

Kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) 114 §:n mukaan kemikaaliturvallisuuslain säännösten noudattamista koskevan valvonnan ylin johto ja ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö valvoo hyväksymiään tarkastuslaitoksia. Lain 115 §:n mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto valvoo kemikaaliturvallisuuslain noudattamista siltä osin kuin tehtävää ei ole säädetty muulle viranomaiselle. Laissa on lisäksi säädetty pelastusviranomaisten, poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen kemikaaliturvallisuuslain mukaisista tehtävistä. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin valvontaviranomaisten tehtäväjaosta ja yhteistoiminnasta.

Säteilylain (592/1991) 67 §:n mukaan sisäministeriö antaa yleiset määräykset ja ohjeet toimenpiteiden suunnittelemiseksi ja yhteensovittamiseksi normaalista poikkeavien säteilytilanteiden varalta.

Kemikaalilain (599/2013) 7 §:n mukaan lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen sekä lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista koskevan valvonnan ylin johto ja ohjaus kuuluvat: sosiaali- ja terveysministeriölle kemikaaleista terveydelle aiheutuvien ja kemikaalien fysikaalisten vaarojen ja haittojen ehkäisemisen ja torjumisen osalta sekä ympäristöministeriölle kemikaaleista ympäristölle aiheutuvien vaarojen ja haittojen ehkäisemisen ja torjumisen osalta. Laissa on lisäksi säädetty turvallisuus- ja kemikaaliviraston, Suomen ympäristökeskuksen, työsuojeluviranomaisen, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen sekä Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen ja Tullin kemikaalilain mukaisista tehtävistä.

Terveydensuojelulain (763/1994) 4 §:n mukaan suunnittelun ja valvonnan ylin johto ja ohjaus kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (Valvira) ohjaa terveydensuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten toimeenpanoa ja valvontaa. Lain 8 §:ssä säädetään Valviran ja kunnan terveydensuojeluviranomaisen velvollisuudesta varautua muiden viranomaisten ja laitosten kanssa erityistilanteiden aiheuttamien terveyshaittojen ehkäisemiseksi, selvittämiseksi ja poistamiseksi. Tarkempia säännöksiä erityistilanteisiin varautumista koskevien suunnitelmien sisällöstä ja laatimisesta annetaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Terveydensuojelulain 51 §:n mukaan kunnan terveydensuojeluviranomaisella on oikeus antaa yksittäisiä kieltoja ja määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveyshaitan poistamiseksi tai sen ehkäisemiseksi. Jos toiminta on ympäristönsuojelulain nojalla

luvan- tai ilmoituksenvaraista tai siitä on tehtävä mainitun lain 116 §:n nojalla ilmoitus rekisteröintiä varten, määräyksen antaa mainitun lain mukainen viranomainen noudattaen, mitä ympäristönsuojelulaissa säädetään.

Kiireellisessä tapauksessa valvontaa suorittava kunnan viranhaltija saa antaa 1 momentissa tarkoitetun kiellon tai määräyksen. Kielto tai määräys on viipymättä saatettava kunnan terveydensuojeluviranomaisen ratkaistavaksi. Kunnan terveydensuojeluviranomainen voi myös antaa yleisiä määräyksiä terveyshaitan ehkäisemiseksi ja terveydellisten olojen valvomiseksi (terveydensuojelujärjestys).

Terveydensuojelulain 52 §:n mukaan, jos 51 §:ssä tarkoitettu terveyshaitta ulottuu laajalle alueelle tai muutoin on erityisen merkityksellinen, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tai aluehallintovirasto toimialueellaan voi antaa määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveydellisen haitan poistamiseksi tai sen syntymisen ehkäisemiseksi.

Viranomaisvastuiden lisäksi tulee ottaa huomioon toiminnanharjoittajan oma vastuu häiriö- ja onnettomuustilanteiden ehkäisemisessä sekä niiden johdosta suoritettavista toimenpiteistä. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain 7 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on järjestettävä toimintansa niin, että ympäristön pilaantuminen voidaan ehkäistä ennakolta. Jos pilaantumista ei voida kokonaan ehkäistä, se on rajoitettava mahdollisimman vähäiseksi. Toiminnanharjoittajan on rajoitettava toimintansa päästöt ympäristöön ja viemäriverkostoon mahdollisimman vähäisiksi. Siltä osin kun kyse ei ole nimenomaisesta pelastuslaissa tarkoitettua pelastustoimintaa edellyttävästä tilanteesta, on vastuu tosiasiallisista konkreettisista toimenpiteistä säädetty yleensä toiminnanharjoittajalle itselleen. Viranomaiset ohjaavat toimintaa ja valvovat, että tarvittavat toimet tulevat toiminnanharjoittajan puolesta suoritetuiksi, tarvittaessa pakkokeinoja käyttäen. Se, että tilanne edellyttäisi myös pelastustoimintaa, ei muuta muiden tahojen edellä sanottuja velvoitteita.

Häiriö- ja vaaratilanteiden tehokas ehkäiseminen edellyttää viranomaisten tiivistä yhteistoimintaa jo ennen toiminnan aloittamista erityisesti lupakäsittelyssä.

5 Virka-avusta ja toisen viranomaisen tukemisesta

Hallintolain (434/2003) 10 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen.

Viranomaisten välinen toisen viranomaisen tukeminen voidaan jakaa hallinnolliseen apuun ja virka-apuun. Hallinnollisella avulla tarkoitetaan sellaista apua, jota viranomaiset antavat toisilleen hallinnollisten tehtävien suorittamiseksi mutta se voi kohdistua myös tosiasiallisiin hallintotehtäviin, kuten valvontatoimenpiteisiin.

Useimmiten hallinnollisen avun sisältönä on toisen viranomaisen asiantuntemuksen välittäminen toiselle viranomaiselle.

Virka-avulla tarkoitetaan tilannetta jossa toinen viranomainen avustaa toista viranomaista käyttämällä toimivaltaansa niin, että toinen virka-avun saaja pystyisi toteuttamaan tietyn tehtävänsä. Virka-avun sisältönä on useimmiten tosiasiallinen julkisen vallan käyttö. Virka-avun antaminen perustuu erityissäännöksiin. Virka-avun antaminen edellyttää, että toimi tai tehtävä, jonka toteuttamiseksi sitä pyydetään, kuuluu sitä pyytävän viranomaisen tehtäväpiiriin. Virka-avun tulee perustua nimenomaiseen säännökseen ja sen antajan on pystyttävä sitä antaessaan oman toimivaltansa rajoissa. Virka-apua koskevat säännökset eivät laajenna sitä saavan viranomaisen toimivaltaa eivätkä perusta antajalle uutta toimivaltaa.

Virka-avusta säädetään mm. poliisilaissa (872/2011), jossa on erikseen säädetty poliisin antamasta virka-avusta sekä poliisille annettavasta virka-avusta. Puolustusvoimien virka-avusta poliisille on lisäksi säädetty erikseen. Aluehallintoviraston oikeudesta saada virka-apua muilta viranomaisilta säädetään aluehallintovirastoista annetussa laissa (896/2009). Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa (897/2009) vastaavaa virka-avun saamista oikeuttavaa säännöstä ei ole.

Pelastusviranomaiselle annettavasta sekä pelastusviranomaisen antamasta virka-avusta ja asiantuntija-avusta säädetään pelastuslaissa (379/2011). Virka-apua koskevia säännöksiä on lisäksi mm. tullilaissa (1466/1994), öljyvahinkojen torjuntalaissa (1673/2009) sekä rajavartiolaissa (578/2005).

Häiriö- ja onnettomuustilanteissa käytännössä merkittävässä määrin lisäresursseja virka-avun muodossa toiselle viranomaiselle on saatavilla lähinnä puolustusvoimilta, joka antaa virka-apua keskimäärin 500 kertaa vuodessa. Viime vuosina valtaosa puolustusvoimien antamasta virka-avusta on liittynyt sodan aikaisten räjähteiden etsintään tai tuhoamiseen. Loput liittyvät pääsääntöisesti pelastustoimintaan tai erikoismateriaalin luovuttamiseen muiden viranomaisten käyttöön.

Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n mukaan Puolustusvoimien tehtävänä on Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen ja osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Muiden viranomaisten tukemiseen kuuluvat:

- a) virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi;
- b) pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja;
- c) osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta.

Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 264/2006) mukaan puolustusvoimat voi antaa virka-apua myös muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi, silloin kun yhteiskunnan turvaaminen edellyttää sellaista henkilöstöä, materiaalia ja osaamista, mitä puolustusvoimilla on. Hallituksen esityksessä puolustusvoimaleista todetaan, että tehtävän säätäminen myös tässä laissa osoittaa sen, että puolustusvoimat voi organisaationa antaa virka-apua puolustusvoimien muihin tehtäviin kuulumattomaan tehtävään. Edelleen puolustusvoimat voi antaa esimerkiksi eläintautiviranomaiselle virka-apua suoraan eläintautiviranomaisen pyynnöstä, jos tilanne niin vaatii. Tämä vaatii kuitenkin, että virka-avusta on säädetty myös virka-avun vastaanottajaa koskevassa lainsäädännössä.

Pääesikunnan käskyn Puolustusvoimien virka-avusta ja siihen rinnastettavista velvoitteista (15.2.2013) mukaan puolustusvoimat antaa virka-apua viranomaisille näiden sitä pyytäessä siten kuin on säädetty ja puolustusvoimien sekä eri viranomaisten kesken on yhteistoimintasopimuksissa sovittu. Normaalioloissa tulee virka-apuun oikeutetulle viranomaiselle antaa tämän tarvitsemää tukea. Pelastustoimintaan osallistumista lukuun ottamatta virka-apua tai siihen rinnastettavia velvoitteita toteutetaan vain, mikäli puolustusvoimien päätehtävän toteuttaminen sen mahdollistaa. Puolustusvoimat voi tarvittaessa antaa tavanomaista virka-apua poliisin ja rajavartiolaitoksen lisäksi myös muille Suomen viranomaisille yhteiskunnan turvaamiseksi. Muille viranomaisille annettavan virka-avun edellytyksenä on, että toimi tai tehtävä, johon sitä pyydetään, kuuluu sitä pyytäneen viranomaisen toimivaltaan ja että sen antaminen kuuluu virka-avun antajan toimivaltaan, siitä on erikseen sovittu yhteistoimintamenettelyllä tai virka-avusta on säädetty säädösmenettelyssä.

Palveluksessa olevan asevelvollisen osallistumisesta puolustusvoimien ulkopuoliseen tehtävään (vanha käsite ns. työvoima-apu) säädetään asevelvollisuuslain (1438/2007) 78 §:ssä. Lain 78§:n mukaan tällaisia tehtäviä ovat:

- yleishyödylliset keräykset
- suurten yleisö- ja muiden tapahtumien turvallisuusjärjestelyt
- sotaveteraanien ja veteraanijärjestöjen tukeminen
- harjoituksiin käytettävien kiinteistöjen kunnostaminen
- muut vastaavat maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävät tehtävät

Pääesikunnan määräyksen (HK313, 25.4.2014) mukaan määrääminen puolustusvoimien ulkopuoliseen tehtävään käsittää puolustusvoimissa palvelevan palkatun henkilöstön ja varusmiesten määräämisen tarvittaessa kalustoineen ja varusteineen käytettäväksi yllä mainittuihin tehtäviin korvausta vastaan. Puolustusvoimien ulkopuoliseen tehtävään määrätty osasto ei suorita virka-apua vaan toteuttaa sille asevelvollisuuslain 78 §:n perusteella käskettyä tehtävää.

Puolustusvoimat hinnoittelee tuen liiketaloudellisin perustein niin, että suoritteen tuotoilla katetaan vähintään oman toiminnan kokonaiskustannukset. Puolustusvoimien ei tule kilpailla elinkeinoharjoittajien kanssa eikä toiminta myöskään saa vääristää alalla vallitsevaa kilpailutilannetta.

Puolustusvoimien joukko-osaston komentaja päättää ko. joukossa palveluksessa olevien asevelvollisten osallistumisesta edellä mainittuihin tehtäviin. Työvoima-apua voidaan siis antaa silloin, kun tehtävä ei täytä virka-avulle asetettuja vaatimuksia, kuitenkin vain jos se sopii joukko-osaston toiminnalle ja siinä ei henkilöstöä aseteta vaaralle alttiiksi.

Tietyissä tapauksissa virka-apuna alkanut tehtävä voi suorituksen aikana vaihtua maksulliseksi tueksi. Näin kävi esimerkiksi talvella 2011 ja 2012, kun pelastuslaitoksen pyytämä virka-apu sähkölinjojen raivaamiseksi muuttui muutaman päivän jälkeen sähköyhtiölle annettavaksi työvoima-avuksi ja puolustusvoimien työpanos korvattiin sähköyhtiöiden toimesta liiketaloudellisin perustein.

Virka-apua koskeva sääntely ei siis sellaisenaan estä muutakin viranomaista pyytämästä apua puolustusvoimilta. Puolustusvoimien asiana on ratkaista pyynnön saatuaan, annetaanko apua, voidaanko apua antaa virka-apuna tai voisiko kyseeseen tulla mahdollinen työvoima-apu. Raja sotilas- ja siviilitehtävien välillä on kuitenkin pidettävä selkeänä. Siviilitehtävien on oltava siviiliviranomaisten johtamia ja niissä avustavien sotilaiden johtamien sotilasyksiköiden on oltava siviilijohdon alaisia.

6 Työryhmän huomiot ja johtopäätökset

1. Työryhmä toteaa, että yleisjohtajuuden käsite tarkoittaa toimintaan osallistuvien tahojen yhteisen tilannekuvan luomista ja ylläpitämistä sekä eri tahojen toimintojen koordinoimista ja yhteensovittamista. Moniviranomaistilanteessa kukin tilanteen hoitamiseen osallistuva taho vastaa omaan lakiin perustuvista omista tehtävistään siinäkin tapauksessa, että joku toimijoista ottaa hoitaakseen tilanteen yleisjohtajuuden. Yleisjohtajuuden käsite ei muuta viranomaisten vastuu- tai johtosuhteita. Tätä ei myöskään edellytä viranomaisten yhteistoimintaa koskeva erityislainsäädäntö.
2. Työryhmä toteaa, että Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaselostuksen mukaan yleisjohdon tavoitteena on varmistaa kaikista tehtävistä huolehtiminen, sujuva yhteistoiminta, kokonaistilannekuvan ylläpito ja viestintä. Työryhmä katsoo, että näiden tavoitteiden toteuttaminen ei edellytä muutosta viranomaisten vastuu- tai johtosuhteisiin ja että yleisjohtajuuden toteuttaminen ei näin ollen välttämättä edellytä, että siitä tulisi säätää lailla. Tilanteiden asianmukainen hoitaminen edellyttää kuitenkin suunnitelmallisuutta ja ennakolta sopimista.
3. Työryhmä toteaa, että yleisjohtajuudesta ja siihen kuuluvasta toiminnan yhteensovittamisesta ei ole nimenomaista yleissäädöstä. Voimassa olevan lainsäädännön perusteella ei voida osoittaa yhtä tahoa, joka vastaisi kaikkien tilanteiden yleisjohtajuudesta. Työryhmä katsoo kuitenkin, että ottaen huomioon valtioneuvoston periaatepäätöksen kokonaisturvallisuudesta mukaiset periaatteet toimimisesta normaaliorganisaatiolla ja normaalien toimintamallien mukaisesti sekä sen, että operatiivista toimintaa johtaa toimivaltainen viranomainen, ei ole perusteltua eikä tarkoituksenmukaista säätää kaikkia häiriö- tai onnettomuustilanteita koskevasta yleisjohtajasta. Työryhmä katsoo, että mikäli

tilanteessa ei voida soveltaa yleisjohtajuudesta säätävää erityislainsäädäntöä, on yleisjohtajasta sovittava ja päätettävä tarvittaessa ja tilannekohtaisesti erikseen.

4. Työryhmä kiinnittää huomiota eräisiin selvitystyön yhteydessä tarkasteltuihin aluehallinnon viranomaisten kaivostoiminnan valvontaan ja tulvantorjuntaan liittyviin valmiussuunnitelmiin, jossa on esitetty käsityksiä, joiden mukaan johtovastuu voisi siirtyä toiselle viranomaiselle mm. sillä perusteella, että tällä olisi laajemmat valtuudet päättää toiminnan yleisistä järjestelyistä ja viime kädessä myös itse torjuntatoimenpiteistä alueella tai että viranomaisen vastuu lakkaisi sillä perusteella, että toinen viranomainen aloittaa tilanteessa omien tehtäviensä hoitamisen. Työryhmä toteaa, että viranomaisella on velvollisuus sille säädettyjen julkisten tehtävien suorittamiselle ja toteuttamiselle käyttäen sille annettua toimivaltaa. Viranomainen ei voi siten olla passiivinen sille säädettyjen tehtävien suhteen. Viranomaisen tulee huolehtia omista tehtävistään niitä koskevan lainsäädännön perustella silloinkin, kun tehtävä liittyy laajempaan kokonaisuuteen tai on osa sitä. Viranomaisten vastuu ei lakkaa, siirry tai muutu, vaikka tilanteen hoitamiseen osallistuisi myös muita viranomaisia omine tehtävineen.
5. Työryhmä toteaa, että sen työhön osallistuneiden ministeriöiden kesken vallitsee hyvä yhteisymmärrys valtioneuvoston kokonaisturvallisuuden periaatepäätöksen periaatteista sekä yleisjohtajuuden merkityksestä ja viranomaisten vastuusuhteista niin horisontaalisesti kuin vertikaalisesti. Työryhmä arvioi käytössään olevan selvityksen perusteella, että asia ei välttämättä ole yhtä selvä ja ongelmaton alue- ja paikallishallinnossa.
6. Työryhmä toteaa, että häiriötilanteen tarkoituksenmukaisen hoitamisen olennainen lähtökohta on tilanteen luonteen asianmukainen arviointi ja sen perusteella tehtävät päätökset työnjaosta, johtovastuista ja yhteistoimintatarpeista. Median ja kansalaisjärjestöjen viestinnässä Talvivaaran tilannetta kuvattiin luonnonkatastrofiksi tai suuronnettomuudeksi. Myös Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaselostus on otsikoitu suuronnettomuudeksi. Kuitenkin Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaselostus kuvaa tilanteen johdosta tosiasiallisesti harjoitettua toimintaa seuraavasti: Viranomaisten tilannekäsityksen mukaan kyseessä ei ollut suuronnettomuus, josta aiheutuisi vaaraa ihmisten terveydelle. Kaivosyhtiö hoiti käytännön toimenpiteitä, Kainuun ELY-keskus hoiti onnettomuuden aikana ympäristövahinkojen torjuntaa yhdessä kaivosyhtiön kanssa, toimi asiantuntijana ja yleisenä valvontaviranomaisena; ja Kainuun pelastuslaitos tuki torjuntatoimia ja varautui mahdolliseen pelastustoimintaan. Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaselostuksessa ei kyseenalaisteta viranomaisten käsitystä tilanteen luonteesta tai tilanteessa noudatettua työnjakoa. Työryhmä katsoo, että viranomaisten tulee kiinnittää erityistä huomiota tilanteen itsenäiseen analysointiin riippumatta esimerkiksi median tai kansalaisjärjestöjen viestinnässään esittämistä käsityksistä.
7. Työryhmä toteaa, että nykyiset virka-apua koskevat säännökset koskevat avun antamista toiselle viranomaiselle, ei yksityisoikeudelliselle toimijalle, kuten

esimerkiksi kaivosyhtiölle. Lisäksi virka-apua voidaan antaa, jos siitä on erikseen säädetty tai sovittu. Työryhmä toteaa, että monissa yhteiskunnan toimintaa vakavasti vaarantavissa häiriötilanteissa, kuten myrskyissä ja muissa luonnononnettomuuksissa ja esimerkiksi Talvivaaran tapauksessa, vastuu lisäresursseja edellyttävistä tosiasiallisista konkreettisista toimenpiteistä, kuten esimerkiksi myrskypuiden raivauksesta, sähkön- ja vedenjakelun palauttamisesta tai vuotavan padon korjaamisesta, kuuluu pääsääntöisesti toiminnanharjoittajalle itselleen. Tietoisuus virka-apua koskevasta sääntelystä on osoittautunut puutteelliseksi. ELY -keskuksilta puuttuu aluehallintovirastoja vastaava oikeus saada virka-apua.

8. Työryhmä toteaa, että Talvivaaran kaltaisessa tapauksessa toiminnanharjoittajan vastuu ja osuus on merkittävä. Viranomaisten tehtävät ja vastuut liittyvät pääsääntöisesti toiminnanharjoittajan valvontaan ja ohjaukseen sekä rajoittuvat tehtäviin, jotka eivät ole toiminnanharjoittajan omin toimenpitein hoidettavissa.
9. Talvivaaran tapaus tai sen perusteella laadittu Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaselostus ei työryhmän käsityksen mukaan anna aiheutta poiketa valtioneuvoston kokonaisturvallisuutta koskevan periaatepäätöksen linjauksista. Näin ollen ei ole perusteltua, että jollekin viranomaiselle määrättäisiin yleisesti tehtäväksi toimia yleisjohtajana erilaisissa häiriötilanteissa. Työryhmä ei suositusten ja toimenpide-ehdotuksen kohdassa 9 esitettyä lukuun ottamatta ole tunnistanut muitakaan asian edellyttämiä lainsäädäntötarpeita.

7 Työryhmän suositukset ja toimenpide-ehdotukset

1. Turvallisuuskomitea päätti kokouksessaan 12.5.2014 toteuttaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian (2010) seurantatyön siitä erikseen annetun linjauksen mukaisesti. Seurantatyön yhteydessä selvitetään mm. strategian uhkamallien ja häiriötilanteiden sopivuus (validius, ajanmukaisuus) strategiseen tehtävään ja mahdolliset kehittämissuhteet sekä arvioidaan strategisen tehtävän merkittävyys. Vuoden 2015 kuluessa aloitetaan työryhmätyönä uuden YTS:n kirjoittaminen, jossa otetaan huomioon Turvallisuuskomitean näkemykset aiheesta. Työryhmätyössä määritellään uuden yhteiskunnan turvallisuusstrategian sisältö ja painopisteet. Työryhmässä päätetään mitä uuteen yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan sisältyy ja millä tavalla se mahdollisesti käsittelee laajempaa ja pitkäaikaisempaa toimintaa edellyttäviä tilanteita tai viranomaisten tavanomaista laajempaa yhteistoimintaa vaativia tilanteita. Työryhmän toimeksianto on tältä osin osoittautunut päällekkäiseksi Turvallisuuskomitean selvitystyön kanssa. Tämän johdosta työryhmän käsityksen mukaan on tarkoituksenmukaista, että ministeriöt selvittävät Turvallisuuskomitean seurantatyön yhteydessä toimialallaan olevat sellaiset tilanteet, jotka saattavat edellyttää laajempaa tai pitkäaikaisempaa toimintaa tai viranomaisten tavanomaista laajempaa yhteistoimintaa.

2. Työryhmän käsityksen mukaan viranomaisten yhteistoiminnasta onnettomuus- ja häiriötilanteissa on jo säädetty varsin laajasti erityisesti uudemmassa erityislainsäädännössä. Sen sijaan yhteistoimintavelvoitteita ei tietämättömyydestä, tilanteen luonteen virheellisestä arvioinnista tai muusta syystä johtuen alue- ja paikallistasolla välttämättä sovelleta riittävässä laajuudessa. Jollei yleisjohtajasta ole erityislainsäädännössä erikseen määrätty, työryhmä esittää, että tilanteen edellyttämä yleisjohto, yhteistoiminta ja tilannekuvan muodostaminen tulee järjestää tilanteen hoitamiseen osallistuvien viranomaisten keskinäisellä neuvottelulla ja sopimisella.
3. Mikäli tilanteesta pääasiallisesti vastuussa olevaa viranomaista ei ole osoitettavissa, hyödynnetään tarvittaessa aluehallintovirastolle säädettyä yhteensovittamistehtävää. Selvityksen alla olevan valtion aluehallinnon mahdollisen uudistamisen yhteydessä on hyvä ottaa huomioon myös valtion aluehallinnon onnettomuus- ja häiriötilanteisiin liittyvä yleinen yhteensovittamistehtävä ja siihen liittyvän valmiuden kehittäminen.
4. Työryhmä esittää, että ministeriöt kiinnittävät alaisensa alue- ja muun hallinnon osalta erityistä huomiota siihen, että viranomaiset vastaavat omista lakisääteisistä tehtävistään kaikissa olosuhteissa. Viranomaisten tehtävät eivät lakkaa, siirry tai muutu, vaikka toinen viranomainen hoitaisi tilanteessa samanaikaisesti omia lakisääteisiä tehtäviään.
5. Työryhmä katsoo, että valtion keskushallinnon on syytä huolehtia siitä, että niiden alaisella hallinnolla on riittävä kyky ja osaaminen niille häiriötilanteiden hoitamisessa säädettyjen tai määrättyjen tehtäviensä hoitamiseen.
6. Työryhmä katsoo, että erilaisten onnettomuus- ja häiriötilanteiden hoitamisen lähtökohtana tulee olla niiden ennaltaehkäisy. Tämä tarkoittaa sitä, että ennen tietyn toiminnan aloittamista, jo sen suunnitteluvaiheesta lähtien, eri viranomaisten välisen hyvän yhteistyön merkitys korostuu. Työryhmä esittää, että tähän yhteistyöhön ja eri viranomaisten näkemysten yhteensovittamiseen kiinnitetään erityistä huomiota jo esimerkiksi kaavoitusvaiheessa tai mahdollisessa lupaprosessivaiheessa. Näin kaikki mahdolliset näkökulmat ja eri tahojen tarpeet voidaan tarvittaessa huomioida.
7. Työryhmä esittää, että mahdollisien onnettomuus- ja häiriötilanteiden tai niiden uhkaa varten viranomaisilla on syytä valmistella listauksia tai toimintakortteja niistä tahoista, joihin asian johdosta voi olla tarpeen olla yhteydessä, joilla saattaa olla omia tiedontarpeitaan tapahtuneen johdosta tai joiden tukea tilanteen hoitaminen saattaa edellyttää. Menettelytavoista toisten informoimiseksi ja yhteistoiminnan käynnistämiseksi tulee sopia etukäteen viranomaisten kesken, mahdollisuuksien mukaan yhteistoimintapöytäkirjalla. Hyvänä esimerkkinä on ELY- keskusten vuosittain järjestämät ns. tulvapalaverit eri viranomaisten yhteistilaisuuksina ennen kevään tulvavauhka-aikaa.
8. Työryhmä katsoo, että virka-avun käyttöä koskevan suunnittelun tulee perustua siitä annettuun lainsäädäntöön, määräyksiin ja päätöksiin. Virka-apua ei tule

pyytää sellaiselle toimijalle, jolle sitä ei lainsäädännön tai sopimusten mukaan voida antaa. Virka-apun pyytämisessä ei tule soveltaa keinotekoisia vastuujärjestelyitä. Työryhmä katsoo, että viranomaisten tietoutta puolustusvoimien ja muiden viranomaisten virka-apun ja muun tuen edellytyksistä ja menettelytavoista tulee lisätä kaikilla tasoilla.

9. Työryhmä esittää, että elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksille säädettäisiin vastaava oikeus saada virka-apua kuin on säädetty aluehallintoviraston oikeudesta saada virka-apua muilta viranomaisilta (laki aluehallintovirastoista 19 §).