



# Yleisjohtajuus moniviranomaistilanteissa

Yksikön johtaja Pasi Rynänen  
SM pelastusosasto

Pelastustoimi ja hätäkeskustoiminta –yksikkö

Pelastuspalveluseminaari 31  
26.-28.10.2023 Saariselkä



Sisäministeriö  
Inrikesministeriet

# Esityksen lähde:



Yleisjohtajuutta  
moniviranomaistilanteissa  
selvittäneen työryhmän loppuraportti

Raportti 10.12.2014

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 1/2015

Sisäinen turvallisuus

Työryhmän asettamisen taustalla oli Talvivaaran kaivoksella marraskuussa 2012 tapahtunut kipsisakka-altaan vuoto 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.

Työryhmässä oli SM:n lisäksi edustus:

- VNK
- STM
- TEM
- YM
- MMM
- PLM
- Pääesikunta



# Viranomaisten toimivallasta ja tehtävistä

- 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 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 viranomaisen ei itse voi päättää omasta toimivallastaan, vaan se määritellään ja rajataan eduskunnan säätämällä lainsäädännöllä.



# Viranomaisen toimivalta ja hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaate

- Viranomaisen toimivallan käytön rajoille asettaa omat vaatimuksensa myös hallinnon tarkoitussidonnaisuuden 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.



# Viranomaisen velvollisuuksista

- Viranomaisella on velvollisuus sille säädettyjen julkisten tehtävien suorittamiselle ja toteuttamiselle käyttäen sille annettua toimivaltaa.
- Viranomainen ei voi olla passiivinen sille säädettyjen tehtävien suhteen.
- Usein viranomaisella on kuitenkin harkintavaltaa tehtävien toteuttamisessa, etenkin silloin kun ne on määritelty yleisluonteisesti.
- Esimerkiksi pelastuslaitoksella on varsin laaja harkintavalta pelastustoiminnan suorittamisessa huomioiden kuitenkin mm. pelastuslain 32 §:n pelastustoiminnan sisältöä koskevan sääntelyn.

# Toimivalta ja johtosuhteet

- Toimivalta määrittää 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.**



# Toisen viranomaisen tukeminen ja hallinnollinen apu

- 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.
- 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.



# Toisen viranomaisen tukeminen virka-avulla

- 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-apua koskevia säädöksiä on mm. poliisilaissa (872/2011), pelastuslaissa (379/2011), aluehallintovirastoista annetussa laissa (896/2009), tullilaissa (304/2016), rajavartiolaissa (578/2005), puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007).





# Mitä yleisjohtajuus tarkoittaa?

- 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. Jokainen viranomainen siis vastaa omista tehtävistään ja johtaa omaa toimintaansa.



# Valtioneuvoston 15. joulukuuta 2012 kokonaisturvallisuudesta antama periaatepäätös

- 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



# Yleisjohtajuuteen liittyviä säädöksiä

- Yleisjohtajuudesta ja siihen liittyvästä toiminnan yhteen sovittamisesta ei ole nimenomaista yleissäädöstä
- Laki aluehallintovirastoista (896/2009) 4 § : Aluehallintoviraston tehtävänä on viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken.
- Pelastuslain (379/2011) 35 §: 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.
- Tulvariskien hallinnasta annetun lain (620/2010) 4 §: Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on huolehtia tulvan uhatessa ja tulvan aikana viranomaisten yhteistyön järjestämisestä ja ohjata toimenpiteitä vesistöissä
- Meripelastuslain (1145/2001) 3 §: Rajavartiolaitos huolehtii meripelastustoimen suunnittelusta, kehittämisestä ja valvonnasta samoin kuin meripelastustoimeen osallistuvien viranomaisten ja vapaaehtoisten toiminnan yhteensovittamisesta



**Sisäministeriö antaa yleiset määräykset ja ohjeet toimenpiteiden suunnittelemiseksi ja yhteensovittamiseksi normaalista poikkeavien säteilytilanteiden varalta (Kumoutunut edellinen Säteilylaki 67 §).**

## Säteilytilanneohje

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 10/2016

Sisäinen turvallisuus

# Lopuksi

- **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.
- Jollei yleisjohtajasta ole erityislainsäädännössä erikseen määrätty, tilanteen edellyttämä yleisjohto, yhteistoiminta ja tilannekuvan muodostaminen voidaan järjestää tilanteen hoitamiseen osallistuvien viranomaisten keskinäisellä neuvottelulla ja sopimisella
- Mikäli tilanteesta pääasiallisesti vastuussa olevaa viranomaista ei ole osoitettavissa, hyödynnetään tarvittaessa aluehallintovirastolle säädettyä yhteensovittamistehtävää



# Sisäministeriö

## Inrikesministeriet

Kirkkokatu 12, Helsinki  
PL 26, 00023 Valtioneuvosto  
Vaihde 0295 480 171  
[www.intermin.fi](http://www.intermin.fi)