



# Toimivaltainen viranomainen -käsitteeseen liittyvät haasteet häiriötilanteiden johtamisessa



Pekka Koistinen & Teija Sederholm

## Tiivistelmä

Artikkelissa selvitetään toimivaltainen viranomainen -käsitettä häiriötilanteiden johtamisen näkökulmasta. Tutkimuksen keskeisin tutkimusongelma on, miten toimivaltainen viranomainen määritellään häiriötilanteessa, joka vaikuttaa usean viranomaisen toimivallan alueella ja vaatii välittömiä johtamis- ja koordinaatiotoimenpiteitä. Tutkimustulokset kerättiin häiriötilanteiden johtamisen liittyvästä lainsäädännöstä ja viranomaisten tuottamista ohjeista sekä selvityksistä. Tutkimus osoittaa, miten haasteellista ja jäsentymätöntä toimivaltaisen viranomaisen määrittäminen on häiriötilanteessa, ja miksi määrittäminen on merkityksellistä johtovastuun toteuttamiseksi kokonaisturvallisuutta korostavassa toimintaympäristössä. Artikkelit tuottaa uutta tietoa johtamiseen aikaisemmin tarkastelemattomasta näkökulmasta.

## Avainsanat:

toimivaltainen viranomainen, johtovastuu, häiriötilanteen johtaminen, kokonaisturvallisuus

## Abstract

Challenges Regarding the Concept of Competent Authority in Incident Management

This article examines the concept of competent authority from the perspective of incident management and seeks to contribute to leadership research from a perspective that has not been examined before. The aim of this research is to describe how a competent authority is defined in an abnormal incident that produces effects in multiple authorities' areas of competency and demands immediate management and coordination measures. The data was gathered from legislation related to incident management, as well as guidelines and reports produced by authorities. The results indicate how defining a competent authority in an abnormal incident is challenging and unstructured, and why having a definition is necessary for fulfilling management responsibility in an environment that emphasizes comprehensive security.

## Keywords:

competent authority, management responsibility, incident management, comprehensive security

## Johtamisen ja johtovastuun merkitys toimivallan näkökulmasta

Nykyisessä kompleksisessa toimintaympäristössä korostuu vastuu häiriötilanteiden johtamisesta. Koronapandemian johtaminen on osoittanut, miten haastavaa on määritellä viranomaisten toimivaltuuksia johtamisen osalta suhteessa päätöksentekoon. Selvitysten ja tutkimusten perusteella epäselvyydet kokonaisvastuun johtamisessa sekä toimivallassa olivat keskeinen haaste (Salmon ym. 2011, 153; Deloitte 2021, 33–34; Kihlström ym. 2022, 4) Johtovastuun määrittämisen näkökulmasta on välttämätöntä määritellä kuka johtaa, miten johdetaan ja kenen tieto on kulloisesakin häiriötilanteessa relevanttia tilanteen hoitamisen kannalta. Resilienssin kannalta on välttämätöntä, että lainsäädännöllä suojataan ja turvataan valtiollisen sekä yhteiskunnallisen päätöksenteon toimivuus kaikissa olosuhteissa (Aine ym. 2022, 848). Kuntien osalta on huomioitava, että kuntien velvollisuutena on tuottaa lakisääteiset palvelut myös häiriötilanteissa. Kunnallisen itsehallinnon ja häiriötilanteeseen liittyvä viranomaisen päätöksenteko-oikeuden välinen sääntely on puutteellinen. (Kihlström ym. 2022, 4–5.)

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa johtaminen on määritelty yhdeksi elintärkeistä toiminoista. Strategiaan kirjatus häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen yleisen toimintamallin mukaisesti toimivaltainen viranomaisen johtaa operatiivista toimintaa, käynnistää häiriötilanteen hallintaan liittyvät toimenpiteet, vastaa viestinnästä ja tiedottaa tilanteesta sovittujen käytäntöjen mukaisesti. (Valtioneuvosto 2017, 15.) Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa toimivaltaisen viranomaisen johtovastuun velvoite on kirjattu useaan otteeseen, mutta sen määrittämisen perusteita ei ole avattu. Häiriötilanteisiin liittyvän hallinnan periaatemalli vaikuttaisi olevan rakennettu valtionhallinnon ylimmän tason sekä keskushallinnon välisiin rooleihin soveltuvaksi toimintamalliksi (Valtioneuvosto 2017, 16; Kivelä 2016, 18).

Normaalioloissa rakennettavat järjestelmät ja varautumistoimenpiteet luovat perustan toiminnalle poikkeusoloissa. (Valtioneuvosto 2010a, 38.) Suomalaisen turvallisuusjärjestelmän painopisteinä ovat olleet valmiuslakiin perustuva sodan tai sodan uhkan kaltaisiin tapahtumiin varautuminen sekä viranomaistoiminnan johtamiseen nojautuvat normaaliolojen häiriötilanteet tai suuronnettomuudet (Volanen 2007, 29). Suurin osa häiriötilanteista hoidetaan normaaliolojen lainsäädännön toimivaltuuksilla sekä johtamisjärjestelmillä (HE 3/2008 vp, 2). Toimivaltaisen viranomaisen johtamistoimista voidaan käyttää käsitettä operatiivis-taktinen johtaminen. Toimintaan kuuluu turvallisuustoimijoiden yhteistyö, mikä edellyttää käytännön tason yhteistoiminnan järjestämistä laajoissa ja aikaintensiivisissä häiriö- tai erityistilanteissa. (Valtonen 2010, 24–25.)

Turvallisuusjärjestelmämme sekä varautumisen painopisteet ovat olleet kohtuullisen vakiintuneita viimeisten vuosikymmenien ajan. Turvallisuusjärjestelmämme perustana olevaa yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa sekä valmiuslakia päivitetään vastaamaan paremmin nykyistä toimintaympäristöä. Valtioneuvoston asettamassa hankkeessa yhtenä osa-alueena on johtaminen ja toimivaltuudet. (Valtioneuvosto 2022.) Perinteisten uhkien rinnalle ovat tulleet erilaiset epäsymmetriset uhat (hybridiuhat) valtiollisen vaikuttamisen keinoina (PuVL 2/2021 vp, 14). Uhkien muuttuminen osaltaan hämärtää rajaa normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen välillä. (Mörttinen 2021, 60; Sisäministeriö 2016, 30.) Toimintaympäristöä ovat muuttaneet viranomais-toiminnan osalta selvien toiminta-alueiden poistuminen. Yhteiskuntaamme kohdistuvan vahingollisen toiminnan keinovalikoima on laajentunut (Valtioneuvosto 2021, 8; Aine ym. 2022, 841).

Tulevaisuuden sotilasoperaatiot ovat kompleksisia tilanteita, missä osallistujien lukumäärän ja luonteen vuoksi esiintyy useita komentoketjuja ja osallistujien suorituskyvyt sekä tulokset tilanteesta eroavat merkittävästi toisistaan (Alberts & Nissen 2009, 6). Samantyyppisiä elementtejä kuin Albertsin ja Nissenin kuvauksessa tulevaisuuden sotilasoperaatioista, löytyy kokonaisturvallisuuteen pohjautuvassa viranomaisyhteistyön johtamisessa. Edellä mainittujen elementtien vuoksi johtovastuun määrittäminen on välttämätöntä, koska määrittelylle viranomaiselle tarvitaan selkeä koordinaatiovastuu vastaamaan häiriötilanteen hallinnan kannalta oleellisesta tilannekuvan muodostamisesta sekä suorituskykyjen kattavasta käyttämisestä.

Toimivaltainen viranomaisen -käsite liitetään yleisesti viranomaistoiminnassa oikeuteen käyt-

tää julkista valtaa. Julkisen vallan lainalaisuuden perusteet määrittellään Suomen perustuslain 2.3 §:ssä (Perustuslaki 731/1999). Viranomaistoiminta on eriytetty työnjaon perusteella hallinnonhaaroihin. Toimivaltajaon perusteella asiallinen toimivalta määrittelee viranomaisten välisen työnjaon sekä kelpoisuuden suorittaa virkatoimia siten, että niillä on tavoiteltu oikeusvaikutus. Toimivaltaperusteiden mukaisesti toimivaltasääntelyä noudatetaan tarkasti ja viranomaisen toimivalta on itsenäinen ja jakamaton. (Husa & Pohjolainen 2014, 229; Korte 2020, 16–17; Jäntti ym. 2023, 24) Toimivalta määrittää myös osaltaan häiriötilanteen johtosuhteet. Toimivaltainen viranomainen vastaa oman toimintansa johtamisesta (Sisäministeriö 2014, 4).

Laajoissa häiriötilanteissa voi olla useampia viranomaisia, joiden toimivaltaan tilanteen hoitaminen kuuluu (Puolustusneuvosto 1999, 29). Joissakin tapauksissa häiriötilanne osuu viranomaisten toimivaltuuksien välimaastoon, eikä voida suoraan osoittaa toimivaltaista viranomaista (Oikeusministeriö 2010, 154). Epätietoisuus johtosuhteista saattaa pahimmillaan viivästyttää tilanteen alkuvaiheen kiireellisten toimenpiteiden suorittamista, mikäli toimijat jäävät odottamaan toisen viranomaisen (yleis)johtamista tai olettavat johtovastuun olevan selkeä (Onnettomuustutkimuskeskus 2018, 77–78). Vastaavasti yleisjohtajuuden puuttuminen saattaa aiheuttaa toiminnan päättymisen jälkeen kokonaiskoordinaation puuttumisen (Onnettomuustutkimuskeskus 2020, 24). Vailla johtovastuun määrittelemistä viranomaiset tekevät ja johtavat toimivaltuuksiensa piiriin kuuluvia tehtäviä ilman, että kokonaistilanteen koordinointi on yhdenkään toimijan vastuulla.

Tutkimuksen tavoitteena on kuvata, miten toimivaltainen viranomainen määrittellään häiriötilanteessa, joka vaikuttaa usean viranomaisen toimivallan alueella ja vaatii välittömiä johtamis- ja koordinaatiotoimenpiteitä, sekä osoittaa, miksi johtovastuun määrittäminen on välttämätöntä ja millaisia haasteita määrittämiseen liittyy.

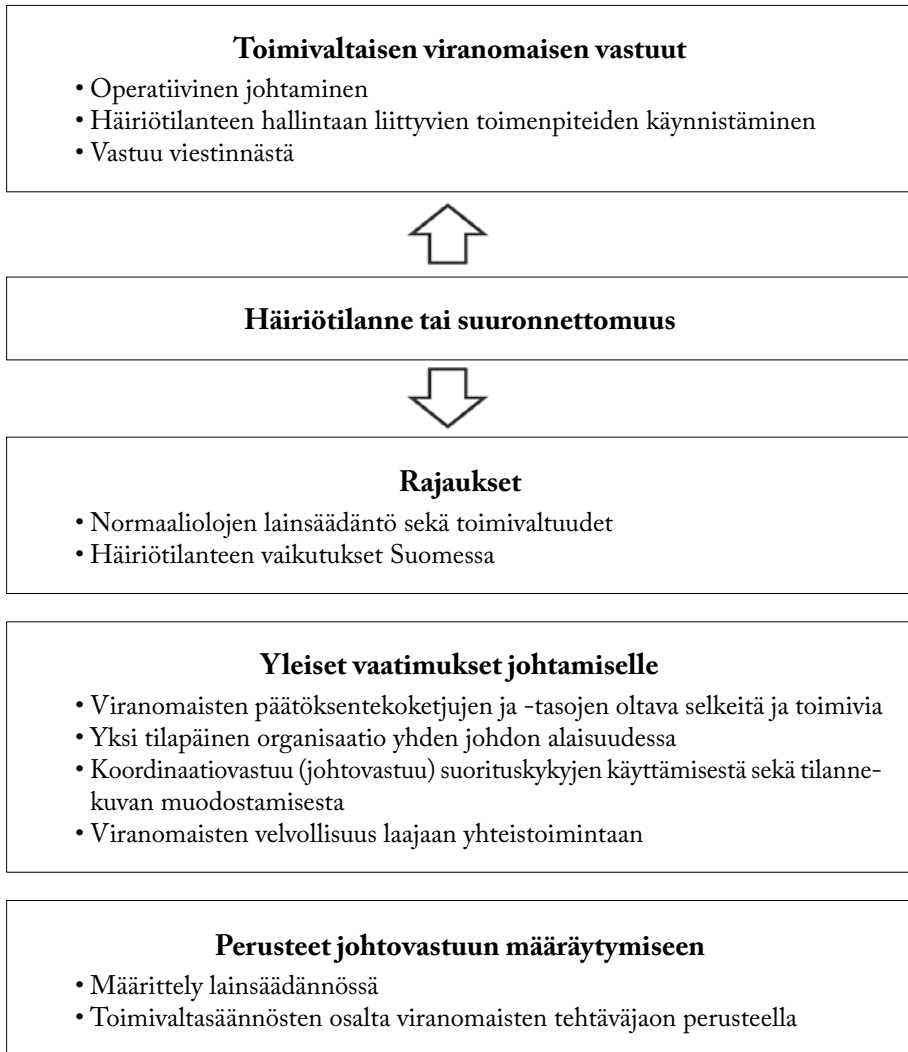
Tutkimuksen varsinainen tutkimuskysymys on: Miten johtovastuu määritetään tilanteessa, missä on useita toimivaltaisia viranomaisia? Lisätutkimuskysymyksenä on: Miksi toimivaltaisen viranomaisen määrittäminen johtovastuun osalta on merkityksellistä, ja mitä haasteita määrittämiseen liittyy?

## Tutkimuksen viitekehys

Toimivaltainen viranomainen -käsitteen lisäksi tutkimuksessa tuodaan esille teoreettisen viitekehityksen perusteella määrättyjä muitakin käsitteitä, joiden selvittäminen on johtamisvastuun määrätymisen kannalta perusteltua. Käsitettä tarkastellaan häiriötilanteiden johtamisen viitekehityksessä normaaliolojen lainsäädännön vallitessa tilanteissa, jotka saattavat edellyttää viranomaisten tavallista laajempaa yhteistoimintaa.

Tutkimus rajataan häiriötilanteen johtovastuun käsittelemisen osalta alue- ja paikallistason toimivaltaisen viranomaisen vastuulle kuuluvaksi toiminnaksi. Häiriötilanne voidaan määrittellä uhkaksi tai tapahtumaksi, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä. Sen vaikutukset voivat olla paikallisia, alueellisia tai koskettaa koko valtakuntaa. (Sanastokeskus 2017, 60; Valtioneuvosto 2017, 97.) Häiriötilanteita voi esiintyä sekä normaali- että poikkeusoloissa, kyseisten tilanteiden erottaminen toisistaan voi olla haasteellista (Puolustusneuvosto 1999, 26). Häiriötilanne -käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä. Tutkimuksessa käsitteen määrittely rajataan lisäksi häiriötilanteisiin, jotka rajoittuvat vaikutuksiltaan kotimaahan. Kansainväliset ulottuvuudet hankaloittaisivat entisestään johtovastuun määrittämistä toimivaltaisen viranomaisen näkökulmasta, koska nykyisessä verkottuneessa yhteiskunnassa turvallisuuteen liittyvät seikat eivät noudata valtioiden rajoja ja hankaloittavat siten vastuualueiden määrittämistä. (Boin 2020, 95; Valtioneuvosto 2017, 17.) Kansainvälistä vertailua hankaloittaa lisäksi johtamisen rakenteet. Kriisijohtamiseen liittyvät organisaatorakenteet ja toimivaltasuhteet ovat pääsääntöisesti kansallisia (Huovinen 2009, 35–36; Kyyrönen 2014, 4–7). Pohjoismaissa häiriö- ja kriisitilanteiden hallintaan on olemassa toisistaan poikkeavia järjestelmiä. Esimerkiksi suomalaista yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaista viranomaisten laajaan yhteistyöhön sekä toimivaltaisen viranomai-

sen johtovastuuseen perustuvaa järjestelmää vastaavaa ei ole muissa Pohjoismaissa. (Huovinen 2009, 34–35.)



**Kuvio 1.** Tutkimuksen viitekehys ja rajaukset.

Turvallisuuteen linkittyvän johtamisen periaatteiden mukaisesti viranomaisten sisäisten päätöksentekoketjujen ja -tasojen on oltava selkeitä ja toimivia erityisesti nopeiden tilanteiden varalta. Kokonaisturvallisuuden periaatteiden mukaisesti johtosuhteet, organisaatiot ja vastuujako säilytetään mahdollisimman muuttumattomina kaikissa tilanteissa. (Turvallisuuskomitea 2017, 9; HE 261/2016 vp, 7; Valtioneuvosto 2010a, 9; Puolustusneuvosto 1999, 18.) Häiriötilanteiden johtaminen ei voi olla kollektiivisen vastuun alla. Viranomaiset eivät lähtökohtaisesti voi sopia johtovastuun siirtämisestä tai luovuttamisesta ellei lainsäädännössä ole siitä erikseen säädetty, vaikka johtava toimivaltainen viranomainen voi vaihtua häiriötilanteen aikana (Sisäministeriö 2014, 4).

Toimivaltaisen viranomaisen johtovastuulle pohjautuvassa johtamisrakenteessa tavoitteena on rakentaa yksi organisaatio yhden johdon alle, missä tilanteen hallinta perustuu selkeään johtosuhteeseen. Kyseiseen rakenteeseen perustuva johtaminen häiriötilanteessa on projektijohtamista, koska organisaatio on tilapäinen ja tilannekohtainen tietyn tehtävän hoitamiseksi. Häiriötilanteen hallinta koostuu tilanteen edellyttämien viranomaisten ja muiden tehtävään osallistuvien mobiilisoimisesta koordinoitun ja hierarkkisen johtamisen alle (Kivelä 2016, 44).

## Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

### Tutkimusmenetelmä

Tutkimuksen metodiseksi lähestymistavaksi valittiin integroiva kirjallisuuskatsaus. Integroiva kirjallisuuskatsaus kuuluu kuvailevan kirjallisuuskatsauksen alaryhmään (Salminen 2011, 6). Kyseisen menetelmän tavoitteena on kuvata tutkittavan aiheen nykyistä tietämystä mahdollisimman laaja-alaisesti, tuottaa merkittävää uutta tietoa sekä mahdollistaa tiedon synteessin useista lähestymistavoista (Cronin & George 2023, 168; Torracco 2005, 356). Integroivan kirjallisuuskatsauksen keskeisin tehtävä on tutkimuskohteen ja tutkimusmateriaalin kriittinen tarkasteleminen muodostamalla uudentyypinen kokonaiskuva valitusta näkökulmasta (Torraco 2005, 357).

Integroivassa kirjallisuuskatsauksessa tutkimusaineiston valintaperusteet ovat väljemmät kuin esimerkiksi systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa. Sen vuoksi aineiston monipuolista valintaa eivät rajoita tarkat metodiset rajoitteet (Salminen 2011, 8). Toteutuksen osalta on keskeistä kyetä kuvamaan riittävällä tarkkuudella aineiston valinta, analysointi ja raportointi (Torraco 2005, 360–361).

### Tutkimusaineisto ja sen valintakriteerit

Tutkimusaineistoa haettiin Edilex, EBSCO Discovery Service (2023), Finlex, Google Scholar, MPKK Doria, MPKK Finna, Scopus ja Theseus -tietokannoista sekä eri viranomaisten verkkosivujen kautta saaduista aineistoista. Edilex- ja Finlex -tietokannoista ei löytynyt viitekehykseen sopivaa tutkimusaineistoa. Hakusanoina käytettiin ”toimivaltainen viranomainen” sekä käsitteeseen liittyviä hakusanoja eri tavoin muunneltuna ja yhdisteltynä. Esimerkkinä hakusanoista ovat viranomaisen toimivalta, johtovastuu, yleisjohtovastuu, vastuu häiriötilanteiden johtamisesta sekä mainittuihin käsitteisiin liittyvät englanninkieliset vastineet.

Valittujen hakusanojen ja -lausekkeiden lisäksi hyväksymiskriteerinä oli suomen tai englannin kieli. Aineistoa ei rajattu lainkaan julkaisuajankohdan perusteella aineiston niukkuuden vuoksi. Hyväksytyt aineiston tuli olennaisesti liittyä toimivaltaisen viranomaisen johtovastuuseen. Hakutuloksista on mahdotonta laatia esimerkiksi taulukkoa, missä olisi esitetty portaittainen tutkimusaineiston hakuprosessi sekä aineiston karsinta valintakriteereiden perusteella, koska tutkimusaineisto koostuu hyvin monimuotoisesta aineistosta valitussa viitekehyksessä. Esimerkiksi Google Scholar -tietokannasta toimivaltainen viranomainen sanalla löytyy 9400 hakutulosta. Edelleen hakua täsmentämällä johtovastuuseen, yleisjohtovastuuseen ja häiriötilanteiden johtamiseen liittyvillä sanoilla suomeksi ja englanniksi saadaan runsas lukumäärä hakutuloksia, joista ainoastaan pienessä osassa on tutkimusongelmaan soveltuvaa aineistoa. Kyseisestä tietokannasta varsinaiseen tutkimusaineistoon sisällytettiin viitekehyksen mukaisesti 11 hakutulosta. On huomioitava, että suurin osa tutkimusaineistosta on saatu manuaalisen tiedonhaun kautta tarkastelemalla saadun aineiston lähdeluetteloita sekä muuntelemalla hakusanoja eri muotoihin.

Tietokantojen perusteella saaduista hakutuloksista löytyi niukasti viitekehykseen soveltuvaa vertaisarvioitua tutkimusaineistoa, minkä vuoksi tutkimusaineisto koostuu kirjoitetuista teksteistä, esimerkiksi valtionhallinnon johtamiseen liittyvistä selvityksistä. Tutkimuksen primaariaineistoa ovat lainsäädäntöaineisto, selvitykset ja analyysit häiriötilanteiden johtamisesta. Tutkimusaineistossa

korostuu viranomaisten tuottama materiaali, mikä osoittaa tutkimuksemme merkityksen, aineistosta ei löytynyt yhtään aikaisempaa vertaisarvioitua tutkimusta, missä on seikkaperäisesti käsitelty tutkimuskysymystämme.

Toimivaltainen viranomainen on kotimainen valtionhallinnossa käytetty käsite, jolle ei ole suoranaista englannin kielistä käsitevastinetta. Euroopan unionin neuvoston sanaston mukaan toimivaltainen viranomainen voidaan kääntää muotoon competent authority (Euroopan unioni 2019, 24). Häiriötilanteiden hallintaan liittyvät käsitteet ovat myös osittain täsmentymättömiä, eikä niillä ole kaikilta osin vakiintunutta oikeudellista merkitystä (Luoma 2019, 9).

## Tutkimusaineiston analyysi

Valittu tutkimusaineisto analysoitiin induktiivisella sisällönanalyysillä. Tutkimuksessa ei ollut määriteltyä teoreettista mallia, vaan yksittäisistä tuloksista muodostettiin yleisiä havaintoja. Tutkimustulokset esittäminen aloitetaan keskeisistä johtovastuuseen liittyvistä seikoista, minkä jälkeen tuodaan esille viitekehukseen liittyvää lainsäädäntöä sekä käsitteitä.

## Yleistä johtovastuun määräytymisestä

Onnettomuustutkintakeskus on useissa tutkintaselostuksissa tuonut esille haasteet viranomaisten johtosuhteiden määräytymisessä sekä käsityksiä moniviranomaistilanteiden hoitamisessa (esim. Onnettomuustutkintakeskus 2018, 72). Talvivaaran kaivosonnettomuuden yhteydessä Onnettomuuskeskus kirjasi tutkintaselosteen suosituksiin vakavien vaara- ja onnettomuustilanteiden yleisjohtajuudesta: ”*Sisäministeriön tulisi yhdessä muiden ministeriöiden kanssa, tarvittaessa lainsäädännöllä huolehtia siitä, että kaikenlaisten vakavien vaara- ja onnettomuustilanteiden yleisjohtajuus ja toimivaltasuhteet ovat selvät ja toimivat. Kiireettömässäkin tapauksissa tarvitaan yleisjohto, jolla varmistetaan kaikista tehtävistä huolehtiminen, sujuva yhteistoiminta, kokonaistilannekuvan ylläpito ja viestintä*” (Onnettomuustutkintakeskus 2014, 84).

Tulosten mukaan laajoihin ja useita toimijoita koskeviin häiriötilanteisiin ei ole tällä hetkellä määritelty selkeää johto- tai koordinaatiovastuuta yhdellekään viranomaiselle. Johtovastuun osalta joissakin tapauksissa käytetään yleisjohtajuus -termiä osoittamaan tilanteen johtovastuuta. Yleisjohtajuudesta ja siihen kuuluvasta toiminnan yhteensovittamisesta ei ole olemassa nimenomaista yleissäädöstä (Sisäministeriö 2014, 12). Yleisjohtajuuden tavoitteena on toimintaan osallistuvien tahojen yhteisen tilannekuvan luominen sekä toimintojen koordinointi ja yhteensovittaminen.

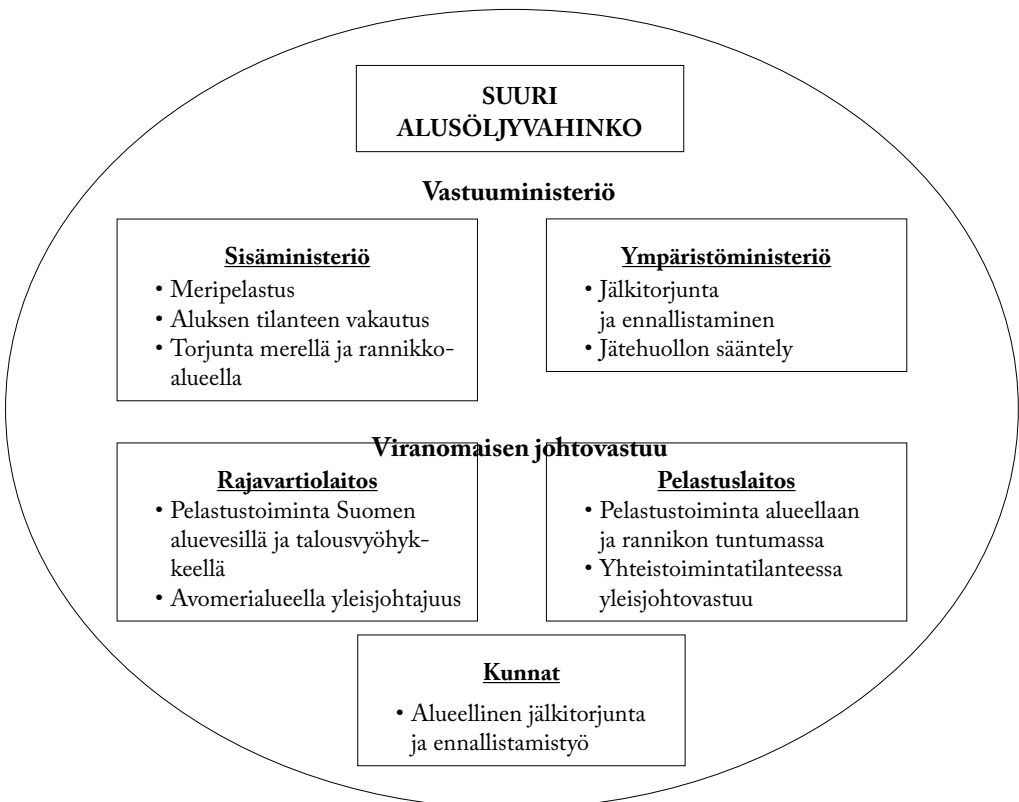
## Lainsäädäntöä johtovastuun määrittämiseksi

Lainsäädännöstä löytyy johtovastuuta osoittavia lainkohtia niukasti. Tuomme esille, miten johtovastuu määritellään eri lakien sekä niiden esitöiden avulla. Pelastuslaissa on määritelty johtovastuu yleisjohtaja-käsitteen avulla. ”*Jos pelastustoimintaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia, tilanteen yleisjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja. Yleisjohtaja vastaa tilannekuvan ylläpitämisestä ja toiminnan yhteensovittamisesta*”. (Pelastuslaki 379/2011, 35 §.) Pelastustoiminnalla tarkoitetaan kiireellisiä tehtäviä, joiden tarkoituksena on pelastaa ja suojata ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä onnettomuuden uhatessa tai sattuesssa sekä rajoittaa onnettomuudesta aiheutuvia vahinkoja ja lieventää onnettomuuden seurauksia (HE 138/2018 vp, 6). Kyseisissä pelastustoimintaan liittyvissä tehtävissä tilanteen yleisjohtaja keskittyy strategiseen johtamiseen muiden toimialojen resurssien suoranaisten johtamisen sijasta (Sisäministeriö 2018, 12). Poikkeuksena pelastuslaissa on alusöljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen johtovastuun määräytymisen osalta, niissä pelastustoiminnan johtajan asettaa Rajavartiolaitos (Pelastuslaki 35 §; Rajavartiolaitos 2022, 4). Lain esitöissä johtovastuun siirtämistä 2019 vuoden alusta lukien Suomen Ympäristökeskukselta

Rajavartiolaikokselle perustellaan laajojen onnettomuustilanteiden kokonaisvaltaisen hahmottamisen ja selkeämmän operatiivisen johtamisen kokonaisuuden näkökulmasta (HE 18/2018 vp, 9; HaVM 19/2018 vp). Pelastuslain 46 §:ssä on lisäksi määritelty viranomaisille vastuita pelastustoiminnan suunnitteluun sekä varsinaiseen toimintaan. Esimerkiksi poliisin osalta on kirjattu vastuu kadonneiden etsinnästä maa-alueilla ja sisävesillä. Lainsäädännön perusteella on epäselvää, miten mainittu vastuu vaikuttaa johtovastuun määräytymiseen, kun yleisjohtovastuu pelastuslain 35 §:n perusteella on pelastustehtävissä pelastustoiminnan johtajalla.

Tulvariskien hallinnasta annetun lain (620/2010) 4.2 §:n 2 kohdan mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on huolehtia tulvan uhatessa ja tulvan aikana viranomaisten yhteistyön järjestämisestä. Kyseinen lainkohta ei suoraan ota kantaa (yleis)johtovastuuseen, mutta yhteistyön järjestämisvelvoitteen perusteella viittaa osittain johtovastuuseen. Samantyyppiset velvoitteet on kirjattu meripelastuslain 3 §:ään (Meripelastuslaki 1145/2001). Kyseisen lain mukaan Rajavartiolaitos on johtava meripelastusviranomainen, joka vastaa meripelastuksen järjestämisestä ja siihen liittyen vastuualueisiin kuuluu esimerkiksi meripelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten ja vapaaehtoisten toiminnan yhteensovittaminen.

Ilmailulain nojalla on annettu Liikenteen turvallisuusviranomaisen määräys ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelusta (Ilmailulaki 864/2014, 121 §; Trafi ANS MI-6). Kyseisen määräyksen mukaan Suomen lentopelastuskeskus vastaa ja johtaa ilmailuonnettomuuteen joutuneen ilma-aluksen ja sen kyydissä olleiden ihmisten etsinnästä siihen saakka, kunnes ilma-alus on paikannettu. Ilma-aluksen paikantuessa merialueelle, vastuu pelastustoiminnasta siirtyy meripelastustoimelle. Epäselvissä tilanteissa meri- ja lentopelastusjohtajat neuvottelevat ja sopivat keskenään johtovastuusta. (Traficom 2021, 6.)



**Kuvio 2.** Suuressa alusöljyvahingossa viranomaisten ja ministeriöiden vastuut.

Meripelastuslain esitöissä (HE 71/2001 vp, 14) nykytilan arvioinnin kohdalla tulee seikka-peräisesti esille johtovastuuseen liittyvät haasteet. ”*Merialueella tapahtuvien vahinkojen sekä vaaratilanteiden pelastus- ja torjuntatoimista on säädetty useissa eri laeissa. Säädösten keskinäinen etusijajärjestys on joissakin tilanteissa epäselvä. Joissakin säädöksissä on useita viranomaisia sidottu yhden viranomaisen johdettavaksi, kun taas joissakin toisissa säädöksissä osittain tai täysin samoja viranomaisia on samaa onnettomuus- tai vaaratilannetta koskien sijoitettu jonkin muun viranomaisen johdettaviksi. Pelastus- ja torjuntatoimenpiteitä koskevien säädösten ja niiden perusteella suoritettavien toimenpiteiden yhteensovittaminen onkin ollut erässä onnettomuus- tai vaaratilanteissa hankalaa*”. Kuviossa 2 kuvataan, miten alusöljyvahinko-operaation johtosuhteet ovat määritelty pitkäkestoisessa tehtävässä, ja miten johtosuhteet vaihtuvat alueen ja tehtäväalueen mukaisesti. Vastaavasti esimerkiksi pelastuslaissa johtovastuuta osoittava yleisjohtovastuu on kirjattu yleisluontoisesti.

## Johtovastuun määrittämiseen liittyviä käsitteitä

Toimivaltaisen viranomaisen johtovastuuta voidaan määritellä lähikäsitteiden avulla. Valitsemamme käsitteet tulivat esille tutkimusaineistosta. Valitut käsitteet osoittavat johtovastuun määräytymisen sekä haasteet toimivaltaisen viranomaisen määräytymisen osalta.

*Suuronnettomuus*-käsitteen avulla pystytään osaltaan määrittelemään tilanteen johtovastuuta. Suuronnettomuudella tarkoitetaan lainsäädännössä onnettomuutta, jota on kuolleiden tai loukkaantuneiden taikka ympäristöön tai omaisuuteen kohdistuneiden vahinkojen määrän taikka onnettomuuden laadun perusteella pidettävä erityisen vakavana (Turvallisuustutkintalaki 525/2011, 2 §). Suuronnettomuuksien hallinnassa tarvitaan yleensä useiden eri viranomaisten tai muiden tahojen yhteistyötä ja resursseja (Sanastokeskus 2017, 43). Suuronnettomuuden pelastustoimintaa johtaa yleisjohtovastuussa oleva viranomainen. Tilanteen monimuotoisuuden vuoksi yleisjohtovastuun määräytyminen ei ole kaikilta osin selkeää. (Ekman 2019, 388). Suuronnettomuuksien johtamiseen liittyvässä yleisjohtovastuuta osoittavassa luokittelussa (taulukko 1) on esitetty johtovastuun määräytyminen erilaisissa tilanteissa käyttämällä perusteena onnettomuustyyppiä tai tapahtuman luonnetta (Ekman 2019, 388; Castren 2015, 160). Taulukko osoittaa, kuinka johtovastuuta on määritelty suuronnettomuuksissa sekä vastuun kohdentumisen muillekin kuin perinteisille turvallisuusviranomaisille.

**Taulukko 1.** Johtovastuut suuronnettomuudessa (Castren ym. 2015, 160).

Tapahtuma	Johtovastuu
Onnettomuus maa-alueella tai sisävesillä	Pelastustoimi
Uhka- ja vaaratilanne (kouluampuminen, terroriteko jne.), maastoetsintä	Poliisi
Merialueella tapahtuva onnettomuus	Rajavartiolaitos (merivartiosto)
Pandemia, epidemia tai joukkomyrkytys	Terveystoimi
Ilma-alus kateissa (kone kadonnut tutkasta eikä sen tiedetä pudonneen maahan, sisävesistöön tai mereen)	Lentopelastuskeskus

*Yleisjohtaja*-käsitteellä on useita eri merkityksiä. Poliisihallinnossa yleisjohtaja-käsitteellä tarkoitetaan paikallispoliisin tilanne- tai johtokeskuksissa toimivaa päällystöön kuuluvaa poliisimiestä. Yleisjohtaja vastaa toimialueellaan poliisin operatiivisen kenttätoiminnan johtamisesta. (Valtioneuvosto 2013b, 4 §.) Esitutkintalaissa on lisäksi tutkinnan yleisjohtaja -käsite. Tutkinnan yleisjohtaja vastaa samaan rikoskokonaisuuteen kuuluvien rikosten esitutkinnan yhteensovittamisesta ja voi antaa määräyksiä alaisenaan toimiville tutkinnanjohtajille. (Esitutkintalaki 805/2011, 2 §.) Rajavartiolaitoksessa yleisjohtajaksi määrätty rajavartiomies vastaa kenttätoiminnan johtamisesta toimialueellaan ja huolehtii viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Tilanneorganisaation



osalta yleisjohtaja on tilanteen hallinnasta kokonaisvastuussa oleva rajavartiomies. (Valtioneuvosto 2005, 53 §.) Poliisia ja Rajavartiolaitosta koskevista asetuksista määritellään ainoastaan johtovastuu oman organisaation henkilöstöön, mutta ei oteta kantaa kokonaisuuden johtovastuuseen tilanteissa, joihin osallistuu viranomaisia useista eri organisaatioista. Toimivaltaan liittyvän lainsäädännön perusteella tilannetta johtavalla toimivaltaisella viranomaisella ei ole oikeutta ottaa muiden viranomaisten resursseja johtoonsa. Siitä huolimatta muiden viranomaisten hallussa olevat henkilöstö- ja kalustovoimavarat tulee asettaa tilannetta johtavan viranomaisen käyttöön (Aine ym. 2011, 34).

Toimivaltaisen viranomaisen vastuu kokonaisuuden johtamisesta tulee esille myös *moniviranomaistilanne*-käsitteen kautta. Moniviranomaistilanteeksi tulkitaan yhteistoimintatilanne, jossa saman asian hoitamiseen osallistuu useamman (kuin kahden) toimialan toimivaltaisia viranomaisia. Tällöin toimintaa johtavalla toimivaltaisella viranomaisella on tehtäviä paitsi yleisjohtamisessa myös yhteistoiminnan koordinoimisessa, asiantuntija-avun hankkimisessa, tiedotuksessa sekä viestinnässä. (Wiikinkoski & Rantanen 2010, 8.) Moniviranomaistilanteet ovat koko ajan lisääntyneet ja usein niihin osallistuu eri viranomaistahojen mukaan tuomina myös kolmannen sektorin toimijoita sekä yksityisiä toimijoita (HE 257/2010 vp, 54; Liesinen ym. 2017, 8).

### Johtamisen tukeminen toimivaltaisen viranomaisen näkökulmasta

Viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita toimintaa tukevat muun muassa Aluehallintovirasto ja Turvallisuuskomitea. Aluehallintoviraston tehtävänä on tukea toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa eri viranomaisten välillä. Aluehallintoviraston määräysvalta toimivaltaisiin viranomaisiin nähden rajoittuu laissa erityisesti määriteltyihin säännöksiin. On huomioitava, että aluehallintovirastolla ei ole tarvittavaa reagointikykyistä päivystysjärjestelmää. (Liesinen 2017, 12; Valtioneuvosto 2010a, 54.) Aluehallintovirastolla ei siis ole mahdollisuutta määrätä toimivaltaista viranomaista epäselvissä aikakriittisissä tilanteissa, vaan ainoastaan mahdollisuus koordinoida. Aluehallintoviraston yhteensovittamistehtävä on mahdollinen esimerkiksi laajoissa ja pitkäkestoisissa tilanteissa, missä päävastuullista toimivaltaista viranomaista ei ole määriteltävissä (Sisäministeriö 2014, 6–7). Onnettomuustutkintakeskus on tutkintaselosteessaan todennut, että Aluehallintovirastolla on toimintavelvollisuus turvallisuusjohtamisen tilanteissa toimintojen tukemisen sekä yhteensovittamisen osalta (Onnettomuustutkintakeskus 2019, 73).

Samantyyppinen koordinaatiotehtävä valtionhallinnon tasolla on puolustusministeriön yhteyteen perustetulla Turvallisuuskomitealla. Turvallisuuskomitea avustaa kokonaisturvallisuuden hallintaan tähtäävässä varautumisessa ja sen yhteensovittamisessa, mutta sen tehtäviin ei kuulu häiriö-, kriisi- tai poikkeustilanteen johtaminen (Valtioneuvosto 2013b, 2 §).

### Toimintaympäristön haasteet toimivaltaisen viranomaisen määräytymisen näkökulmasta

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on valtioneuvoston periaatepäätös. Sen mukaan Suomessa varaudutaan ja toimitaan eri häiriötilanteissa kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin mukaisesti. (Valtioneuvosto 2017.) Kokonaisturvallisuus on nähtävä verkottuneena ja dynaamisena kokonaisuutena, jossa vastuunjakoa rakentuu useiden eri tekijöiden varaan (Keskinen ym. 2017, 125). Haasteellisen periaatepäätöksestä tuo se, että kokonaisturvallisuus ei ole oikeudellinen käsite, joka toisi viranomaisille toimivaltaa.

Kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti tilannetta johtavalla toimivaltaisella viranomaisella on tarvittaessa käytössään muiden viranomaisten tuki virka-apumenettelyn kautta. (Valtioneuvosto 2017, 14–16.) Johtovastuun näkökulmasta on perusteltua, että tilanteesta päävastuussa olevan toimivaltaisen viranomaisen suorituskykyä tuetaan virka-apujärjestelmällä. Virka-apu perustuu aina lakiin, ja virka-apua antava viranomainen toimii virka-apua pyytäneen viranomaisen johdettavana.

Virka-apu on saajalleen pääsääntöisesti ilmaista, yllättävien ja poikkeuksellisten viranomaistehävien hoitamista, jossa kokonaisvastuu ja toimivalta itse tehtävän osalta ovat virka-apua pyytäneellä viranomaisella. (Liesinen ym. 2017, 4.) Johtamisjärjestelyiden osalta esimerkiksi poliisin ja Puolustusvoimien välisessä virka-apulainsäädännössä todetaan, että poliisi vastaa tarpeellisesta yleisjohdosta sekä toimintojen välisestä yhteensovittamisesta (HE 106/2021 vp, 9).

Turvallisuuden tuottaminen on tähän saakka nähty enimmäkseen viranomaistoiminnaksi ja häiriötilanteiden johtaminen ns. turvallisuusviranomaisten (pelastuslaitos, poliisi, puolustusvoimat ja rajavartiolaitos) vastuulle kuuluvaksi toiminnaksi. Nykyisen yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2017) mukaan suomalaisen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin vahvuus on, että se kattaa kaikki yhteiskunnan tasot ja tahot. Ajattelumallin perusteella turvallisuustoimijoita ovat kaikki johdettuun tai sitä kiinteästi tukevaan turvallisuustoimintaan osallistuvat tahot (Talvitie ym. 2018, 13; Lonka 2016, 157). Viimeisten vuosien aikana turvallisuuden edistämiseksi on nousut vahvasti esille kuntasektori, kolmas sektori sekä yksityiset toimijat erityisesti häiriötilanteiden seurauksien ja jälkihoidon vastuiden osalta (Valtioneuvosto 2010a, 20–21; Innola 2014, 17; Heino 2020, 55; Aine ym. 2022, 842). Erityisesti kolmannen sektorin turvallisuusviranomaisten toimintaa tukevilla vapaaehtoisjärjestöillä on pääsääntöisesti nopea toimintavalmius ja kyky toimia myös ilman viranomaisohjausta. Tästä johtuen tilannetta johtavan viranomaisen vastuu kokonaisuuden johtamisesta sekä kolmannen sektorin toimintaperiaatteiden tuntemisesta korostuu (Barbour & Manly 2016, 334–335). Toimivaltaisen viranomaisen tulee päättää vapaaehtoisjärjestöjen hälyttämisestä ja käyttämisestä, sekä vastata myös toiminnasta aiheutuvista kustannuksista ja salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta avustavan järjestön edustajille (Jalava ym. 2017, 19–26, 84).

Kunnat ovat mukana tarjoamisensa palvelujen kautta koko yhteiskunnan turvallisuuden edistämässä, ja niillä on keskeinen rooli häiriötilanteiden hallinnassa. Siitä huolimatta niillä ei ole olemassa laajoihin häiriötilanteisiin soveltuvaa organisaatiota operatiivisen johtamisen näkökulmasta. Kuntien johtaminen erityistilanteissa perustuu normaaleihin organisaatioihin ja päätöksentekojärjestelmiin. (Valtioneuvosto 2010b, 6; Aine ym. 2011, 101; Castren ym. 2015, 90; Talvitie ym. 2018, 13–15.) Varsinaista kuntia koskevaa häiriötilanteiden hallintaan liittyvää lainsäädäntöä ei ole olemassa (Valtioneuvosto 2009, 44). Kuntien asema häiriötilanteiden hallinnassa on paikallistason yleishallintoviranomaisen tehtävä, mihin kuuluu strategisia ja operatiivisia johtovastuita. Häiriötilanteiden aikana kunnilla on merkittävä rooli osana viranomaistoimintaa sekä yleisvastuu erityisesti asukkaiden selviytymisedellytyksistä. Häiriötilanteen toipumisvaiheessa operatiivinen toiminta on lähes kokonaan kuntien vastuulla. (Kivelä 2016, 51 ja 92–93.)

Häiriötilannetta johtava toimivaltainen viranomainen ei välttämättä tunnista keskeisiksi toimijoiksi muita kuin päivittäisessä toiminnassa yhteistyössä toimivia turvallisuusviranomaisia. Turvallisuuden hallinta tapahtuu useiden eri toimijoiden yhteistyönä (esim. Johnston & Stearing 2003, 17). Kyseinen seikka saattaa osaltaan hankaloittaa johtovastuun määrittämistä, koska esimerkiksi muiden kuin turvallisuusviranomaisten toimenpiteillä saattaa olla häiriötilanteen hallinnan kannalta merkittävä vaikutus, mutta heiltä puuttuu tilanteen vaatima toimivalta, johtamisjärjestelmä ja -kyky. Joissakin tapauksissa esimerkiksi kuntien mahdollisuus pyytää suoraan virka-apua puolustusvoimilta on rajallinen ja virka-apupyynnö joudutaan pyytämään pelastuslaitoksen kautta (Liesinen ym. 2017, 26; Onnettomuustutkintakeskus 2014, 79). Useissa onnettomuuksissa tai häiriötilanteissa kiinnitetään huomiota tapahtumapaikan operatiivisen johtamiseen unohtamalla osittain johtamisessa tukitoiminnot. Tukitoimintojen hoitamisessa vapaaehtoisilla toimijoilla on merkittävä rooli (Castren ym. 2015, 48).

Hybridivaikuttamisella pystytään vaikeuttamaan viranomaisten toimintaa uhan määrittämisessä sisäiseksi tai ulkoiseksi uhkaksi. Uhan määrittäminen voi hankaloittaa toimivaltaisen viranomaisen määrittämistä ja sen myötä hidastaa päätöksentekojärjestelmien kykyä reagoida riittävän nopeasti uhkaan. (HE 56/2017 vp, 3; Schmid 2019; Sisäministeriö 2019, 17.) Hybridivaikuttamisella pyritään osaltaan vaikuttamaan johtamisjärjestelmiin. Vaikutuksien ennalta estämisessä on oleellista, ettei viranomaisten välillä ole epäselviä johtosuhteita tai toimivaltuusketjutuksia (Lardot &

Lahti 2018, 3). Kokonaisturvallisuuden kannalta hybridiuhkia torjuttaessa on lisäksi oleellista, että yhteiskunnassa turvallisuuden takaamiseen ja osittain myös johtamiseen osallistuu varsinaisten turvallisuusviranomaisten lisäksi koko yhteistoimintasektori (Cederberg & Eronen 2015, 6).

Toimivaltaisen viranomaisen normaaliolojen toimivaltuuksien kehittämisessä normaalioloissa on tuotu esille tilanteet, missä käytetään tunnuksettomia sotilaallisia joukkoja aiheuttamaan kohdevaltiossa sekaannusta sekä haastamaan viranomaisten kykyä uhkan reagoimiseen. Hybridiuhkien yhtenä tavoitteena on vaikuttaminen viranomaistoiminnan rajapintoihin sekä toiminta niin sanotulla harmaalla alueella. Harmaalla alueella toimimisella tarkoitetaan esimerkiksi laaja-alaista viranomaisten kuormittamista useilla eri keinoilla. (Ferm 2019.)

## Johtamisen edellytykset ja vastuut

Johtamisjärjestelmän ja johtamisvastuiden on mahdollistettava jo häiriötilanteen alkuvaiheessa kokonaisturvallisuuden mukaisesti kaikkien käytettävissä olevien resurssien johtaminen (Volanen 2007, 29). Yhteiskunnan haavoittuvuuden lisääntyessä on välttämätöntä, että yllättäen ja nopeasti syntyvien häiriötilanteiden hallinnan edellyttämät toimenpiteet kyetään aloittamaan välittömästi. Häiriötilanteiden moniulotteisuuden vuoksi on välttämätöntä, että toimivaltaiselle viranomaiselle saadaan käyttöön tarvittaessa mahdollisimman laaja-alainen poikkihallinnollinen tuki. Häiriötilanteen laajentuessa johtamisen tasoa pystytään nostamaan toimivaltaisesta viranomaisesta valtioneuvoston tasolle.

Toimivaltaisen viranomaisen määrittäminen perustuu pääsääntöisesti yhteisen tilannekuvan antamaan kokonaiskuvaan kulloisestakin tilanteesta. Tilannetta johtavalla toimivaltaisella viranomaisella on operatiivinen vastuu tilannekuvan ylläpitämisestä sekä välittämisestä (Valtioneuvosto 2012, 15; HE 261/2016 vp, 11). Luotettava tilannekuva, toimivaltaisen viranomaisen käsitys asiasta sekä arvio tilanteen kehittymisestä ovat keskeisimpiä päätöksenteon perusteista kaikilla toiminnan tasoilla (HE 261/2016 vp, 4; Turvallisuuskomitea 2017, 36). Haasteena saattaa olla viranomaisten tilannekuvien erilaisuus, toisin sanoen minkä toimijan tilannekuva vastaa parhaiten kokonaisuuden vaatimuksia, tai ettei toimivaltaisella viranomaisella ole käytettävissään toiminnan kannalta oleellista tietoa (HE 261/2016 vp, 10).

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa, valtion ja kuntien häiriö- ja kriisiviestintäohjeissa korostetaan tilannetta johtavan toimivaltaisen viranomaisen vastuuta ja velvollisuutta koordinoida sekä johtaa myös viestintää (Valtioneuvosto 2019, 28; Valtioneuvosto 2017, Kuntaliitto 2016, 55; 15; Laitinen 2011, 226). Nykyisessä turvallisuuskontekstissa viestinnän vastuiden merkitys on korostunut. Viestintä on yksi strategisen johtamisen elementti ja muodostaa yhdessä toimivan tiedonkulun kanssa kaikilla hallinnon tasoilla tiiviin kokonaisuuden. (Valtioneuvosto 2019, 7; Sisäministeriö 2016, 23; Huhtala ym. 2005, 23.)

Taulukkoon 2. on koottu tuloksia turvallisuusviranomaisten sisäisistä johtamisen ajatusmalleista sekä yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta häiriötilanteiden johtamisen vastuista ja tehtävistä (Honkanen 2021, 13–22; Maanpuolustuskorkeakoulu 2005, 23–25; Poliisihallitus 2017, 45–49; Valtioneuvosto 2017, 15). Osa tehtävistä ei ole häiriötilanteen hallinnan kannalta ydintehtäviä tai tarkkarajaisesti osoitettavissa yksittäiselle viranomaiselle, koska tarvittavat toimenpiteet ovat yhteisiä eivätkä sidottuja organisaatorajoihin. Jokaisella viranomaisella on lisäksi merkittäviä vastuualueita varautumisen ja ennalta estävän toiminnan osa-alueilla.

**Taulukko 2.** Toimivaltaisen viranomaisen vastuut ja oikeudet sekä johtovastuun määräytyminen operatiivisessa tilanteessa.

<b>Johtovastuun määräytymisen perusteet</b>	
–Minkä viranomaisen toimenpiteillä on ratkaisevin merkitys häiriötilanteen hoitamisen kannalta? –Minkä viranomaisen toimivalta tehtävissä on laajin?	
<b>Vastuu</b>	<b>Tehtävä</b>
Vastuu kokonaisuuden johtamisesta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ilmoitus johtovastuun ottamisesta</li> <li>• Päätöksenteko ja tehtävien jakaminen</li> <li>• Tilannearvio tehtävästä</li> <li>• Vastuu suunnitelmien ja vaihtoehtokartoitusten laatisesta ja päivittämisestä</li> <li>• Yhteisen tilannekuvan muodostaminen, päivittäminen ja jakaminen</li> <li>• Tiedon hankkiminen ja analysointi</li> <li>• Asiantuntija-avun hankkiminen</li> <li>• Vastuu työturvallisuudesta, sisältää huoltotoimenpiteet</li> <li>• Vastuu toimintojen yhteensovittamisesta</li> <li>• Tarvittaessa johtovastuun vaihtaminen</li> </ul>
Vastuu esikunnan johtamisesta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisaation toimintaedellytysten turvaaminen</li> <li>• Johtamispaikan perustaminen</li> <li>• Johtoryhmän perustaminen</li> <li>• Organisaatiokaavioiden laatiminen ja päivittäminen</li> <li>• Määräaikaispalaverien organisointi</li> </ul>
Oikeus tehtävien priorisointiin ja virka-avun pyytämiseen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muut viranomaiset sekä kuntien ja valtion viranomaiset antavat virka-apua tilanteen hallinnan edellyttämässä laajuudessa, virka-avun antaja toimii pyytäjän johdettavana</li> <li>• Missä järjestyksessä virka-apupyynnöt toimeenpannaan?</li> <li>• Strategian/toimintasuunnitelman mukainen tehtävien tärkeysjärjestykseen asettaminen</li> </ul>
Vastuu viestinnästä	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Häiriötilanteesta tiedottaminen medialle ja toimintaan osallistuville</li> <li>• Tiedotustavan ja -kanavien määrittäminen</li> <li>• Kokonaisvastuu tiedonkulusta</li> <li>• Kokonaisvastuu raportoinnista valtionjohdolle, paikalliselle ja alueelliselle johdolle</li> <li>• Väestön varoittaminen</li> </ul>
Vastuu häiriötilanteen jälkitoimista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilanteen hallittu purkaminen</li> <li>• Tilanteeseen osallistuvien jälkihoito</li> <li>• Häiriötilanteen yhteiskunnallisen vaikutuksen arviointi</li> <li>• Häiriötilanteen syiden selvittäminen</li> <li>• Tutkinnan turvaaminen</li> </ul>

Tutkimusaineistosta voidaan päätellä johtovastuun määräytymisen perusteet kahden kysymyksen avulla. Minkä viranomaisen toimenpiteillä on ratkaisevin merkitys häiriötilanteen hoitamisen kannalta ja minkä viranomaisen toimivalta on tehtävissä laajin. Taulukossa 2 esitetään tehtävät tilanteen alkuvaiheesta jälkitoimiin. Vastuita ei ole kuvattu tärkeysjärjestyksessä eivätkä ne välttämättä etene ajallisesti esitetystä järjestyksestä. Häiriötilanteessa esiintyy pääsääntöisesti tämän tyyppisiä tehtäviä riippumatta itse tilanteesta tai johtovastuussa olevasta viranomaisesta.

## Pohdinta

Häiriötilanteiden johtaminen edellyttää yhteistoimintaa viranomaisten välillä sekä selkeää määritelmää siitä kenellä on johtovastuu. Tutkimuksen tavoitteena oli kuvata, miten toimivaltainen viranomainen määrittää häiriötilanteessa, joka vaikuttaa usean viranomaisen toimivallan alueella ja vaatii välittömiä johtamis- ja koordinaatiotoimenpiteitä. Lisäksi tutkimuksen tavoitteena oli

osoittaa, miksi johtovastuun määrittäminen on välttämätöntä ja millaisia haasteita määrittämiseen liittyy. Tutkimustulosten analyysiin on otettu mukaan teemoja, joilla on merkittävä vaikutus johtovastuun määrittymiseen. Esimerkiksi toimintaympäristön muutos, käsitteiden epäyhtenäisyys sekä johtovastuun kohdentuminen usealle organisaatiolle ovat olennainen osa toimivaltaisen viranomaisen -käsitteen määrittelylle viitekehysessämme.

## Johtovastuun määrittämisen merkitys sekä toimintaympäristön haasteet

Viranomaisten johtovastuiden tulee olla selkeät ja johtamiskyky on turvattava kaikissa olosuhteissa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan kirjatut elintärkeät toiminnot edellyttävät määriteltäviä johtovastuusta, koska strategiaan liittyvät tehtävät ja vastuut velvoittavat suurta määrää toimijoita. Joissakin tapauksissa johtosuhteet ja niiden määrittäminen on kirjattu seikkaperäisesti lainsäädäntöön ja useimmissa tapauksissa on ainoastaan todettu toimivaltaisen viranomaisen johtovastuu. Saadut tulokset osaltaan osoittavat johtovastuuseen kuuluvien tehtävien laajuuden sekä niiden merkityksen moniviranomaistoiminnassa (taulukko 2).

Häiriötilanteiden hallinnan selvitykset osoittavat johtovastuun selkeyden merkityksen. Viime kädessä tuomioistuimet ratkaisevat tilannetta johtavan viranomaisen toimenpiteiden lainmukaisuuden. Esimerkiksi poliisihallinnon osalta johto- ja käskyvaltasuhteiden merkitys vastuukysymysten osalta ovat tuotu korostetusti esille (HE 57/1994 vp, 29). Viranomaisilla on kohtuullisen laajat toimivaltuudet häiriötilanteiden hoitamiseksi sekä kehittyneet johtamisjärjestelmät johto- ja tilannekeskuksineen (Halmesniemi ym. 2018, 10; Karnaranta 2019, 72; Volanen 2007, 31). Lisäksi turvallisuusviranomaisten sisäiset operatiiviset johtamisjärjestelmät korostavat johtovastuun määrittämisen merkitystä, mutta tilanteen kokonaisuuden johtovastuu on edelleen määrittämätön.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on huomioitu johtaminen toimivaltaisuuden pohjalta myös valtionhallinnon tasolla. Valtiohallinnon tasolla toimivaltainen ministeriö johtaa toimintaa ja tarpeen mukaan ministeriöiden yhteistoimintaa (Valtioneuvosto 2017, 16). Koronapandemiaan liittyvissä selvityksissä todetaan epäselvyydet toimivaltaisen ministeriön toiminnassa erityisesti kriisijohtamismallin noudattamisessa. Yhtenä merkittävänä puutteena on ollut keskittyminen liikaa toimivaltaisen ministeriön toimintaan yhteistoiminnan kustannuksella (Mörttinen 2021, 60; Onnettomuustutkintakeskus 2020, 92).

Häiriötilanteiden hallinta koostuu strategisesta ja operatiivisesta johtamisesta (Kivelä 2016, 43). Suurin tarve on nimenomaan toimivaltaisen viranomaisen strategisen johtamisen vastuun määrittämiselle kuten esimerkiksi, miten kokonaisresurssit käytetään ja saadaan käyttöön jo tilanteen alkuvaiheessa. Häiriötilanteessa saattaa tulla esille elementtejä, missä on turvattavana useita samanarvoisia intressejä tai useita virka-apupyynnöitä, joita kaikkia ei kokonaisuudessaan voida toteuttaa. Johtovastuulla tarkoitetaan osaltaan edellä mainittujen haasteiden linjaamista tavoitteen mukaisesti. Paikallis- ja aluetason viranomaiset johtavat häiriötilanteita pääsääntöisesti operatiivisen johtamisen metodeilla, mutta johtamisessa tarvitaan myös strategista näkökulmaa. Lainsäädännön perusteella johtaminen ei käsitä suoranaista toisen toimialan resurssien johtamista

Laajamittaisessa häiriötilanteessa toimijat joutuvat tulkitsemaan tilannekuvaa ja toimivaltuudesta mukauttamalla toimintaansa kompleksisen tilanteen vaatimaksi yhteistoiminnaksi. Yhtenä keinona kompleksisen tilanteen hallintaan on osajärjestelmien kuten operaatioiden johtamisen fokuusoittaminen päätehtävän mukaiseksi sekä johtajuuden ottaminen tilanteesta (Hanan 2016, 152; Räsänen 2021, 116). Kompleksisen häiriötilanteen hallintaa voidaan kuvailla operatiivisen johtajuuden kautta. Toimivaltaisen viranomaisen johtamisvastuun osalta operatiivinen johtaminen on strategisten valintojen tekemistä, resurssien jakamista, suunnittelua, toimeenpanoa, koordinoitua sekä aikakriittisten päätösten tekemistä.

Turvallisuusympäristön muuttuessa tarvitaan myös operatiivisten käytänteiden muuttamista. Huomioitavaa on, että tarkasti sääntelemällä johtamisvastuuta saatetaan jättää huomioimatta joustavuus ja tarvittava muuntautumiskyky. Vaikka pitääkin varautua ja harjoitella aina pahimman

mukaisesti, niin kaikkea ei voida realistisesti huomioida. Mustan joutsenen teorian mukaisesti arvaamaton, odottamaton ja yhteiskunnallisesti laajamittaisesti vaikuttava tapahtuma saattaa jäädä huomioimatta (Taleb 2010). Johtamistoimiin on jätettävä koordinaatio- ja sopimismenettelymahdollisuudet sekä mahdollisuus luovaan toimintaan lainsäädännön puitteissa (Heino ym. 2020, 7).

Muuttuneessa toimintaympäristössä tärkeiksi kysymyksiksi nousevat turvallisuusviranomaisien toimintavalmiudet ja toimivaltuudet ennen valmiuslain soveltamista. Viranomaisten reagoitokyky nopeasti muuttuviin tilanteisiin on turvattava siten, että operatiiviset tilanteet pystyttäisiin hoitamaan lähtökohtaisesti normaaliolojen toimivaltuuksilla. (HE 106/2021 vp, 4.) Lainsäädännössä on elementtejä, jotka mahdollistavat asteittaisen liukuman niin sanotulla kriisien harmaalla alueella toimivaltuuksiin, jotka ovat käytössä valmiuslaissa (Heino ym. 2020, 30). Lisäksi yllättävissä häiriötilanteissa on yleisesti tarve nopeille ja tehokkaille päätöksille. Kyseisissä tilanteissa joku toimijoista saattaa pyrkiä täyttämään johtamistyhjiön vailla virallista toimivaltaisen viranomaisen mandaattia.

Häiriötilanteiden johtamisessa nostetaan pääsääntöisesti tarkastelun kohteeksi tilanteet, mihin sisältyy rikolliseen toimintaan, voimankäyttöön tai onnettomuuksiin liittyviä elementtejä. Tutkimuksessa on korostetusti esillä turvallisuusviranomaisien osalta johtovastuuseen liittyvä lainsäädäntö ja käsitteet, siitä huolimatta koronapandemian ja Talvivaaran kaivosonnettomuuden tapaiset vakavat häiriötilanteet osoittavat johtamiskentän laajuuden. Kyberturvallisuuteen liittyvässä johtamisessa korostuu erityisesti aikakriittisyys sekä yhteisen tilannekuvan hahmottaminen (Hellenberg & Jalasvirta 2020). Esimerkiksi kyberhyökkäyksen valmistelu on mahdollista toteuttaa salassa ja pitkän ajan kuluessa, mutta itse hyökkäys voidaan toimeenpanna erittäin lyhyessä ajassa (Lehto ym. 2018, 11).

## Käsitteiden vaikutus johtovastuun määrittämiseen

Pelastuslaissa määritellyn yleisjohtaminen-käsitteen osalta on huomioitava, että yleisjohtovastuu kattaa ainoastaan pelastustoiminnan tehtävät. Poliisissa ja Rajavartiolaitoksessa yleisjohtajuudella käsitetään päivittäistoiminnan johtamista sekä joissakin tapauksissa erillisen tilanneorganisaation johtamista. Koska yleisjohtajat poliisissa ja Rajavartiolaitoksessa ovat johtovastuussa omissa organisaatioissaan niiden toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä, niin voidaan päätellä, että tehtävään liittyvät muut toimijat kuuluvat myös johtovastuun alle. Yleisjohtajuuden määräytymisestä ei kuitenkaan ole olemassa yhtä selkeää kirjausta. Eri määritelmien perusteella yleisjohtajuus määräytyy viranomaiselle, jonka toimivalta asiassa on laajin tai minkä toimenpiteillä on ratkaisevin merkitys tilanteen hoitamiseksi (esim. Liesinen 2017, 61).

Suuronnettomuus käsite osaltaan luo epäselvyyttä johtovastuun osalta sekä osoittaa kuinka jäsentymätön käsitteistö on. Mikäli suuronnettomuus määritellään aina pelastustehtäväksi, niin johtovastuu määräytyy lainsäädännön perusteella pelastuslaitoksen yleisjohtovastuun piiriin. On huomioitava, että suuronnettomuus voi olla ihmisen tahallaan aiheuttama ja erityisesti tilanteen alkuvaiheessa tekijän vaarallisen toiminnan pysäyttäminen joukkosurmatilanteiden mukaisesti on tilanteen hallinnan kannalta merkittävin tehtävä. Esimerkkinä edellä mainitusta on säteilyonnettomuus, missä yleisjohtajuus yleisesti on pelastusviranomaisella mutta rikosperusteisessa tilanteessa poliisilla (Castren ym. 2015, 452).

## Lopuksi

Tutkimus osoittaa miten haasteellista toimivaltaisen viranomaisen määrittäminen on häiriötilanteessa, ja miksi määrittäminen on merkityksellistä johtovastuun toteutumiseksi. Johtamisjärjestelmien toimivuus ja rakenne luovat toimintaedellytyksiä varsinaisen häiriötilanteen hallintaan sekä kriisinsietokykyä (Puolustusneuvosto 1999, 5). Toimivaltuuksien ja johtovastuun määrittäminen on myös luottamusta julkisen vallan käyttöön lisäävä seikka. Suomalaista viranomaisyhteistyötä pi-

detään yleisesti mallikelpoisena järjestelmänä. Toimiva viranomaisyhteistyö vaatii toimiakseen tavoitteen mukaisesti selkeät johtosuhteet. Yhteisten käsitteiden puuttuminen ja johtovastuun määrittämisen haasteet lainsäädännössä aiheuttavat sekaannusta toimijoissa sekä kokonaisuuden johtamisessa.

Tutkimustulosten tavoitteena ei ollut toimivaltainen viranomaisen -käsitteen täsmällinen määrittely vaan tuottaa uutta tulkintaa ennen tarkastelemattomasta näkökulmasta, laajentaa käsitteeseen liittyvää ymmärrystä sekä etsiä käsitteeseen sisältyviä merkityksiä valitusta viitekehyksestä käsin. Toimivaltainen viranomaisen -käsitteen määrittäminen johtamisen viitekehyksessä on tärkeää aiheeseen liittyvän jatkotutkimuksen kannalta, kun tutkimuksen kohteena ovat häiriö- ja kriisitilanteiden mahdolliset kehittämistarpeet.

Nykyisen toimivaltaisen viranomaisen johtovastuuseen liittyvän johtamisjärjestelmän ja lainsäädännön puolesta puhuu se, että suurin osa moniviranomaistehtävistä hoituu toimintaan osallistuvien oman johtovastuun alla, eikä häiriötilanteessa välttämättä tarvita jonkin viranomaisen (yleis) johtovastuun määrittämistä, toimenpiteitä tai laajempaa strategista näkökulmaa johtamiseen. Yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteissa selvittäneen työryhmän loppuraportissa todetaan, että yleisjohtajuuden tavoitteena olevan koordinaatio- ja yhteensovittamistehtävän hoitamiseksi ei ole tarpeen säätää lailla (Sisäministeriö 2015, 12). Lisäksi niin sanotun Hallbergin komiteamietintöön on kirjattu, ettei ole tarvetta luoda säännöksiä erityisistä menettelytavoista tai johtamisjärjestelmistä häiriötilanteita varten (Valtioneuvosto 2010, 75). Huomioitavaa on, että erityisesti Hallbergin komiteamietinnön jälkeen turvallisuuden toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti. Suurin osa johtovastuuta käsittelevästä peruslainsäädännöstä on 2000-luvun alussa laadittua tai vanhempaa.

Toimivaltaisen viranomaisen määrittäminen häiriötilanteessa on samantyyppinen haaste kuin pidemmän aikavälin poikkihallinnollinen suunnitteleminen kokonaisturvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden prosesseissa ja toimintamalleissa. Eri toimijoilla on runsaasti osaamista, mutta kukaan ei kykene hallitsemaan kaikkia kokonaisturvallisuuden elementtejä. (Masys 2012, 320–321; Lonka ym. 2020, 38.) Toisaalta yhteiskunnassa ei ole olemassa alueellista kokonaisturvallisuuden johtamisjärjestelmää. Alueellisen johtamisjärjestelmän puuttumisesta johtuen häiriötilanteesta riippuen johtovastuu voidaan räätälöidä tapauskohtaisesti sekä vaihtaa tarpeen mukaisesti. Voidaan myös kyseenalaistaa suomalainen turvallisuusosaaminen ja turvallisuustietoisuus esimerkiksi koronapandemian valossa. Ovatko rakenteet ja toimintatavat seuranneet riittävästi muuttunutta toimintaympäristöä? (Laitinen 2020, 225.)

Toimintaympäristön muuttuessa lainsäädännössä on huomioitu muutostarve erityisesti nopeiden hybriditilanteiden hallintaan. Virka-apulainsäädännössä kyseistä seikkaa on korostettu nopeuttamalla päätöksentekokykyä esimerkiksi sotilaallisten voimakeinojen käyttämisen osalta (Sisäministeriö 2021, 3). Lisäksi Puolustusvoimat korostavat selonteossaan kykyä reagoida nopeasti muuttuviin turvallisuustilanteisiin (Valtioneuvosto 2021, 18). Siitä huolimatta toimivaltaisen viranomaisten johtamisjärjestelmää ei ole kehitetty samantyyppisesti.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2017) mukaan suomalaisen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin vahvuus on, että se kattaa kaikki yhteiskunnan tasot ja tahot. Kokonaisturvallisuus muodostuu useista yksittäisistä rakenteista ja käytänteistä (Branders 2016, 17). Pitäisikö kunnianhimoisen tavoitteen lisäksi huomioida nykyistä kattavammin kokonaisturvallisuuden näkökulmasta myös paikallistason toimijoiden johtaminen? Kokonaisturvallisuuden yksi merkittävimmistä tavoitteista lienee pyrkimys vastata osaltaan toimintaympäristön muutoksiin (Branders 2016, 17). Häiriötilannetta johtavan toimivaltaisen viranomaisen määrittämisen tarve osoittaa, miten turvallisuusuhkat ovat muuttuneet entistä enemmän kompleksisemmiksi. Erityisesti turvallisuusviranomaisilta kaivataan kykyä turvallisuustilanteen kokonaisvaltaiseen ymmärtämiseen.

## Lähteet

- Aine, A., Nurmi, V-P., Ossa, J., Penttilä, T., Salmi, I. & Virtanen, V. (2011). *Moderni kriisilainsäädäntö*. Wsoypro Oy.
- Aine, A., Nurmi, V-P. & Valtonen, V. (2022). Oikeuden resilienssi, perusoikeudet ja kokonaisturvallisuus. *Lakimies*, 2022 (6), 841–873.
- Alberts, D. & Nissen, M. (2009). Toward Harmonizing Command and Control with Organization and Management Theory. *The International C2 Journal*, Volume 3 Number 2. Command and Control Research Program.
- Barbour, J. B., & Manly, J. N. (2016). Redefining disaster preparedness: Institutional contradictions and praxis in volunteer responder organizing. *Management Communication Quarterly*, 30(3), 333–361.
- Branders, M. (2016). *Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen luotettavuus*. Tampere: Tampere University Press.
- Boin, A. (2019). The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27(1), 94–99.
- Castren, M., Ekman, S., Ruuska, R. & Silfvast, T. toim. (2015). Suuronnettomuusopas. Helsinki: Kustannus Oy Duodecim.
- Cederberg, A. & Eronen, P. (2015). How can Societies be Defended against Hybrid Threats? Strategic security analysis.
- Cronin, M. A., & George, E. (2023). The Why and How of the Integrative Review, 26(1), 168–192. <<https://doi.org/10.1177/1094428120935507>>.
- Cyberwatch (2020). Uusien uhkien myötä kriisinhallintaan tarvitaan keskitettyä johtamista ja uusia menettelytapoja, julkaistu 21.3.2020. Cyberwatch Finland. Haettu sivulta: <https://www.cyberwatchfinland.fi/fi/uusien-uhkien-myota-kriisinhallintaan-tarvitaan-keskitettya-johtamista-ja-uusia-menettelytapoja/>, 5.1.2022.
- Deloitte (2021). Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista. Valtioneuvoston selvitys 2021:1.
- Ekman, S. (2019). Poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnan julkaisu. Teema, uhat ja poikkeusolot, 2019;52. Euroopan unioni (2019). EU-sanasto englantia -suomi. Doi:10.2860/783604.
- Ferm, T. (2019). Lakimuutokset Suomessa hybridiuhkien aikakautena. *Maanpuolustuslehti*, Helsinki.
- Halmesniemi, T., Henttu, J., Kangasle, K., Kirvesniemi, M., Koivukoski, J., Landstedt, J., Pyllkänen, T., Rahikainen, J., Vainio, T., Vakkilainen, A. & Virto, J. (2018). Ehdotus pelastustoiminnan johtamisen suunnitteluperusteiden kehittämiseksi. Sisäministeriö.
- Hanan, T. (2016). *Yllätysten edessä – kompleksisuusteoreettinen tulkinta yllättävien ja dynaamisten tilanteiden johtamisessa*. Tampere: Juvenes Print.
- HaVM 18/2018 vp (2018). Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi.
- HE 57/1994 vp (1994). Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 71/2001 vp (2001). 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 eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 3/2008 vp (2008). Hallituksen esitys valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 257/2010 vp (2010). Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta.
- HE 261/2016 vp (2016). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston tilannekeskuksesta.
- HE 18/2018 vp (2018). Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi.
- HE 138/2018 vp (2018). Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 18/2018 vp) täydentämisestä.
- HE 106/2021 vp (2021). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi.
- Heino, O., Huotari, V. & Laitinen, K. (toim.) (2020). Varautuminen eilen- varautuminen huomenna. Puheenvuoroja Suomesta. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 136. PunaMusta Media Oyj, Tampere Poliisiammattikorkeakoulu.
- Heino, O., Jukarainen, P., Kalalahti, J., Kekki, T., Mansikkamäki, S-T., Takala, A. & Verho, P. (2020). Kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuus ja viranomaisten toimintakyky. KIVI -hankkeen loppuraportti. Sisäisen turvallisuuden rahasto.
- Honkanen, M. (2021): Ohjeita pelastustoiminnan johtokeskuksen toimintaan (Pel-Joke). Pelastusopisto.
- Huhtala, H., Hakala, S., Laakso, A. & Falck, A. (2005). Tiedonkulku ja viestintä Aasian hyökyaaltokatastrofissa. Tutkimusraportti, Valtioneuvoston kanslia.
- Huovinen, L. (2009). Ruotsin, Norjan ja Tanskan kriisivalmiusjärjestelyt ja niiden kehittyminen 2000 -luvulla sekä pohjoismaisten mallien vertailu. Puolustusministeriö, Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea.



- Husa, J. & Pohjolainen, T. (2016). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet*. Helsinki: Talentum.
- Huovinen, L. (2009). Ruotsin, Norjan ja Tanskan kriisivalmiusjärjestelyt ja niiden kehittyminen 2000 -luvulla sekä pohjoismaisten mallien vertailu. Puolustusministeriö, TPAK-sihteeristö. Ilmailulaki 864/2014.
- Innola, E. (toim.) (2014). Kohti kattavampaa varautumista. Vapaaehtoisjärjestöt kokonaisturvallisuuden tukena. Turvallisuuskomitea.
- Jalava, J., Raisio, H., Norri-Sederholm, T., Lahtinen, H. & Puustinen, A. (2017). Kolmas sektori viranomais-ten turvallisuustoiminnan tukena. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 76/2017. Valtioneuvoston kanslia.
- Johnston, L. & Shearing, C. (2003). *Governing Security. Explorations in Policing and justice*. London: Routledge.
- Jääntti, A., Leponiemi, U., & Parkkinen, J. & Airaksinen, J. (2023). Ylimmän johdon päätökset julkishallinnon paradigmojen ja kuntajohtamisen heijastumia. *Hallinnon tutkimus* 42(1), 21–37, 2023.
- Karnaranta, A. (2019). Valvonta- ja hälytystoiminnan tila, selvityshankkeen loppuraportti. Poliisihallituksen julkaisusarja 3/2019.
- Keskinen, M., Kantola, M., Mäkinen, J. & Salonen, A. (2017). Miten yhteiskehittää kokonaisturvallisuutta? Tieteidenvälisiä näkemyksiä Winland -hankkeesta. *Tiede ja Ase* 75, 124–154.
- Kihlström, L., Huhtakangas, M., Karreinen, S., Keskimäki, I. & Tynkkynen L-K. (2022). ”Kenenkä vastuulla tää nyt sitten on? Ei ehkä ainakaan meidän”: COVID-19-pandemian hallinta ja johtaminen Suomessa. *Tutkimuksesta tiiviisti* 27/2022. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus.
- Kivelä, J. (2016). Hiljainen hälytys. Yhteiskunnan häiriötilanteiden hallinnan tila vuosina 2012–2014. Helsinki: Unigrafia Oy.
- Korte, A. (2020). *Kunnan toimivalta ja harkintavalta yleisellä ja erityisellä toimialalla*. Joensuu, Grano Oy. Helsinki:
- Kyyrönen, V. (2014). Kokonaisturvallisuus EU:ssa. Suomalainen varautumisen malli Euroopan Unionin strategioissa.
- Laitinen, K. (2020). Teoksessa Koronapandemian hyvät ja huonot seuraukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2020.
- Laki tulvariskien hallinnasta 620/2010.
- Lardot, R. & Lahti, A. (2018). Keskusrikospoliisin lausunto hallituksen esitykseen rajavartiolaain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 201/2017 vp), 15.6.2018.
- Lehto, M., Linnell, J., Kokkomäki, T., Pöyhönen, J. & Salminen, M. (2018). Kyberturvallisuuden strateginen johtaminen Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 28/2018, 11.
- Liesinen, K., Karinen, R. & Lahtinen, K. (2017). Puolustusvoimien antaman virka-avun nykytila ja kehittäminen. Puolustusministeriö.
- Lonka, H. (2016). Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö lainsäädännön muokkaajana. Tampere: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy.
- Lonka, H., Laitinen, K., Wähä, S., Huhtinen, A-M. & Paasonen, J. (2020). Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:28.
- Luoma, R. (2019). Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteessa. Oikeusministeriön julkaisu. Selvityksiä ja ohjeita 2019:18.
- Maanpuolustuskorkeakoulu (2005). Yhtymän esikuntaopas. Käsikirjoitus v1.0.
- Masys, A. J. (2012). Black swans to grey swans: revealing the uncertainty. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 21(3), 320–335.
- Mörttinen, M. (2021). Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa. Covid-19-pandemian paineet suomalaisella päätöksenteolle. Sitra muistio.
- Oikeusministeriö (2010). Kauhajojen koulusurmat. Tutkijalautakunnan raportti, julkaisu 11/2010.
- Onnettomuustutkintakeskus (2014). Ympäristöonnettomuus Talvivaaran kaivoksella marraskuussa 2012. Tutkintaselostus 5/2014.
- Onnettomuustutkintakeskus (2018). Puukotukset Turussa 18.8.2017. Tutkintaselostus 7/2018.
- Onnettomuustutkintakeskus (2019). Säiliövaunujen suistuminen Mäntyharjulla 7.4.2018. Tutkintaselostus 1/2019.
- Onnettomuustutkintakeskus (2020). Senioritalon tulipalo Jyväskylässä 10.7.2020. Tutkintaselostus 1/2020.
- Onnettomuustutkintakeskus (2020). Koronapandemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020. Tutkintaselostus 6/2021.
- Poliisihallitus (2017). Poliisin operatiivisen kenttätoiminnan perusteet. Liite Poliisihallituksen samannimiseen ohjeeseen. POL-2017-13344. Suojaustaso IV, viranomaiskäyttö.
- Puolustusneuvosto (1999). Varautuminen yhteiskunnan häiriötiloihin ja poikkeusoloihin. Helsinki.
- PuVL 2/2021 vp (2021). Puolustusvaliokunnan lausunto: Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteke ulkoasianvaliokunnalle.
- Rajavartiolaivos (2022). Öljyntorjuntaoperaation suunnittelu ja johtaminen Rajavartiolaivoksessa. Ohje alusöljyvahingon torjuntatoimien johtamiseksi. Rajavartiolaivoksen julkaisu 2022.

- Räsänen, T. (2021). Kompleksisten hybridiuhkien torjunnan johtaminen. Maanpuolustuskorkeakoulu, Diplomityö.
- Salminen, A. (2011). Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja.
- Salmon, P., Stanton, N., Jenkins, D. & Walker, G. (2011), "Coordination during multi-agency emergency response: issues and solutions", *Disaster Prevention and Management*, Vol. 20 No. 2, pp. 140–158. <https://doi.org/10.1108/09653561111126085>.
- Sanastokeskus (2017). Kokonaisturvallisuuden sanasto. Sanastokeskus TSK ry, Helsinki.
- Sisäministeriö (2019). Kansallinen rikiarvio 2018. Sisäministeriön julkaisuja 2019:5.
- Sisäministeriö (2014). Sisäministeriön julkaisu 1/2015. Yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteissa selvittäneen työryhmän loppuraportti. Sisäministeriön julkaisu.
- Sisäministeriö (2016). Sisäministeriön julkaisu 34/2016. Muuttuuko toimintakulttuuri toimintaympäristön mukana.
- Sisäministeriö (2018). Sisäministeriön julkaisu 21/2018. Ehdotus pelastustoiminnan johtamisen suunnittelu- perusteiden kehittämiseksi.
- Sisäministeriö (2019). Kansallinen rikiarvio 2018. Sisäministeriön julkaisuja 2019:5.
- Sisäministeriö (2021). Työryhmän mietintö – luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Schmid, J. (2019): The hybrid face of warfare in the 21st century. *Maanpuolustusehti*, Helsinki.
- Suomen Kuntaliitto ry (2016). Kuntaviestinnän opas. Ohjeet kunnan ja kuntapalveluja tuottavan yhteisön viestintään ja markkinointiin. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Suomen perustuslaki 731/1999.
- Taleb, N. (2010). The Black Swan, The Impact of the Highly Improbable. Kimmo Pietiläisen suomentamasta teoksesta Musta joutsen, erittäin epätodennäköinen vaikutus. Helsinki: Hakapaino.
- Talvitie, R., Rantanen, H. & Hämäläinen, E. (2018). Kunnan rooli turvallisuudessa korostuu. Kunnallissalan kehittämissäätö. Kunnallissalan kehittämissäätö julkaisu 20/2018.
- Trafi (2013). Liikenteen turvallisuusviranomaisen määräys Ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelusta. ANS MI-6.
- Traficom (2021). Liikenne ja viestintävirasto. Ilmailun etsintä- ja pelastusohje. Traficomien julkaisuja 20/2021.
- Torraco, RJ (2005). Writing Integrative Literature Reviews: *Guidelines and Examples*, 4(3), 356–367. <<https://doi.org/10.1177/1534484305278283>>.
- Turvallisuuskomitea (2017). Turvallinen Suomi 2018. Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta. Helsinki, Lönnberg Print & Promo.
- Valtioneuvosto (2005). Valtioneuvoston asetus rajavartiolaitoksesta 651/2005.
- Valtioneuvosto (2009). Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa. Työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 15/2009.
- Valtioneuvosto (2010a). Varautuminen ja kokonaisturvallisuus. Komiteamietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010.
- Valtioneuvosto (2010b). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010.
- Valtioneuvosto (2012). Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta. 5.12.2012.
- Valtioneuvosto (2013a). Valtioneuvoston asetus Turvallisuuskomiteasta 77/2013.
- Valtioneuvosto (2013b). Valtioneuvoston asetus poliisista 1080/2013.
- Valtioneuvosto (2017). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös.
- Valtioneuvosto (2019). Valtionhallinnon tehostetun viestinnän ohje. Viestintä normaalioloissa ja häiriötilanteissa. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:23.
- Valtioneuvosto (2021). Valtioneuvoston puolustuselonteko. Puolustusministeriö.
- Valtioneuvosto (2022). Koronapandemian kokemukset opiksi – valtioneuvoston kriisijohtamisen kehittämishanke käynnistyy. Valtioneuvoston kanslia. Haettu sivulta: <<https://vnk.fi/-/koronapandemian-kokemukset-opiksi-valtioneuvoston-kriisijohtamisen-kehittämishanke-käynnistyy>> 9.8.2022
- Valtonen, V. (2010). *Turvallisuus toimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Volanen, R. (2007). Siviilikriisien johtaminen demokraattisessa oikeusvaltiossa. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan taustajulkaisu 3/2007.
- Wiikinkoski, T. & Rantanen, H. (2010). Erityistilanne prosessina – formaalin kuvausmenetelmän käyttökelpoisuus moniviranomaistilanteen yhteistoiminnan kehittämisessä, tutkimusraportti.