



Toimivaltaisen viranomaisen käsitteen määrittelyn haasteet

Sotatieteiden päivät 3.-4.11.2021
Kokonaisturvallisuuden työryhmä

Pekka Koistinen





Viitekehys ja rajaukset

Käsite liittyy väitöstutkimukseeni: ” Kokonaisturvallisuuteen vaikuttavan häiriötilanteen johtamisen haasteet, esikuntatyöstä yhden turvallisuustoimijan malliin”. Tutkimukseni tavoitteena on selvittää laajojen ja pitkäkestoisten kriisien tai häiriötilanteiden johtamisen haasteita.

Tarkastelen käsitettä *toimivaltainen viranomainen*(*competent authority*) häiriötilanteiden johtamisen viitekehyksessä. Normaalilainsäädännön tilanteissa, jotka saattavat edellyttää laajempaa tai pitkäaikaisempaa toimintaa tai viranomaisten tavanomaista laajempaa yhteistoimintaa.

Väitöstutkimuksen tutkimusongelman kannalta on perusteltua määritellä myös muita käsitteitä (johtovastuu, yleisjohtovastuu)





Viitekehys -kaavio





Käsitteen määrittämisen tarve

Yllättäviin ja kompleksisiin koko valtakuntaa koskeviin häiriötilanteisiin ei ole tällä hetkellä määritelty selkeää johto- tai koordinaatiovastuuta yhdellekään viranomaiselle.

- Viranomaisten sisäisten päätöksentekoketjujen ja -tasojen on oltava selkeitä sekä toimivia erityisen nopeiden tilanteiden varalta (hybridiuhat)
- Kokonaisturvallisuuden periaatteiden mukaisesti johtosuhteet, organisaatiot ja vastuujako säilytetään mahdollisimman muuttumattomina kaikissa tilanteissa
- Muuttuneessa turvallisuusympäristössä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden raja ei ole enää selkeä. Samalla perinteinen käsitys turvallisuudesta ja sen kehittymisestä globalisaation myötä on muuttunut entistä haastavammaksi





Käsitteen määrittämisen tarve

Voimassa olevan lainsäädännön perusteella ei voida osoittaa yhtä tahoa, joka vastaisi kaikkien tilanteiden yleisjohtajuudesta (johtovastuu).

- Perinteisen käsityksen ja lainsäädännön mukaisesti uhkat sekä kriisit jakautuvat selväpiirteisesti poikkeusoloihin ja rajattuihin häiriötilanteisiin normaalioloissa.
- Turvallisuusviranomaisien tehtävien, työnjaon, toimivaltuuksien ja johtamisen selkeys korostuu tilanteissa, missä ollaan siirtymässä normaalilainsäädännöstä kohti poikkeusolojen järjestelyjä.
- Lainsäädännössä on osittain huomioitu muuttuneen toimintaympäristön vaatimukset uhkien reagoitakyvyn osalta (terrorismi -, virka-apu- ja aluevalvontalaki)

Viranomaisyhteistyön kokonaisturvallisuusajattelu





Käsitteen määrittämisen tarve

Toimivaltaisen viranomaisen vastuu tilanteen johtamisesta on määritelty Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS2017)

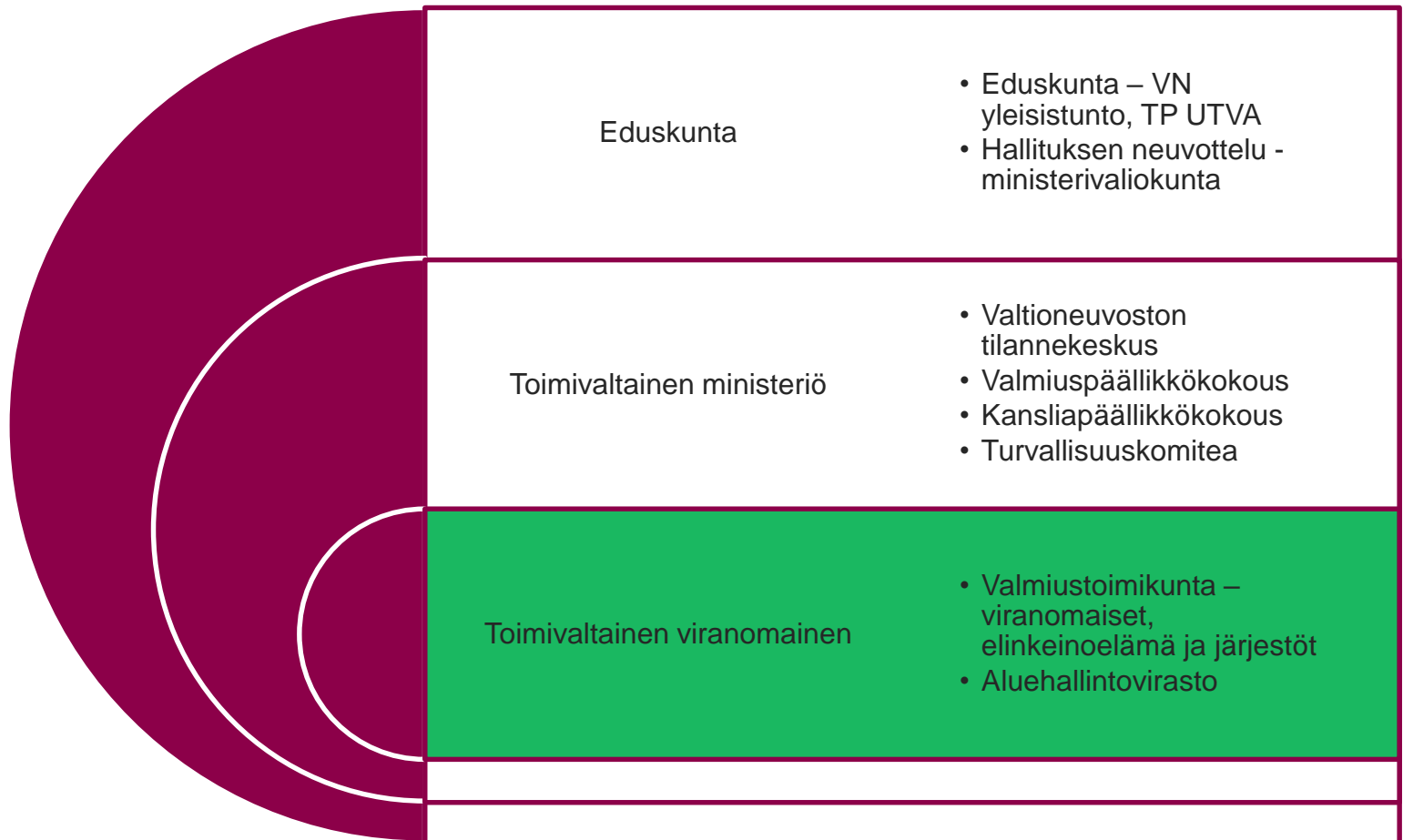
- Häiriötilanteessa toimintaa johtavat vastuulliset ja toimivaltaiset viranomaiset tai muut siihen lainsäädännössä velvoitetut turvallisuustoimijat omien tehtäviensä ja toimivaltansa mukaisesti.

Toimivaltainen viranomainen johtaa operatiivista toimintaa, käynnistää häiriötilanteen hallintaan liittyvät toimenpiteet, vastaa viestinnästä ja tiedottaa tilanteesta sovittujen käytäntöjen mukaisesti. Muut viranomaiset sekä valtion ja kuntien laitokset osallistuvat toimintaan ja antavat virka-apua tilanteen hallinnan edellyttämässä laajuudessa.





Häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen yleinen toimintamalli





Toimivaltaisen viranomaisen määrittämisen merkitys

- Johtavalla toimivaltaisella viranomaisella on merkittävä vastuu viestinnän järjestämisestä/koordinoimisesta.
- Toimivaltaisen viranomaisen oikeus/velvollisuus pyytää virka-apua ja tarvittaessa vaikuttaa virka-apupyyntöjen toteuttamisen priorisointiin
- Kolmannen sektorin sekä yksityisten toimijoiden johtamisen haasteet
- Korona –pandemian kokemukset kriisijohtamisesta
- OTKES raporttien tulkintasuosituksien johtamisen





Lainsäädäntöä käsitteeseen

Viranomaisten toimivallan perusteista säädetään perustuslain 2.3§:ssä.

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.

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 määrittää myös johtosuhteet asian hoitamisessa.





Lainsäädäntöä käsitteeseen

Pelastuslain (379/2011) 35 §:n mukaan jos pelastustoimintaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia, tilanteen yleisjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja. Yleisjohtaja vastaa tilannekuvan ylläpitämisestä ja toiminnan yhteensovittamisesta.





Tutkimusmenetelmä käsitteen määrittelemiseksi

- Tulkitseva käsitetutkimus tutkimusmenetelmänä määritellään tutkimukseksi, jonka tavoitteena on etsiä käsitteisiin ja niiden määritelmiin sisältyviä merkityksiä ja tulkita merkityksiä valitun näkökulman valossa (Lämsä&Takala 2001).
- Käsitteet tulee ymmärtää kontekstuaalisiksi, käyttö -ja tilanneyhteyden mukaan määrittyviksi. Käsitteen tulkinnalla on merkittävä vaikutus tutkimukseen. Tulkitsevan käsitetutkimuksen keinoin tavoitteena on laajentaa käsitteeseen liittyvää ymmärrystä.
- Walkerin ja Avantin käsiteanalyysimalli





Lähdeaineisto

Tutkimuksen lähdeaineistona ovat lainsäädännön, organisaatio- ja johtamiskirjallisuuden käsitteet ja määritelmät tekstiaineiston muodossa. Lisäksi viitekehykseen liittyvät tutkimisraportit, työryhmätyöskentelyt tulokset johtopäätöksineen.

