



UNIVERSITY OF LAPLAND  
**LAPIN YLIOPISTO**

## **Viranomaisyhteistyö hyvän hallinnon edistäjänä**

Riina Sundqvist  
Pro gradu -tutkielma  
Hallinto-oikeus  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Lapin yliopisto  
2021

**Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta**

Työn nimi: Viranomaisyhteistyö hyvän hallinnon edistäjänä

Tekijä: Riina Sundqvist

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustiede, hallinto-oikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Työn ohjaaja: Kirsi Kuusikko

Sivumäärä: XV+77

Vuosi: 2021

**Tiivistelmä:**

Tässä hallinto-oikeudellisessa pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan hyvän hallinnon toteutuvuutta viranomaisten välisessä yhteistyössä alati muuttuvassa turvallisuusympäristössä. Tutkielmassa pääasiallisena tarkastelun kohteena ovat niin sanotut perinteiset turvallisuusviranomaiset – poliisi, Rajavartiolaitos ja Puolustusvoimat. Tutkielman tavoitteena on selvittää, onko viranomaisyhteistyössä kohdattavia tilanteita mietitty muuttuvan maailman tarpeisiin ja vastaako nykyinen, jopa pirstaloitunut viranomaisyhteistyötä koskeva säännöstö yhteistyössä vastaantuleviin haasteisiin. Viranomaisyhteistyötä tarkastellaan pitkälti maailmaa parhaillaan vaivisuttavan Covid-19 pandemian torjuntatoimenpiteiden kannalta. Tutkielman pääasiallisena tutkimusmetodina on lainoppi.

Viranomaisten välisessä yhteistyössä pyritään hyvän hallinnon toteuttamiseen. HL 10 §:n mukaan viranomaisten on pyrittävä edistämään keskinäistä yhteistyötään. Kun viranomaisyhteistyöhön oleellisesti liittyvistä toimenkuvista säädetään tarkemmin substanssilainsäädännössä, tarkastellaan tutkielmassa HL 10 §:n merkitystä yhteistyölle. Nykyisellään HL 10 § ohjaa ja antaa suuntaviivat eri laeissa säädetyille viranomaisyhteistyötä koskeville säännöksille. Tutkielmassa nähdään kuitenkin, että lainkohta voisi pitää sisällään kattavammin säännöksiä muun muassa tietojenvaihdosta ja virka-avusta.

Suomessa turvallisuusviranomaisten välinen yhteistyö on pääosin toimivaa. Muuttuva turvallisuusympäristö pakottaa kuitenkin viranomaiset vastaamaan uudenlaisiin ja yllättäviinkin haasteisiin. Onkin syytä tutkia antavatko nykyiset säädökset viranomaisille riittävät mahdollisuudet ja keinot toteuttaa hyvää hallintoa. Onnistunut yhteistyö edellyttää muutakin kuin kirjoitettuja säännöksiä. Sen saavuttamiseen tarvittavia elementtejä ovat esimerkiksi tietojenvaihto, virkaavun antaminen, varautuminen ja viranomaisharjoitukset, selkeät toimivaltuudet ja johtovastuukysymykset, joista kaikissa niissä on kuitenkin kehitettävää. Esteiksi voivat muodostua suhteellisen vähäiset resurssit sekä leikkaavat säästötoimenpiteet. Tutkielman päätelmänä todetaan, että viranomaisyhteistyö Suomessa hyvällä tasolla täyttää hyvän hallinnon tavoitteiden vaatimukset ja pääasiassa vastaa yhteiskunnan sille asettamiin odotuksiin. Kehitettävää on sekä lainsäädännössä että viranomaisten resursseissa. Tutkielmassa ehdotetaan, että viranomaisyhteistyöstä säädettäisiin oma laki, mikä voisi vielä parantaa viranomaisyhteistyön toteutumista ja toimia hyvän hallinnon edistäjänä.

Avainsanat: hallinto-oikeus, hyvä hallinto, viranomaisyhteistyö, turvallisuusviranomaiset.

## SISÄLLYS

LÄHTEET .....	V
LYHENTEET .....	XV
1 JOHDANTO .....	1
1.1 Taustaa .....	1
1.2 Tutkielman tavoitteet ja tutkimuskysymykset.....	3
1.3 Tutkielman rajaus, rakenne ja tutkimusmetodi .....	5
1.3.1 Rajaus ja rakenne.....	5
1.3.2 Tieteellisestä tiedosta ja metodin valinta.....	7
1.4 Tutkielman oikeudenalakehys.....	9
2 HYVÄ HALLINTO .....	12
2.1 Mitä on hyvä hallinto ja miksi sitä tarvitaan? .....	12
2.2 Perusoikeus hyvään hallintoon.....	15
2.3 Tavoitteena hyvä hallinto.....	16
2.4 Hallinnon keskeiset oikeusperiaatteet.....	17
2.4.1 Hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus.....	17
2.4.2 Hallinnon oikeusperiaatteet.....	18
2.5 Hyvän hallinnon yhteys viranomaisyhteistyöhön.....	22
2.6 Euroopan unioni ja hyvä hallinto .....	24
3 VIRANOMAISYHTEISTYÖ.....	28
3.1 Viranomaiset ja viranomaisten yhteistyö.....	28
3.2 Viranomaisyhteistyön taustaa .....	31
3.3 Turvallisuusviranomaisten välinen yhteistyö.....	33
3.4 Viranomaisyhteistyön kehittyminen tulevaisuudessa .....	35
4 VIRANOMAISYHTEISTYÖ HYVÄN HALLINNON EDISTÄJÄNÄ .....	38
4.1 Yhteistyön onnistumisen edellytykset.....	38
4.2 Yhteistyösopimukset .....	41
4.3 Tiedonkulku viranomaisten välillä .....	42
4.3.1 Eräs yhteistyön onnistumisen kulmakivistä .....	42
4.3.2 Julkisuusperiaatteen merkityksestä.....	44
4.3.3 Tietosuojan huomioiminen ja julkisuuslain päivittäminen.....	45
4.3.4 Tietopyynnöt ja tietojenvaihto.....	46
4.3.5 Esimerkkitilanteita tietojenvaihtoon liittyvistä haasteista.....	48
4.4 Virka-apu .....	50

## IV

4.5 Varautuminen ja viranomaisharjoitukset .....	54
4.5.1 Varautuminen nyt ja tulevaisuudessa.....	54
4.5.2 Viranomaisharjoitukset .....	56
4.6 Toimivalta ja johtovastuu viranomaisten yhteistyössä .....	57
4.6.1 Normaaliolot.....	57
4.6.2 Poikkeusolot.....	59
4.7 Kansainvälisen viranomaisyhteistyön merkityksestä kansalliselle turvallisuudelle.....	62
4.8 Esteitä ja hidasteita matkalla kohti hyvää hallintoa.....	63
<b>5 YHTEISTYÖN JA VIESTINNÄN VAIKUTUS KANSALAIISIIN HYVÄN HALLINNON TAVOITTEIDEN KANNALTA .....</b>	<b>66</b>
5.1 Yhteistyön näkyminen kansalaisnäkökulmasta.....	66
5.2 Viestinnän merkitys.....	67
5.2.1 Viestintää koskevia säännöksiä .....	67
5.2.2 Viranomaisten viestintä muuttuvassa turvallisuusympäristössä.....	69
5.3 Yhteiskunnan odotukset.....	71
5.4 Hyvän hallinnon toteutumisen valvonta .....	72
<b>6 LOPUKSI .....</b>	<b>74</b>

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS JA TIETEELLISET ARTIKKELIT

- Aarnio, Aulis.* Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Werner Söderström Osakeyhtiö, Helsinki 1989.
- Aarnio, Aulis.* Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Ajatuksia teoreettisesta ja käytännöllisestä lainopista. Teoksessa: Minun metodini (toim. Häyhä, Juha), s. 35-56. Werner Söderström Lakitieto Oy, Helsinki 1997.
- Aarnio, Aulis.* Tulkinnan taito – Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Talentum 2006.
- Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Ossa, Jaakko – Penttilä, Teemu – Salmi, Ilkka – Virtanen, Vesa.* Moderni kriisilainsäädäntö. Talentum 2011. (*Aine* ym. 2011).
- Buure-Hägglund, Kaarina.* Suomen kriisilainsäädäntö. WSOY Lakitieto, Helsinki 2002.
- Craig, Paul.* EU Administrative Law. Oxford University Press. Oxford 2006.
- Ervasti, Kaijus.* Empiirinen oikeustutkimus. Teoksessa: Empiirinen tutkimus oikeustieteessä (toim. Lindfors, Heidi), s. 9-15. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedoksiantoja 64. Hakapaino Oy, Helsinki 2004.
- Foucault, Michael.* Governmentality. Teoksessa: The Foucault effect. Studies in Governmentality with two lectures and an interview with Michael Foucault (toim. Burchell, Graham – Gordon, Colin – Miller, Peter), s. 87-104. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead 1991.
- Hautamäki, Veli-Pekka.* Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Publishing Oy, Helsinki 2004.
- Havansi, Erkki.* Seminaarin avaus. Teoksessa: Empiirinen tutkimus oikeustieteessä (toim. Lindfors, Heidi), s. 3. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedoksiantoja 64. Hakapaino Oy, Helsinki 2004.
- Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu.* Poliisilaki. Talentum, Helsinki 2012.
- Heuru, Kauko.* Hyvä hallinto. Edita Publishing Oy, Helsinki 2003.
- Heusala, Anna-Liisa – Taitto, Petteri – Valtonen, Vesa.* Yhteyksiä on myöhäistä luoda kun niitä tarvitaan. Teoksessa: Viranomaisyhteistyö – hyvät käytännöt. Pelastusopiston julkaisu, D-sarja 1/2007.
- Hirvonen, Ari.* Mitkä metodit. Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki 2011.

- Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo.* Kirjoitetaan juridiikkaa. Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. 3., uudistettu painos. Talentum, Helsinki 2010.
- Kangas, Urpo.* Minun metodini. Teoksessa *Minun metodini* (toim. Juha Häyhä), s. 90-109. Werner Söderström Lakitieto Oy, Helsinki 1997.
- Koivisto, Ida.* Hyvän hallinnon muunnelmat. Julkisoikeudellinen tutkimus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 304. Helsinki, 2011.
- Koivisto, Ida.* Oikeus hyvään hallintoon. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki, 2014.
- Kolehmainen, Antti.* Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa: Oikeustieteellinen opinnäytetyö – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvostelusta (toim. Miettinen, Tarmo). Edilex Kirjat 30.6.2015.
- Kotimaisten kielten tutkimuskeskus.* Suomen kielen perussanakirja. Kolmas osa S-Ö. (Toim. Haarala, Risto – Lehtinen, Marja – Grönros, Eija-Riitta – Kolehmainen, Taru – Nissinen, Irma – Eronen, Riitta – Suorsa, Minna. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja 55. Edita Oyj, Helsinki 2011.
- Kulla, Heikki.* Förvaltningsförfarandets grunder. Talentum 2014.
- Kulla, Heikki.* Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent Oy 2018.
- Kuusikko, Kirsi.* Neuvonta hallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2000.
- Kuusikko, Kirsi.* Hallinto-oikeus. Teoksessa: Oikeusjärjestys. Osa III (toim. Tammilehto, Timo), s. 102-165. 8., täydennetty painos. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja sarja C 60, Rovaniemi 2012.
- Mäenpää, Olli.* Eurooppalainen hallinto-oikeus. Talentum, Helsinki 2011. (Mäenpää 2011a).
- Mäenpää, Olli.* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4., uudistettu painos. Edita, Helsinki 2011. (Mäenpää 2011b).
- Mäenpää, Olli.* Hallinto-oikeus. 2., uudistettu painos. Alma Talent, Helsinki 2018.
- Mäenpää, Olli.* Hallinto-oikeus 1990-luvulla. Lakimies 7/1997, s. 977-998.
- Mäenpää, Olli.* Julkisuusperiaate. 3., uudistettu painos. Talentum, Helsinki 2016.
- Mäenpää, Olli.* Kolme skenaariota hallinto-oikeudelle. Lakimies 6-7/1998, s.1132-1143.
- Mäenpää, Olli.* Oikeus hyvään hallintoon. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Helsinki 2011. (Mäenpää 2011c).

- Mäenpää, Olli.* Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent, Helsinki 2017.
- Määttä, Kalle – Hirvonen, Markku.* Viranomaisten tietojenvaihtosäännösten kehitys harmaan talouden ja rikollisuuden torjunnassa. Edilex Kirjat 14.6.2018.
- Nerg, Päivi.* Varautuminen digitalisoituvassa maailmassa. Teoksessa: Varautuminen eilen – varautuminen huomenna. Puheenvuoroja Suomesta (toim. Heino, Ossi – Huotari, Vesa – Laitinen, Kari), s. 14-18. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 136, Tampere 2020.
- Niemivuo, Matti.* Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2013.
- Niemivuo, Matti – Keravuori -Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi.* Hallintolaki. 2., uudistettu painos. WSOYpro, Helsinki 2010.
- Nurmi, Pekka.* Sääntelytarkkuus lainvalmistelun haasteena. Teoksessa: Sääntelytarkkuuden ongelmia (toim. Tala, Jyrki), s. 1-11. Hakapaino Oy, Helsinki 2010.
- Nurmi, Veli-Pekka.* Varautuminen ja lainsäädännön resilienssi. Teoksessa: Varautuminen eilen – varautuminen huomenna. Puheenvuoroja Suomesta (toim. Heino, Ossi – Huotari, Vesa – Laitinen, Kari), s. 35-39. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 136, Tampere 2020.
- Paatero, Mikko.* Sisäinen turvallisuus horjuu. Docendo Oy, Jyväskylä 2016.
- Pajula, Sari.* Oikeus oikeudelliseen tietoon – Eduskunnan kirjaston rooli oikeudellisen informaation välittämisessä. Eduskunnan kirjaston tutkimuksia ja selvityksiä. Eduskunnan kirjasto, Helsinki 2006.
- Pöysti, Tuomas.* Kohti digitaalisen ajan hallinto-oikeutta. Lakimies 7-8/2018 s. 863-903.
- Rantanen, Hannu.* Informaatiovirrat viranomaisyhteistyössä. Teoksessa: Viranomaistyö – Hyvät käytännöt, s. 12-20. Pelastusopiston julkaisu, D-sarja: Muut 1/2007.
- Reichel, Jane.* God förvaltning i EU och i Sverige. Jure, Ståckholm 2006.
- Saarenpää, Ahti.* Oikeusinformatiikka. Teoksessa: Oikeus tänään, osa I. (toim. Niemi, Marja-Leena) s.17-205. 3., uudistettu painos. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, sarja C 63, Rovaniemi 2015.
- Siltala, Raimo.* Oikeudellinen sääntelytarkkuus – yleisen oikeustieteen näkökulma. Teoksessa: Sääntelytarkkuuden ongelmia (toim. Tala, Jyrki), s. 77-90. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251, Helsinki 2010.
- Ståhlberg, K.J.* Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Otava, Helsinki 1913.
- Ståhlberg, K.J.* Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Otava, Helsinki 1928.
- Tala, Jyrki.* Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita, Helsinki 2005.

- Tala, Jyrki.* Säätelytarkkuus lainlaadinnan ongelmana. Teoksessa: Säätelytarkkuuden ongelmia (toim. Tala, Jyrki), s. 91-120. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251, Helsinki 2010.
- Tuori, Kaarlo.* Onko hallinto-oikeudella tulevaisuutta? Oikeus 3/2003 s. 234-249.
- Tähti, Aarre.* Oikeudellisilla periaatteilla argumentoimisen erityispiirteistä. Lakimies 4/1999, s. 1-12.
- Valtonen, Vesa.* Käsityksiä viranomaisyhteistyöstä. Teoksessa: Viranomaisyhteistyö - Hyvät käytännöt, s. 7-11. Pelastusopiston julkaisu, D-sarja: Muut 1/2007.
- Valtonen, Vesa.* Turvallisustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta. Maanpuolustuskorkeakoulu Taktiikan laitos. Julkaisusarja 1, n:o 3, Helsinki 2010.
- Valtonen, Vesa.* Turvallisustoimijoiden yhteistyö keskushallinnossa – tarkastelussa operatiivis-taktiset yhteistyöfundamentit. Teoksessa: Varautuminen eilen – varautuminen huomenna. Puheenvuoroja Suomesta (toim. Heino, Ossi – Huotari, Vesa – Laitinen, Kari) s. 19-26. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 136, Tampere, 2020.
- von Wright, Georg Henrik.* Hyvän muunnelmat. Suomentanut Vesa Oittinen. Otava, Keuruu 2001.
- Wakefield, Jill.* The Right to Good Administration. Kluwer Law International. Netherlands, 2007.

## **VIRALLISLÄHTEET**

### **Hallituksen esitykset**

- HE 88/1981 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle hallintomenettelylaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 309/1993 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 1/1998 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.
- HE 30/1998 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 72/2002 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 264/2006 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laiksi.



*HE 3/2008 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 26//2008 vp.* Hallituksen esitys laiksi poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 59/2009 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lain-säädännöksi.

*HE 60/2010 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

*HE 224/2010 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 201/2017 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muut-tamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

*HE 284/2018 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä eräksi sii-hen liittyviksi laeiksi.

### **Muut virallislähteet**

*Eduskunnan oikeusasiamies.* Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019, Helsinki 2020.

*EOAK/2678/2020.* Poliisihallitus tulkitsi kokoontumisrajoituksia liian laajasti.

*EOAK/3257/2020.* Rajavartiolaitoksen menettely rajaliikenteen rajoittamista koskevassa asi-assa.

*KK 476/2020 vp.* Kirjallinen kysymys poliisin osallistumisesta mielenosoituksiin.

*Oikeusministeriö.* Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislain-säädännön sääntelytarpeista. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2021.

*OKV/2413/21/2020.* Oikeuskanslerinviraston asiantuntijalausunto 7.1.2021 luonnoksesta halli-tuksen esitys eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä eräksi sii-hen liittyviksi laeiksi.

*PeVL 7/2000 vp.* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuol-lon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi sii-hen liittyviksi laeiksi.

*PeVL 10/2005 vp.* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi puolustus-voimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

- PeVL 24/2006 vp.* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi rekisterihallintolain ja eräiden maistraatin toimivallan määräytymistä koskevia säännöksiä sisältävien lakien muuttamisesta.
- PeVL 35/2008 vp.* Perustuslakivaliokunnan lausunto 35/2008 Hallituksen esityksestä laiksi poliisiin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVM 11/2020 vp – M 10/2020 vp.* Valtioneuvoston asetus liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi.
- Puolustusneuvosto.* Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Puolustusneuvosto 1999.
- Puolustusministeriö.* Puolustusvoimien antaman virka-avun nykytila ja kehittäminen. Puolustusministeriön julkaisuja 2017.
- Sisäministeriö.* Hyvä elämä – Turvallinen arki. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta. Sisäministeriön julkaisu 15/2017.
- Sisäministeriö.* Maailman turvallisinta maata tekemässä. Sisäministeriön julkaisuja 27/2019.
- Sosiaali- ja terveysministeriö.* Ohje terveydenhuollon ja poliisin väliseen tiedonvaihtoon. Valtioneuvoston julkaisuja 2020.
- Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö.* Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa. Turvallisuus- ja puolustusasian komitean sihteeristö 2012.
- Turvallisuuskomitea.* Turvallinen Suomi 2018 – Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta. Turvallisuuskomitean julkaisuja 2018.
- Turvallisuuskomitea.* Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2017.
- Valtioneuvosto.* Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 10.12.2019, Osallistuva ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Helsinki 2019.
- Valtioneuvosto.* Deloitte selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista. Valtioneuvoston selvitys 2021:1.
- Valtioneuvoston kanslia.* Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa – Työryhmän väliraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2008.
- Valtioneuvoston kanslia.* Valtionhallinnon viestintä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Valtioneuvoston kanslian määräykset, ohjeet ja suositukset 1/2013.
- Valtioneuvoston kanslia,* Avoimesti rohkeasti ja yhdessä – Valtionhallinnon viestintäsuositus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2016.

*Valtioneuvoston kanslia.* Valtionhallinnon tehostetun viestinnän ohje. Viestintä normaalioloissa ja häiriötilanteissa. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 23/2019.

*Valtionalouden tarkastusvirasto.* Viranomaisyhteistyö – Erityisesti sisäministeriön hallinnonalalla. Valtionalouden tarkastusviraston selvitykset 3/2018.

*Valtionalouden tarkastusvirasto.* Yhteistyö parantaa turvallisuusviranomaisten toiminnan vaikuttavuutta – haasteena niukat resurssit sekä ohjauksen riittävyys ja yhtenäisyys. Valtionalouden tarkastusviraston katsaus 2020.

*Valtiovarainministeriö.* Viranomaisyhteistyön kehittäminen. Selvityshankkeen loppuraportti. Työryhmämuistioita. Helsinki 1999.

## **OIKEUSTAPAUKSET**

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 2010:42

KHO 2018:93

KHO 2021:13

## **LEHDISTÖ JA MUU MEDIA**

### **Lehdistö**

*Helsingin Sanomat*, 20.3.2020. Viranomaisten verkko natisee etätöiden vuoksi. Kotimaa. Toimittaja: Pasi Lehmus.

*Helsingin Sanomat*, 29.3.2020. Uusimaa opettelee eloa rajan takana. Koronavirus, Uudenmaan eristäminen. Toimittajat: Jarmo Huhtanen, Onni Niemi ja Kaisu Moilanen.

*Helsingin Sanomat*, 1.5.2020. Oikeuskansleri Tuomas Pöysti uskoo jonkinlaisen maakuntamallin toteutuvan jopa nykyisellä hallituskaudella. Toimittaja: Veli-Pekka Leppänen.

*Helsingin Sanomat*, 11.5.2020. Poliisi jakoi perusteettomia sakkoja Uudenmaan rajalla – lisäksi on epäselvää, voiko poliisi puuttua poikkeusajan kokoontumisrajoituksiin. Kotimaa. Toimittaja: Lasse Kerkelä.

*Ruotuväki*, (n:o 14) 17.9.2020. Muuttunut turvallisuusympäristö laittaa viranomaisten yhteistyökyvyn testiin. Toimittaja: Joakim Kullas.

**Internet-lähteet**

- Eduskunta*. Valmiuslain käyttöönottoaminen koronavirustilanteessa. (Haettu 23.9.2020)  
Saataavilla: [https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen\\_oikeus/LATI/Sivut/valmiuslain-kayttoonottaminen-koronavirustilanteessa.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/valmiuslain-kayttoonottaminen-koronavirustilanteessa.aspx)
- Lakimiesuutiset*. Pääsyä potilastietoihin ei tule laajentaa. Oikeuspolitiikka 9.11.2018. Teksti: Mia Paju. (Haettu 14.1.2020).  
Saataavilla: <https://lakimiesuutiset.fi/paasya-potilastietoihin-ei-tule-laajentaa/>
- Lakimiesuutiset*. Tietosuojalainsäädäntö ja julkisuusperiaate törmäävät vastakkain. Oikeuspolitiikka 18.2.2020. Teksti: Tuomas I. Lehtonen (Haettu 11.1.2020).  
Saataavilla: <https://lakimiesuutiset.fi/tietosuojalainsaadanto-ja-julkisuusperiaate-tormaaivat-vastakkain/>
- Maailman talousfoorumi (WEF)*. The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017. (Haettu 10.2.2021)  
Saataavilla: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TTCR\\_2017\\_web\\_0401.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2017_web_0401.pdf)
- Oikeusasiamies*. Mitä on hyvä hallinto? (Haettu 12.8.2020)  
Saataavilla: <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/web/selkosuomi/mita-on-hyva-hallinto->
- Puolustusvoimat, Pääesikunta* (28.3.2020). Viranomaisyhteistyöllä turvataan yhteiskuntaa poikkeusoloissa. (Haettu 2.6.2020).  
Saataavilla: [https://puolustusvoimat.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/viranomaisyhteistyolla-turvataan-yhteiskuntaa-poikkeusoloissa](https://puolustusvoimat.fi/artikkeli/-/asset_publisher/viranomaisyhteistyolla-turvataan-yhteiskuntaa-poikkeusoloissa)
- The Legatum Institute*. The Legatum Prosperity index 2020. (Haettu 1.2.2021).  
Saataavilla: <https://www.prosperity.com/rankings>
- The World Justice Project*. Rule of Law Index 2017-2018. (Haettu 10.2.2021).  
Saataavilla: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/factors/2017-18/Finland/>
- Tieteen termipankki*. Kvalitatiivinen tutkimus. (Haettu 6.10.2020).  
Saataavilla: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Filosofia:kvalitatiivinen\\_tutkimus](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Filosofia:kvalitatiivinen_tutkimus)
- Tieteen termipankki*. Kvantitatiivinen tutkimus. (Haettu 6.10.2020).  
Saataavilla: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Filosofia:kvantitatiivinen\\_tutkimus](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Filosofia:kvantitatiivinen_tutkimus)
- Tieteen termipankki*. Viranomaisen harkintavalta (Haettu 25.11.2020).  
Saataavilla: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:viranomaisen\\_harkintavalta](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:viranomaisen_harkintavalta)
- Tilastokeskus*. Suomi maailman kärjessä. (Haettu 27.1.2021).  
Saataavilla: <https://www.stat.fi/tup/satavuotias-suomi/suomi-maailman-karjessa.html>
- Turvallisuuskomitea*. Ennakointi ja varautuminen. (Haettu 17.5.2021).  
Saataavilla: <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia/ennakointi-ja-varautuminen/>
- Turvallisuuskomitea*. Maanpuolustuskurssit. (Haettu 17.6.2020).  
Saataavilla: <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteistyo/maanpuolustuskurssit/>

*Turvallisuuskomitea*. Puolustusvoimat turvallisuusviranomaisena. (Haettu 9.12.2020).

Saatavissa: <https://turvallisuuskomitea.fi/puolustusvoimat-turvallisuusviranomaisena/>

*Turvallisuuskomitea*. Turvallisuustoimijat. (Haettu 30.11.2020).

Saatavilla: <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia/turvallisuustoimijat/>

*Ulkoministeriö*. Kansallinen turvallisuusviranomainen. (Haettu 30.11.2020).

Saatavilla: <https://um.fi/kansallinen-turvallisuusviranomainen>

*U.S. Department of Homeland Security*. USA Gov. (Haettu 12.8.2020).

Saatavilla: <https://www.usa.gov/federal-agencies/u-s-department-of-homeland-security>

*Valtioneuvosto*. Julkisuuslaki ajantasaistetaan. Oikeusministeriön tiedote. (Haettu 13.5.2021)

Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/julkisuuslaki-ajantasaistetaan>

*Valtiovarainministeriö*. Julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminta (TUVE-toiminta). (Haettu 30.6.2020).

Saatavilla: <https://vm.fi/turvallisuusverkkotoiminta>

*Verkkouutiset*. Poliisi sai potilastietoja lain muutoksen jälkeen. 7.11.2018. Teksti: Heikki Juntunen. (Haettu 14.1.2021).

Saatavilla: <https://www.verkkouutiset.fi/lakimuutos-antaisi-poliisille-potilastietoja/#fe0f4e26>

*Wikipedia*. Viranomaisyhteistyö. (Haettu 25.6.2020).

Saatavilla: <https://fi.wikipedia.org/wiki/Viranomaisyhteistyö>

*Yle Uutiset, STT-Yle* (16.10.2020). Oikeusasiamies: Julkisuuslain uudistamista kiirehdittävä – kannanoton syynä Poliisihallituksen tulkinnat tietojen salaamisesta. (Haettu 12.1.2021).

Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-11598365>

## MUUT LÄHTEET

### Tiedustelu

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, EOAK/1602/2021.

### Haastattelut

*Eränen Mikko*. Poliisiylitarkastaja, Poliisihallitus, esikunta 9.3.2021.

*Järvinen Janne*. Poliisiyhdyshenkilö, Suomen Tallinnan suurlähetystö 1.3.2021.

*Suikkanen, Riku*. Eversti, Porin prikaatin apulaiskomentaja. 9.4.2021.

*Rajavartiolaitoksen edustajat* (Oikeudellinen osasto, Henkilöstöosasto & Raja- ja meriosasto), yhteyshenkilönä *Lindblom, Sari*. Tutkimuspäällikkö Raja- ja merivartiokoulu. 22.4.2021.

## **KUVIOT**

Kuvio 1. Hallinto- ja hallinta- käsitteiden välinen suhde-ero.

Kuvio 2. Mallini uudeksi laiksi viranomaisten välisestä yhteistyöstä.

**LYHENTEET**

AVI	Aluehallintovirasto
DHS	United States Department of Homeland Security
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
EOAK	Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
GDPR	General Data Protection Regulation
HE	Hallituksen esitys
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
HL	Hallintolaki
JulkL	Julkisuuslaki
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Kielil	Kielilaki
KK	Kirjallinen kysymys
MPK	Maanpuolustuskoulutusyhdistys
OKV	Oikeuskanslerinvirasto
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki
PTR	Poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminta
SEU	Euroopan unionista tehty sopimus
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
STM	Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
THL	Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos
TUVE	Korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimusten mukaan toteutettu turvallisuusverkko
WEF	World Economic Forum

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Taustaa

Suomi on pinta-alaltaan suuri maa, mutta pieni kansakunta. Siitä huolimatta valtiotamme pidetään yhtenä maailman turvallisimmista maista asua, eikä tämä ole harhaluulo. Suomen tilastokeskuksen keräämän listauksen<sup>1</sup> mukaan Suomi on monessa maailmanlaajuisessa vertailussa aivan kärkisijoilla. Suomi on esimerkiksi maailman turvallisin maa<sup>2</sup>, maailman paras maa ihmisten perusoikeuksien suojelemisessa<sup>3</sup>, ja Suomessa on maailman paras hallinto.<sup>4</sup> Ilman perusoikeuksien huomioimista ja hyvää hallintoa, Suomi ei varmastikaan olisi niin turvallinen maa asua.

Turvallisuus on jokaiselle kuuluva perusoikeus. Suomen perustuslain (731/1999) 7.1 §:n mukaan *jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen*. Oikeudella turvallisuuteen korostetaan julkisen vallan positiivisia toimintavaroja suojella ihmisiä niin rikoksilta kuin muiltakin heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta.<sup>5</sup> Tästä perusoikeudesta ja yhteiskuntamme turvallisuudesta muutoinkin huolehtivat osaltaan turvallisuusviranomaiset. Yhdessä niiden ja muiden viranomaisten kanssa tehty yhteistyö nopeuttaa ja tehostaa erilaisten turvallisuutta turvaavien viranomaistehtävien suorittamista. Viranomaisyhteistyö on viranomaisten välille viime vuosikymmenien aikana kehittynyt toimintamalli, joka on tullut jäädäkseen.

Suomalaisella viranomaisyhteistyöllä on hyvä maine, ja se on tunnettua myös kansainvälisesti. Ehkäpä tähän on syynä Suomessa pääosin noudatettavan hyvän hallinnon vaatimus. Hyvä hallinto on myös jokaiselle kuuluva perusoikeus (PL 21.2.§) ja viranomaisten yhtenä velvollisuutena on edistää sen toteutumista. Hyvän hallinnon perusteista on säännelty tarkemmin hallinto-

---

<sup>1</sup> Ks. Tilastokeskus 2021, kohta Suomi maailman kärjessä.

<sup>2</sup> Ks. Maailman talousfoorumi (WEF) 2021, kohta The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017, s. 159.

<sup>3</sup> The World Justice Project 2021, kohta Rule of Law index 2017-2018, kohta Fundamental Rights.

<sup>4</sup> The Legatum Institute, kohta The Legatum Prosperity index 2020. Vuonna 2020 ko. vertailussa oli mukana 146 valtiota.

<sup>5</sup> HE 309/1993 vp, s. 47.



lain (434/2003) toisessa luvussa. Hallintolain yhtenä tarkoituksena on hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttaminen sekä edistäminen hallintoasioissa. Sitä sovelletaan muun muassa valtion viranomaisiin, kunnan viranomaisiin ja itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin.<sup>6</sup>

Hallintolain toinen luku sisältää säädöksen viranomaisten yhteistyöstä (HL 10 §). Pykälä kattaa viranomaisten yhteistyötä koskevat peruselementit, mutta tarkemmin viranomaisten väliseen yhteistyöhön sisältyvistä tehtävistä säädetään erikseen erityislaeissa. Viranomaisten yhteistyöstä ei ole siis olemassa omaa lakia, vaan siihen sisältyvistä tehtäväkokonaisuuksista löytyy säädöksiä substanssilainsäädännöstä. On melko todennäköistä, että turvallisuus- ja muiden viranomaisten välinen yhteistyö tulee lisääntymään tulevaisuudessa, joten on syytä pohtia sitä, riittävätkö nykyiset säädökset kattamaan eri yhteistyötilanteita turvallisuusympäristön muuttuessa. Kuten HL 10 §, myös useat muut hallinto-oikeudelliset säädökset ovat tarkoituksella säädetty väljiksi, jotta ne soveltuisivat mahdollisimman monenlaisiin tilanteisiin.<sup>7</sup> Tällaisia ovat tässäkin tutkielmassa läpikäytävät hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, joita voidaan enemmän tai vähemmän soveltaa viranomaisyhteistyön eri tilanteisiin.<sup>8</sup> Kyseiset periaatteet löytyvät niin ikään hyvän hallinnon perusteita koskevasta hallintolain toisesta luvusta ja niiden tehtävänä on muun muassa omalta osaltaan ohjata viranomaisten toimintaa.<sup>9</sup>

Hallinto-oikeudelliset säädökset ovat usein väljiä, mutta niiden perinteisyydestä johtuen toisinaan myös melko jäykkiä. Nyt perinteiset säädökset ovat koetuksella, sillä Suomen turvallisuusympäristö on viime aikoina muuttunut<sup>10</sup> epävakaampaan ja ennustamattomampaan suuntaan. Muun ohella esimerkiksi digitalisaation mukanaan tuomat haasteet ovat pakottaneet Suomen vastaamaan niihin kehittämällä viranomaisyhteistyötä.

Elämme jännittäviä aikoja. Tämän pro gradu -tutkielman kirjoittamisen aikana on maapallolla puhjennut pandemia – Covid-19. Koko maailma taistelee koronavirusta vastaan. Sen kukistamiseksi tarvitsemme viranomaisyhteistyötä ja ennen kaikkea hyvää hallintoa. Hyvän hallinnon toteutuminen viranomaisten välillä edellyttää mielestäni muun muassa suunnitelmallisuutta,

---

<sup>6</sup> Näiden lisäksi lain soveltamisalaan kuuluvat eduskunnan virastot, tasavallan presidentin kanslia, valtion liikelaitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset ja yksityiset, niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

<sup>7</sup> Yleensäkin oikeussääntöjen yleisyyttä perustellaan niiden avulla turvattavalla oikeudellisella yhdenvertaisuudella, sillä juuri niiden yleisyyden vuoksi oikeussääntöjä voidaan soveltaa yhtäläisesti lähes kaikkiin niiden soveltamisalaan lukeutuviin tapauksiin. Näin *Tala* 2010, s. 91.

<sup>8</sup> Lisäksi niiden ratkaisuarvo vaihtelee tapauskohtaisesti. *Siltala* 2010, s. 38.

<sup>9</sup> Hallinnon yleiset oikeusperiaatteet myös rajoittavat virkamiesten harkintavaltaa ja ovat osa ennakkollista hallinnon oikeussuojajärjestelmää.

<sup>10</sup> Sisäministeriö 2017, s. 14. Muuttuneella turvallisuusympäristöllä voidaan tarkoittaa elinympäristöä, johon ovat vaikuttaneet uudenlaiset turvallisuusuhat.

varautumista, harjoituksia, koordinaatiota, vastuunottamista, säädöksiä, luottamusta, avoimuutta ja halua toimia yhdessä. Näiden lisäksi se edellyttää viranomaisilta oikeanlaista viestintää ja riittävää tietojenvaihtoa. Normaaliolojen ohella kansalaisten on myös kriisitilanteessa saatava viranomaisilta oikeaa tietoa oikeassa ajassa, jotta he eivät itse alkaisi jopa puutteellisten tietojen valossa tulkita tapahtumien kulkua. Tällainen tilanne aiheuttaa kansalaisten keskuudessa epävarmuuden tunnetta ja on lisäksi huonoa hallintoa. Case Covid-19 on vain yksi esimerkki turvallisuutta uhkaavasta tilanteesta. Se on myös hyvä esimerkki siitä, että viranomais-toiminta sekä toimiva viranomaisyhteistyö ovat välttämättömiä. Uudenlaiset tilanteet voivat ylittää ja hallintokoneistolla pitääkin yhtäkkiä olla valmiuksia yhteistoimintaan. Muutoksesta ei selvitä vain puhumalla, vaan sen lisäksi vaaditaan tekoja ja yhteistyötä.

## 1.2 Tutkielman tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Julkishallinto pitää sisällään muun muassa viranomaisten toimintaa koskevat oikeussäännöt ja oikeusperiaatteet. Hallinto-oikeudelliset säännökset ovat melko perinteisiä ja tyypillisesti julkisoikeudellisen lainsäädännön voidaan katsoa olevan sidottu niihin yleisiin oppeihin, ratkaisuihin ja periaatteisiin, jotka ovat vakiintuneet kyseiselle alalle ajan saatossa.<sup>11</sup> Turvallisuusympäristön muuttuessa ja teknologian kehittyessä voidaan kuitenkin kysyä, toteutuvatko ne enää sellaisenaan nyt, saati tulevaisuudessa? Tutkielman eräänä tavoitteena onkin selvittää, onko viranomaisyhteistyössä kohdattavia tilanteita etukäteen mietitty muuttuvan maailman tarpeisiin ja vastaako nykyinen, jopa pirstaloitunut viranomaisyhteistyötä koskeva säännöstö yhteistyössä vastaan tuleviin haasteisiin.

Tällä hetkellä viranomaisten yhteistyötä käsittelevä hallintolain 10 § on niin sanottu yleispykälä ja sen vuoksi monenlaisiin tilanteisiin soveltuva. Se voisi kuitenkin olla täsmällisempi ja kattavampi, sillä pykälä ei sisällä esimerkiksi virka-apua eikä viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevia säännöksiä, jotka löytyvät muualta lainsäädännöstä. Sen vuoksi voidaankin kysyä, mikä merkitys tällä hallintolain pykälällä edes on? Onko siihen nojaututtu käytännön viranomaisyhteistyössä, mikäli yhteistyötilanteissa kuitenkin joudutaan soveltamaan erityislainsäädäntöä.

Tutkielmassa selvitetään myös, pitäisikö substanssilainsäädännössä mainittuja, viranomaisyhteistyötä koskevia lainkohtia kehittää tai lisätä. Viranomaisten yhteistyöstä ei tällä hetkellä ole

---

<sup>11</sup> *Tala* 2005, s. 20.

olemassa omaa lakia. Sellaista ei välttämättä ole helppo laatia, sillä viranomaisyhteistyö on kontekstisidonnaista. Peruselementit ja edellytykset onnistuneeseen viranomaisyhteistyöhön ovat kuitenkin samankaltaiset viranomaisista riippumatta. Yhteistyötilanteiden lisääntyessä olisi tulevaisuudessa tarpeellista pohtia, voisiko viranomaisyhteistyöstä olla oma lakinsa.

Tutkielman tavoitteena on lisäksi systematisoida viranomaisyhteistyöhön kohdistuvia hyvän hallinnon vaatimuksia viranomaisnäkökulmasta ja kansalaisnäkökulmasta tarkasteltuna. Tutkielmassa käsitellään viranomaisyhteistyöhön kuuluvia osa-alueita, joiden osalta hyvän hallinnon toteutumista voidaan arvioida. Arviointitehtävä on haastavaa, sillä arvostukset ovat monesti subjektiivisia.

Tavoitteisiin pääsemiseksi olen tutkielmaa tehdessäni käyttänyt pääasiallisina lähdeaineistoina kirjallisuutta, tieteellisiä artikkeleita ja virallislähteitä, sekä muutamaa oikeustapausta. Niiden lisäksi olen kirjoitustyön aikana seurannut tiiviisti lehdistöä ja muuta mediaa, jotta saisin mahdollisimman kattavan kuvan viranomaisyhteistyön toimivuudesta käytännön tilanteissa ja siitä millaiseksi se koetaan. Olen myös haastatellut poliisiylitarkastaja Mikko Erästä poliisihallituksesta, poliisiyhdyshenkilö Janne Järvistä Suomen Tallinnan suurlähetystöstä, eversti, apulaiskomentaja Riku Suikkasta Porin prikaatista sekä Rajavartiolaitoksen oikeudellisen osaston, henkilöstöosaston ja raja- ja meriosaston edustajia tutkimuspäällikkö Sari Lindblomin välityksellä. Olen lisäksi tiedustellut eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta sitä, miten oikeusasiamies valvoo niin sanottua moniviranomaisyhteistyötä ja hyvän hallinnon toteutumista viranomaisyhteistyön osalta. Tutkimustyön tekeminen on ollut osin haasteellista viranomaisyhteistyötä koskevan kirjallisuuden vähäisyyden vuoksi – sen sijaan kirjallisuutta hyvästä hallinnosta on löytynyt kiitettävästi.

Viranomaisyhteistyö mielletään usein kahdenväliseksi tai tiettyyn ympäristöön kuuluvaksi, joten viranomaisyhteistyötä koskevia yleisiä oppeja on verrattain vähän. Saadakseni analysoitua tietoa viranomaisten tekemästä yhteistyöstä, osallistuin 7.11.2020 Puolustusvoimain kurssikeskuksessa Tuusulassa järjestettyyn Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen (MPK) seminaariin ”*Opit koronaviruksesta alueellisena poikkeustilanteena*”. Seminaarissa eri viranomaiset ja muut toimijat avasivat kokemuksiaan yhteistyöstä ja toiminnasta kriisitilanteissa. Mukana olivat muun muassa Puolustusvoimain, poliisin, aluehallintoviraston, kirkon sekä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) edustajat. Seminaari antoi kattavan kuvan siitä, miten verkostoitunutta yhteistyö viranomaisten välillä on.

Tutkimustyö on vaatinut tutkimuskysymysten määrittelemistä. Siispä tutkielman pääasiallinen tutkimuskysymys on:

**Täyttääkö viranomaisten välinen yhteistyö Suomessa hyvän hallinnon tavoitteiden vaatimukset ja vastaako se yhteiskunnan odotuksiin ja tarpeisiin alati muuttuvassa turvallisuusympäristössä?**

Pääasiallisen tutkimuskysymyksen ratkaisemisessa auttavat apututkimuskysymykset, joihin haen vastauksia seuraavissa luvuissa:

LUKU 2: Arvopäämääränä hyvä hallinto. Onnistummeko siinä?

LUKU 3: Viranomaisyhteistyö on välttämätöntä. Toimiiko se Suomessa?

LUKU 4: Antavatko nykyiset säädökset viranomaisille riittävät mahdollisuudet ja keinot toteuttaa hyvää hallintoa?

LUKU 5: Toteutuuko hyvä hallinto kansalaisnäkökulmasta arvioituna?

### **1.3 Tutkielman rajaus, rakenne ja tutkimusmetodi**

#### **1.3.1 Rajaus ja rakenne**

Pro gradu -tutkielman rajattu laajuus edellyttää rajausten ja erilaisten tutkimuksellisten päätöksien tekemistä. Tutkielmassani käsiteltävät näkökulmat liittyvät useimmiten kaikkien viranomaisten väliseen yhteistyöhön, mutta selkeyden vuoksi pääasiallisen tarkastelun kohteena tässä ovat niin sanotut perinteiset turvallisuusviranomaiset – poliisi, Rajavartiolaitos ja Puolustusvoimat. Nämä tahot tekevät paljon yhteistyötä paitsi keskenään, myös toisten viranomaisten kanssa. Tarkastelen tässä tutkielmassa viranomaisyhteistyötä paljolti maailmaa parhailaan vaivuttavan Covid-19 pandemian torjuntatoimenpiteiden kannalta. Edellä mainittujen turvallisuusviranomaisten lisäksi pandemian torjunnassa on toki merkittävä rooli myös esimerkiksi valtioneuvostolla, sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksilla, aluehallintovirastolla sekä lukuisilla muilla tahoilla, joita niitäkin mainitaan tutkielmassa.

Tarkastelen viranomaisten välistä yhteistyötä viranomaisten yhteistyösäännöksiensä pohjalta, joista yleisimpänä säännöksenä on HL 10 § – viranomaisten yhteistyö. Pykälän mukaan virkaavusta säädetään erikseen, mutta koska virka-apu on olennainen osa turvallisuusviranomaisten välistä yhteistyötä, käsitelen tutkielmassani muun viranomaisyhteistyön lisäksi myös virka-

apua. Viranomaisten yhteistyötä koskevia säännöksiä on paljon myös substanssilainsäädännössä.

Hallintolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on muun muassa toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Koska tutkielmani aihe on ”Viranomaisyhteistyö hyvän hallinnon edistäjänä”, antaa kyseinen pykälä mielestäni hyvät lähtökohdat lähteä tarkastelemaan hyvän hallinnon toteutuvuutta viranomaisten välisessä yhteistyössä, sillä hallintolakia sovelletaan juuri viranomaisiin. Apuna tarkastelussa toimivat hallintolain 6 §:n hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. En käsittele periaatteita perinpohjaisesti, vaan ne toimivat tutkielmassani lähinnä oikeusperiaatteille tyypillisen ominaisuutensa muodossa – suuntaa antavina. Hyvästä hallinnosta on kirjoitettu paljon. Sen vuoksi on mahdotonta selvittää hyvän hallinnon sisältöä kokonaisuudessaan. Käyn siitä läpi tutkielmani kannalta tärkeimmät perusasiat ja suhteutan niitä viranomaisyhteistyöhön. Hyvä hallinto on kasvattanut merkitystään myös Euroopan unionissa, millä puolestaan on omat vaikutuksensa kansalliseen oikeuteen. Sen vuoksi sitä on hyvä hieman esitellä tutkielman alkupuolella. Tutkielman alueellinen raja on kuitenkin kansallinen, joten hyvä hallinto laajemmin eurooppaoikeudessa rajautuu pääasiassa tutkielman ulkopuolelle. Hyvää hallintoa voidaan käsitellä myös eri näkökulmista katsottuna: kansalaisnäkökulmasta, viranomaisnäkökulmasta ja kontrollinäkökulmasta. Rajaan tutkielmani käsittelemään pääosin kahta ensiksi mainitsemaani näkökulmaa. Koska aiheena on hyvän hallinnon edistämisen pohdinta, on niin sanotulla valvonnalla myös pieni rooli tutkielmassa.

Tutkielmassa on kuusi päälukua. Johdannon jälkeen toisessa luvussa käyn läpi hyvän hallinnon perusidea ja myös sen yhteyttä viranomaisyhteistyöhön. Tästä luvusta löytyy myös alaluku hyvän hallinnon kasvavasta merkityksestä Euroopan unionissa. Kolmannessa luvussa esittelen viranomaisyhteistyön tärkeimpiä elementtejä ja tarkastelen sen kehittymistä aina taustoista tulevaisuuteen. Tarkoitus on, että kolmen ensimmäisen pääluvun jälkeen lukija on saanut käsityksen tutkielman perusasioista, joiden pohjalta käsittelen varsinaista tutkimuskysymystä seuraavissa pääluvuissa. Neljännessä luvussa on viranomaisnäkökulma ja se sisältää onnistuneelle viranomaisyhteistyölle olennaisten osa-alueiden käsittelyn. Viides pääluku on puolestaan kansalaisnäkökulmasta tarkasteltu. Sen alaluvut käsittelevät yhteistyön näkymistä kansalaisille ja muun muassa viestinnän merkitystä. Hyvän hallinnon kasvavan merkityksen myötä yhteiskunta voi odottaa viranomaisilta melko paljon, joten viidennessä pääluvussa käsittelen hieman myös hyvän hallinnon toteutumisen valvontaa. Lopuksi pääluvussa kuusi kokoan yhteen tutkielman pohjalta syntyneitä loppupäätelmiä.

### 1.3.2 Tieteellisestä tiedosta ja metodin valinta

Oikeustieteellisen tutkimuksen tekeminen on ollut varsinainen tutkimusmatka. *Aulis Aarnio* on mieltänyt tieteellisen tutkimuksen vuorovaikutustapahtumaksi, jossa oivalluksen kautta syntyneitä oletuksia testataan, korjataan ja vielä uudelleen testataan näitä korjattuja oletuksia.<sup>12</sup> Vuorovaikutustapahtuman seurauksena ja tieteellisen tutkimuksen tarkoituksena on luoda uutta tietoa. Oikeustieteellinen tutkimus on siis tieteenteon käytäntöä.<sup>13</sup> Tiedoksi<sup>14</sup> voidaan Aarnion mukaan määrittää henkilön järkipäisesti perusteltu ja oikea uskomus asioiden tilasta.<sup>15</sup> Tiedon systematisoinnin jälkeen päästään yleensä jonkinlaiseen lopputulokseen. *Urpo Kankaan* mukaan oikeustieteellisenä tutkimustuloksena voidaan pitää aikaisempaan aineistoon verrattuna sitä saavutettua tiedonlisäystä, jonka tutkimus tuottaa.<sup>16</sup>

Minkälaista on uusi tieto, jota voidaan pitää luotettavana? Omia tulkintoja voi olla tarpeellista esittää empiiriseen tutkimuksen tavoin joko laadullisen eli kvalitatiivisen tutkimuksen<sup>17</sup> tai määrällisen eli kvantitatiivisen tutkimuksen<sup>18</sup> avulla. Tämä tutkielma ilmentää laadullista tutkimusta. Olen pohtinut ja arvioinut aineistoa, jonka pohjalta olen saanut tutkimustuloksia. Aineiston sisällön selvittäminen voi onnistuessaan johtaa kokonaisuuksien ymmärtämiseen.<sup>19</sup> Tutkielmassani pääasiallisena oikeuslähteenä toimii lainsäädäntö. Koska tieteellisen tutkimuksen sisällön on perustuttava useampaan lähteeseen<sup>20</sup>, käytän tutkielmassani apuna myös muita oikeuslähteitä. Näitä ovat muun muassa virallislähteet ja oikeuskirjallisuus, jotka tukevat hyvän hallinnon ja viranomaisyhteistyön sisällön selvittämistä. Olen lisäksi seurannut lehdistöä ja muuta mediaa, joista olen saanut ajankohtaista informaatiota tutkielmani tueksi. Myös haastattelujen ja tiedustelun tekeminen sekä muutamien oikeustapausten tarkastelu on auttanut minua tutkielman laatimisessa.

Tieteen yhtenä tärkeänä tunnusmerkkinä pidetään usein metodia, joka liittyy tutkimuskysymyksen ja siihen kuuluvien ongelmien ratkaisuun. Tutkimusmetodia tarvitaan siis käsittelemään

---

<sup>12</sup> *Aarnio* 1989, s. 38.

<sup>13</sup> *Hirvonen* 2011, s. 59.

<sup>14</sup> Aarnion mukaan itse tiedolla on kolme ominaisuutta: se on systemaattista, luonteeltaan käsitteellistä ja se suuntautuu todellisuudessa ilmeneviin säännönmukaisuuksiin. *Aarnio* 1989, s. 34.

<sup>15</sup> *Aarnio* 1989, s. 36.

<sup>16</sup> *Kangas* 1997, s. 108.

<sup>17</sup> Ks. Tieteen termipankki 2020, kohta Kvalitatiivinen tutkimus: Kvalitatiivinen tutkimus tarkoittaa ”tutkimusta, jossa tutkitaan merkityksiä sisältävää ja tulkintoja edellyttävää aineistoa ja joka tähtää tutkimuskohteen laadun ymmärtämiseen”.

<sup>18</sup> Ks. Tieteen termipankki 2020, kohta Kvantitatiivinen tutkimus: Kvantitatiivinen tutkimus tarkoittaa ”tutkimusta, joka pyrkii ilmaisemaan tutkimustulokset matemaattis-tilastollisessa muodossa”.

<sup>19</sup> *Aarnio* 1989, s. 46.

<sup>20</sup> Ks. lisää lähdetyypeistä ja lähteiden hyödyntämisestä *Husa – Mutanen – Pohjalainen* 2010, s. 31.

tutkimuksesta saatavia huomioita.<sup>21</sup> Tutkimusmetodeita edustavat oikeustieteen tutkimusmenetelmiin lukeutuvat lainoppi, oikeushistoria, oikeussosiologia, oikeusfilosofia ja vertaileva oikeustiede, muutamia mainitakseni. Näistä voidaan valita tutkimukseen yksi tai tarvittaessa useampi, joita sitten yhdistellä tutkielman laadinnassa.<sup>22</sup> Tässä pro gradu -tutkielmassani käytän pääasiallisesti oikeustieteellisenä tutkimusmetodina lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa. *Ari Hirvosen* kirjoittamassa *Mitkä metodit? – oppaassa oikeustieteen metodologiaan – lainopilla selvitetään voimassa olevan lain sisältöä.*<sup>23</sup> Toisin sanoen lainopin tulkinnalla on praktinen ulottuvuus.<sup>24</sup>

Aarnio on määritellyt lainopin keskeisiksi tehtäviksi oikeussääntöjen sisällön selvittämisen ja systematisoinnin.<sup>25</sup> Tutkielmani yhtenä tarkoituksena on tutkia hyvän hallinnon tavoitteiden toteutumista ja soveltuvuutta turvallisuusviranomaisten välisessä yhteistyössä. Kun lainopin keskeisimpiin tehtäviin kuuluu voimassa olevan oikeuden sisällön selvittäminen käsillä olevassa oikeusongelmassa, on lainoppi tutkimusmetodina tutkielmani kannalta sopivin. Lainopin merkittävin tehtävä juontaa juurensa oikeusjärjestyksen sisältöä käsittävästä epätietoisuudesta.<sup>26</sup> Päätöstäni valita lainopillinen metodi tutkielmaani puoltaa myös se, että ei ole täysin selvää sitovatko hyvän hallinnon tavoitteet oikeasti turvallisuusviranomaisia ja viranomaisten välistä yhteistyötä. Koska lainoppi keskittyy oikeussääntöjen lisäksi myös oikeusperiaatteisiin, on tutkielman yhtenä tehtävänä punnita ja yhteensovittaa hallinnon oikeusperiaatteita viranomaisyhteistyöhön.

*Erkki Havansin* mukaan on olemassa monta tapaa tutkia oikeutta, oikeuselämää ja elämää oikeuden vaikutuspiirissä. Perinteisen lainopin rinnalle tutkimusmetodiksi voidaan ottaa myös esimerkiksi oikeusempiria, jolloin tutkimuksessa pohditaan sitä, mitä todella tapahtuu oikeusrelevantissa todellisuudessa.<sup>27</sup> *Kaijus Ervastin* mukaan ”oikeudellista tutkimusta voidaan tehdä myös muista tiedonintresseistä käsin kuin lainopin tulkinta- ja systematisointitehtävistä”. Hän puoltaa myös empiirisen tutkimuksen käyttämistä. Empiirisessä tutkimuksessa selvitetään, miten oikeusjärjestys toimii todellisuudessa ja toteutuuko esimerkiksi lainsäädäntö käytännössä.<sup>28</sup> Käytän siis tutkielmassani haastattelujen myötä osin myös empiiristä lähestymistapaa.

<sup>21</sup> Ks. lisää lainopin metodeista *Kolehmainen* 2015, s. 111-112.

<sup>22</sup> *Husa – Mutanen – Pohjalainen* 2010, s.19.

<sup>23</sup> *Hirvonen* 2011, s. 25.

<sup>24</sup> *Aarnio* 2006, s. 238. Ks. myös *Aarnio* 1997, s. 37.

<sup>25</sup> *Aarnio* 1997, s. 36-37.

<sup>26</sup> *Husa – Mutanen – Pohjalainen* 2010, s. 20.

<sup>27</sup> Näin *Havansi* 2004, s. 3.

<sup>28</sup> Ks. lisää empiirisestä oikeustutkimuksesta. *Ervasti* 2004, s. 11-12.

## 1.4 Tutkielman oikeudenalakehys

Hallinto ja oikeus ovat tiiviisti sidoksissa keskenään. Suomessa lainsäädäntö määrittää hallinnon toiminnalle perusteita, tavoitteita ja rajoja. Koska oikeudellisen sääntelyn toteutuminen edellyttää puolestaan hallintoa, on viranomaisen tehtävä huolehtia siitä, että sääntely toimii käytännössä. Viranomaiset ovat osa julkishallintoa, jonka yhtenä tehtävänä on käyttää julkista valtaa. Vaikka Suomi on oikeusvaltio, on se samalla myös hyvinvointivaltio, jolla on modernin hallinnon piirteitä. Tämä tarkoittaa, että hallinnolle on tyypillistä sen legaalisuuden lisäksi myös tavoitteellisuus ja asiakkaan oikeuksien sekä hyvän hallinnon vaatimusten huomioon ottaminen.<sup>29</sup> Viranomaisyhteistyön ja hyvän hallinnon säännökset ovat osa hallinto-oikeuden oikeudenalaa. Tutkielmani kuuluu hallinto-oikeuden<sup>30</sup> oikeudenalan tutkimuksen piiriin.

Hallinto-oikeudella on pitkä historia. Pohjoismaat – Suomi mukaan lukien – ovat lukeutuneet saksalaisen oikeuskulttuurin vaikutuspiiriin, näin myös hallinto-oikeuden osalta<sup>31</sup>. Suomalainen hallinto-oikeus on saanut vaikutteita Saksan ohella myös Ranskasta ja Ruotsista. Suomalaisen hallinnon juuret ulottuvatkin Ruotsin hallinnon syntymiseen.<sup>32</sup> Suomessa hallinto-oikeus *tieteenalana* on suhteellisen nuori. Ensimmäiseksi hallinto-oikeuden professoriksi nimitettiin legalismin sanansaattajana tunnettu *K.J Ståhlberg*, sittemmin tasavallan presidentti. Hän osasi soveltaa taidokkaasti saksalaista käsiteläinoppia suomalaiseen hallinto-oikeudelliseen kulttuuriin.<sup>33</sup> Hallinto-oikeuden traditio liitetään Suomessa niin kutsuttuun ståhlbergläis-merikoskilaiseen hallinto-oikeuteen. Myös professori ja oikeustieteilijä *Veli Merikoski* oli keskeinen vaikuttaja hallinto-oikeuden kehittämisessä.<sup>34</sup>

Hallinto-oikeus merkitsee niin erityistä oikeusjärjestyksen alaa kuin tätä esittävää ja tutkivaa oikeustieteen haaraa.<sup>35</sup> *Oikeudenalana* hallinto-oikeutta voidaan pitää säädösmäärältään yhtenä laajimmista.<sup>36</sup> Sen tehtäviin lukeutuu hyvän hallinnon perusteiden ja oikeusturvan takeiden määrittely hallintoasioiden käsittelyssä. Hallinto-oikeudellinen normisto antaa puitteet hallin-

<sup>29</sup> *Mäenpää* 2018, s. 41.

<sup>30</sup> Ks. hallinto-oikeuden määrittelystä *Mäenpää* 2018, s. 41. Hallinto-oikeus on osa oikeusjärjestystä, jolloin se muodostaa itsenäisen oikeudenalan, mutta se on myös oikeustieteen osa-alue.

<sup>31</sup> Hallinto-oikeus, käsitteen molemmissa merkityksissä syntyi 1800-luvun loppupuolella Saksassa. *Tuori Oikeus* 2003, s. 234.

<sup>32</sup> Ks. *Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko* 2010, s. 413.

<sup>33</sup> *Heuru* 2003, s. 58-59. Heuru mainitsee Ståhlbergin lisäksi yhdeksi vaikuttavaksi tutkijaksi suomalaisen oikeusoppineen Robert Hermansonin. Ståhlberg huomioi R.F. Hermansonin teoksen *Föreläsningar ofver imhemska förvaltningsrätt* (1989) Suomen yhdeksi hallinto-oikeustieteen pääteokseksi. *Ståhlberg* 1913, (IV-V).

<sup>34</sup> Näin *Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko* 2010, s. 413-414.

<sup>35</sup> Näin *Ståhlberg* 1928, s. 4.

<sup>36</sup> *Kuusikko* 2012, s.102.



totoiminnalle ja viranomaisille kuuluvan julkisen vallan käytölle. Oikeudenalan periaatteellisesti tärkeimmät oikeuslähteet löytyvät perustuslaista, sillä se määrittelee julkisen vallan käytön perusteet ja muodot.<sup>37</sup> *Oikeusjärjestyksen osa-alueena* se muodostaa itsenäisen oikeudenalan, joka kuuluu julkisoikeuden alueelle. Julkisoikeutta koskeva normisto sääntele julkisen vallan käyttöä sekä suhteita julkisyhteisöjen ja yksityisten välillä.<sup>38</sup> Hallinto-oikeudella on sääntelyyn liittyviä yhteyksiä kaikkiin julkisoikeuden aloihin.<sup>39</sup>

Hallinto kehittyy yhteiskunnan mukana. Julkishallinto on muuttunut paljon sen kehittymisen alkuajoilta 1600-luvulta. Virkamieshallinnon perusteiden luominen (n. 1600-1900), oikeusvaltion kausi (n. 1900-), hyvinvointivaltion kausi (n. 1950-) ja moderni julkishallinto (n. 1990-) ovat pääpiirteissään neljä suurinta päävaihetta julkishallinnon kehityskaarella. Hallinto siis muuttuu. Se muuttuu modernimpaan suuntaan.<sup>40</sup> Muutokseen vaikuttavat useat tekijät samanaikaisesti ja niitä voivat olla esimerkiksi poliittiset, taloudelliset ja ideologiset tekijät sekä kansainvälistyminen. Voi olla helpompaa ymmärtää miten hallinto muuttuu, kuin saada vastausta siihen, miksi nämä muutokset tapahtuvat.<sup>41</sup>

Suomen toiminta- ja turvallisuusympäristö on muuttunut viime vuosien aikana paljon ja näenkin myös sillä olleen vaikutuksensa suomalaisen hallinto-oikeuden tarpeelle kehittyä. Jotta hallinto voisi vastata yhteiskunnan asettamiin haasteisiin, on sen luotava uusia ajattelumalleja ja säädöksiä, jotka toimivat nyky-yhteiskunnan etuja ajatellen. Esimerkiksi digitalisaation myötä yhä suuremmissa roolissa oleva informaatioteknologia on asettanut uudenlaisia haasteita hallinto-oikeudelle.<sup>42</sup> Tästä hyvänä esimerkkinä on automatisoitu päätöksenteko viranomaistoi-

---

<sup>37</sup> Mäenpää 2011c, s. 7

<sup>38</sup> Mäenpää 2018, s. 42-43.

<sup>39</sup> Näitä ovat muun muassa sosiaali-oikeus, finanssi-hallinto-oikeus, ympäristöhallinto-oikeus, kilpailun valvonta, prosessioikeus, rikosoikeus ja hallinnolliset sanktiot, eurooppaoikeus hallintotoiminnassa, kansainvälinen ja globaali-oikeus, yksityisoikeus ja hallintotoiminta ja informaatio-oikeus. Ks. Mäenpää 2018, s. 46-47. Kiinnostavaa on pohtia, kuinka paljon hallinto-oikeus tulee lähentymään informaatio-oikeuden kanssa. Viranomaisyhteistyön onnistumisen yksi kulmakivistä on, että informaatiovirrat, kuten tietojenvaihto viranomaisten välillä toimii ja että tietoverkot ovat turvalliset.

<sup>40</sup> Mäenpää LM 1997, s. 997. Mäenpään mukaan modernisoituminen ei tapahdu hetkessä. 1990-luvun lopulla kirjoitetun asiantuntija-artikkelin perusteella hallinto-oikeudellinen tutkimus pysyi 1990-luvulla niukkana. Hän ennusti kuitenkin, että tutkimuksellinen tilanne paranee, jos modernin hallinnon piirteiden haasteellisuus onnistuu herättämään tulevaisuudessa suurempaa mielenkiintoa. Ehtona tälle kuitenkin on ollut, että hallinto-oikeuden perusteita ja yleisiä oppeja arvioidaan niin, että ne tulevaisuudessa vastaavat globalisoituvan yhteiskunnan haasteisiin. Mäenpää on ennustanut oikein ja hallinnon uudistamistarpeet ovatkin hallinnon toimintaympäristön määrittelemiä.

<sup>41</sup> Mäenpää 2018, s. 59-61. Modernin julkishallinnon piirteet, kuten pyrkimys hallinnon keventämiseen tai jopa sen hajauttamiseen, julkisen sääntelyn vähentäminen ja yksityistämisen lisääminen ovat lisääntyneet yhteiskunnassamme viime vuosikymmeninä. Muutosta selitetään hyvinvointivaltion kalleudella.

<sup>42</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 426.

minnassa. Hallintoprosessien tehokkaamman, nopeamman ja automatisoidumman päätöksenteon ohella on syytä muistaa muun muassa hyvän hallinnon periaatteet ja oikeusturvan toteuttaminen.

Tulevaisuuden ennustaminen on vaikeaa, myös hallinto-oikeuden osalta.<sup>43</sup> Sen luonne on muuttunut muun muassa yksityistämisen, organisaatiokehityksen ja kansainvälistymisen myötä. Byrokratia pitää kuitenkin huolen siitä, että muutokset ovat maltillisia ja järkeviä. Byrokratiaa tullaan tarvitsemaan myös tulevaisuudessa.<sup>44</sup> Hallinto-oikeuden kehittymiseen saattaa entistä enemmän olla vaikutusta eurooppalaisella hallinto-oikeudella,<sup>45</sup> joka mahdollisesti ottaa yhä suurempaa roolia kansallisessa hallinto-oikeudessa. Voisiko Euroopan unionilla olla jonain päivänä yhteinen hallintosäädös? Siitä on käyty keskustelua.

---

<sup>43</sup> Ks. lisää hallinto-oikeuden tulevaisuudenkuvista. Tuori on pohtinut 2000-luvun alussa hallinto-oikeuden tieteenalan kehittymisestä. Hänen mukaansa hallinto-oikeus ei ole sulautumassa muihin oikeudenaloihin tai oikeustieteen haaroihin. Se ei ole myöskään kuihtumassa, mutta sen on avauduttava toisille tieteenalojen välisille yhteyksille samalla, kun sen on pidettävä kiinni demokraattisen oikeusvaltion näkökulmasta. *Tuori Oikeus* 2003, s. 248-249. Ks. ja vrt. Mäenpään pohdintoja hallinto-oikeuden tulevaisuudesta. Hän on pohtinut 1990-luvulla, että hallinto-oikeudella on kolme skenaariota: hajautuva hallinto-oikeus, yksityistävä hallinto-oikeus ja uudistuva hallinto-oikeus. *Mäenpää LM* 1998, s. 132.

<sup>44</sup> Ks. *Kuusikko* 2012, s. 164.

<sup>45</sup> Ks. *Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko* 2010, s. 426.

## 2 HYVÄ HALLINTO

### 2.1 Mitä on hyvä hallinto ja miksi sitä tarvitaan?

Julkishallinto koskettaa meistä jokaista monella eri elämänalueella. Voimme puhua laajasta hallinnollisesta kokonaisuudesta, jolla on yhteyksiä koko ihmisen elinkaaren ajalle. Koska julkishallinnon toiminnalla on suuri vaikutus jokaisen elämään, on julkisen vallan turvattava jokaiselle kuuluvien perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Oikeuksien toteutuminen edellyttää puolestaan hyvän hallinnon toteutumista.<sup>46</sup>

Mitä sitten on hyvä hallinto? Aluksi on hyvä pohtia sen merkitystä käsitteenä ja jakaa määritelmä osiin. Ensin on ymmärrettävä mitä hallinnolla tarkoitetaan. Klassisen määritelmän mukaan hallintoa on kaikki muu mikä ei ole lainkäyttövaltaa eikä lainsäädäntövaltaa.<sup>47</sup> Käsitteenä hallinnolla on kuitenkin klassista määritelmää syvempi sisältö ja siitä voidaan puhua eri maiden oikeuskirjallisuudessa eri kieliversioin ja eri merkityksissä. Kansainvälisessä kontekstissa voimme puhua *hallinnosta* (*administration*) tarkoittaen lähinnä valtion toimintaa tai *hallinnasta* (*governance*), jolloin mukana on valtion toiminnan lisäksi esimerkiksi kansainvälisten järjestöjen toiminta. *Ida Koivisto* on pohtinut väitöskirjassaan ”Hyvän hallinnon muunnelmat”, hallinnon ja hallinnan käsitteiden merkityksiä ja todennut, että hallinto käsitteenä nauttii hallintaa suurempaa täsmällisyyttä. Sillä ei esimerkiksi ole englanninkielisiä lähikäsitteitä, kuten hallinnalla on. *Kauko Heurun* mukaan *governance* -käsitteessä kyse on *hallintotavasta*, joka voidaan kuvata hallinto otsakkeen alla ja kaikki se, minkä *governance* -käsite kuvaa, voidaan liittää hyvän hallinnon käsitteeseen. *Governance* -käsitteen on katsottu ansiokkaasti tuovan esille hallinnon muuttumisen hierarkkisesta organisaatiosta moderniksi järjestelmäksi, jossa kehitetään ja koordinoidaan yhteiskuntaa, eikä toteuteta vain yksittäisiä toimenpiteitä.<sup>48</sup>

Hallinnon ja hallinnan käsitteiden eron ymmärtäminen voi olla haasteellista. Käsitteproblematiikkaa voidaan havainnollistaa laivametaforan kautta, jota niin *Koivisto* kuin *Michael Foucault* on käyttänyt. Siinä hallintaa kuvataan laivan ohjaamisena ja hallintoa puolestaan laivan huoltamisena ja sen kunnon ylläpitämisenä.<sup>49</sup> Tämänkaltaisen jaottelun perusteella voimme puhua

---

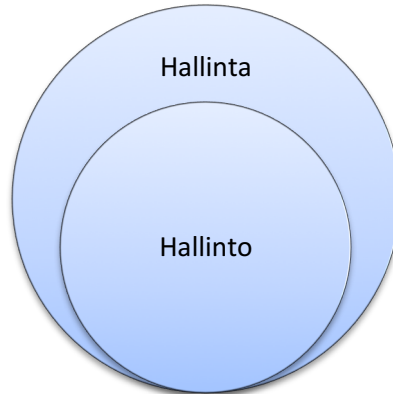
<sup>46</sup> Ks. *Mäenpää* 2011c, s. 1.

<sup>47</sup> *Heuru* 2003, s. 71.

<sup>48</sup> *Heuru* 2003, s. 152.

<sup>49</sup> *Koivisto* 2011, s. 91-93. *Michael Foucault*’n tarkka vertaus hallinnasta: ”*What does it mean to govern a ship? It means clearly to take charge of the sailors, but also of the boat and its cargo; to take care of ship means also to reckon with the winds, rocks and storms; and it consists in that activity of establishing a relation between the sailors who are to be taken care of the ship which is to be taken care of, and the cargo which is to be brought*

hyvästä hallinnosta joko *good administration* (*hyvä hallinto*) tai *good governance* (*hyvä hallinta*) merkityksessä. Tässä tutkielmasta hyvää hallintoa tarkastellaan lähinnä *good governance*-merkityksessä, sillä tutkielman keskiössä on yhteiskunnan ja viranomaisyhteistyön tarkastelu laajassa merkityksessä.



**Kuvio 1.** Hallinto- ja hallinta- käsitteiden välinen suhde-ero.

Hallinnon ymmärtämisen jälkeen on pureuduttava siihen mitä hyvällä tarkoitetaan. *Hyvän* käsite muuttuu ja muuttaa muotonaan yhteiskunnan kehittymisen rinnalla. Siksi myös hyvälle hallinnolle on annettu eri aikoina eri ulottuvuus. Hyvän ja *hyvää tekevän* käsite on aina suhteutettava siihen kenelle tai mille taholle se on hyvä. Hyvän määrittelemiseksi voidaan käyttää apuna sen vastakohtaa eli haitallista.<sup>50</sup> Hyvän hallinnon vastakohta onkin huono hallinto, englanniksi *maladministration*.<sup>51</sup>

Hyvän hallinnon käsite on saanut erilaisia ulottuvuuksia eri aikoina ja sen ymmärtämistapa on vaihdellut suomalaisessa oikeusdiskurssissa. Voidaan puhua jopa eräänlaisista paradigman muutoksista.<sup>52</sup> *Kirsi Kuusikko* on erotellut hyvän hallinnon paradigmat oikeusvaltiossa, hyvinvointivaltiossa ja modernissa valtiossa. Oikeusvaltiossa hyvä hallinto tarkoittaa lakisidonnaisuutta, puolueettomuutta ja yhdenvertaisuutta. Hyvinvointivaltiossa hyvän hallinnon tunnus-

---

*safely to port; and all those eventualities like wind, rocks, storms and so on; this is what characterizes the government of a ship.* Foucault 1991, s. 93-94.

<sup>50</sup> von Wright 2001, s. 197.

<sup>51</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 89.

<sup>52</sup> Koivisto 2011, s. 124.

merkkejä ovat sen ensivaiheessa palvelevuus aineellisesti ja myöhemmässä vaiheessa palvelevuus myös menettelyllisesti. Modernissa valtiossa hallinto on hyvää silloin, kun se on refleksiivistä, tehokasta ja joustavaa.<sup>53</sup>

Suomen lainsäädäntöön hyvän hallinnon käsite rantautui vasta perustuslakien perusoikeussääntösten uudistamisen myötä vuonna 1995. Nykyisin hallinnon tulee olla hyvää suhteessa valtion päämäärien toteuttamiseen sekä suhteessa yksilöihin.<sup>54</sup> Toisin sanoen hyvä hallinto koostuu siitä, että virkamiehet toteuttavat velvollisuuksiaan julkisen vallan käyttäjinä ja yksilöillä on tiettyjä oikeuksia hallinnon asiakkaan roolissa.<sup>55</sup> Tämän jaottelun myötä hyvästä hallinnosta puhuttaessa voidaan erottaa erilaisia näkökulmia siihen. Voidaan puhua asiakkaan näkökulmasta, viranomaisen näkökulmasta ja niin sanotusta kontrollinäkökulmasta. *Asiakkaan näkökulmasta* voidaan puhua toisella nimellä oikeus-näkökulma, sillä siinä keskitytään hyvän hallintotavan mukaiseen palveluun. Näkökulman ongelmana on se, että asiakas ei välttämättä aina tiedä oikeuksiaan eikä sitä, mitä hyvä hallinto voi tarjota. *Viranomaisnäkökulmaa* ajatellaan velvollisuus-näkökulmana, joka sisältää viranomaisen velvollisuuden toimia hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla. Tässä näkökulmassa korostuu hyvä hallinto perusoikeutena, sillä viranomaisilla on velvollisuus toteuttaa tätä oikeutta. Tämän näkökulman ongelma on, että hyvän hallinnon periaatteiden pitäisi läpäistä koko hallintotoiminta. *Kontrollinäkökulmassa* keskitytään laillisuusvalvojen ja tuomioistuinten näkökulmaan. Valvonnan ansiosta hyvän hallinnon vastaisesta toimesta voidaan antaa esimerkiksi huomautus. Tämän näkökulman ongelmana voidaan pitää sen rajan hahmottamista, jonka ylittäminen rikkoo hyvän hallinnon vaatimukset.<sup>56</sup>

Miksi hyvää hallintoa tarvitaan? Se on arvopäämäärä, jota tavoitella. Valtiosääntöoikeudellisesti voidaan ajatella, että ylimmät oikeudelliset arvot löytyvät perustuslaintasoisesta säädöksestä. Kuusikko onkin pohtinut sitä, minkälaisia arvoja hyvään hallintoon sisältyy perusoikeutena. Arvoiksi voidaan katsoa ainakin asian menettelyllisen käsittelyn virheettömyys ja materiaalisesti oikeasisältöinen ratkaisu. Näiden lisäksi harkintavallan rajoiteperiaatteet kuvastavat

---

<sup>53</sup> *Kuusikko* 2000, s. 99. Ks. myös *Heuru* 2003, s. 149-150 ja 153. Hyvän hallinnon päämäärät ja ajattelutavat ovat siis vaihdelleet eri ajanjaksoina. Aikaisemmin hallinto on ollut hyvää silloin, kun se on ollut hyvää tekevää valtion intressille. Kuitenkin oikeusvaltion kehityksen myötä hallinnon on ajateltu olevan hyvää silloin, mitä paremmin ja enemmän se kontrolloi yksilöä ja yhteiskuntaa. Vasta manageristisen ajattelutavan ja ihmisoikeuksien kansainvälisoikeudellisen merkityksen myötä hallinto on saatettu enemmän kansalaisnäkökulman valoon. Voidaan jopa kysyä, voisiko hyvä hallinto olla joku päivä ihmisoikeus?

<sup>54</sup> *Heuru* 2003, s. 150 ja s. 144.

<sup>55</sup> *Koivisto* 2011, s. 129. Hallinnon asiakkaiden voidaan nähdä muodostavan ryhmän, jonka vastakkaisella puolella ovat virkamiehet sekä muut viranomaisten edustajat.

<sup>56</sup> Ks. *Hautamäki* 2004, s. 23-24.

hyvää hallintoa arvopäämääränä.<sup>57</sup> Arvot ovat kuitenkin subjektiivisia ja niin ovat myös arvopäämäärät. Näin ollen hyvän hallinnon arvopäämääräksi voidaan mielestäni luokitella myös viranomaisyhteistyölle asetettavat odotukset. Seuraavissa alaluvuissa käsitellään hyvää hallintoa perusoikeutena, tavoitteena, hallintoa yleisten oikeusperiaatteiden muodossa, sen yhteyttä viranomaisyhteistyöhön sekä hieman peilaten myös EU-oikeuteen.

## 2.2 Perusoikeus hyvään hallintoon

Hyvä hallinto on jokaiselle ihmiselle kuuluva perusoikeus. Kaikilla ihmisillä on siis oikeus saada hyvää hallintoa.<sup>58</sup> Lainsäätäjä on asettanut vaatimuksen hyvästä hallinnosta Suomen perustuslakiin. Sen 21 §:ssä säädetään sekä asianmukaisen käsittelyn perusteista että oikeudenmukaisen oikeusturvamenettelyn takeista.

### *PL 21 § Oikeusturva*

*Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.*

*Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin muin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.*

Lainkohdan mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvä hallinto on perusoikeus, jonka tarkemman sisällön määrittely on annettu lakivarauksen tavoin lainsäätäjän tehtäväksi. Hyvän hallinnon takeet löytyvät ennen kaikkea hallintolaista ja virkamieslaista (750/1994). PL 21 §:stä voi johtaa suoraan muutamia takeiksi katsottavia menettelyllisiä perusoikeuksia eli osaoikeuksia. Luettelo ei ole tyhjentävä.<sup>59</sup> Olli Mäenpään mukaan muita keskeisiä hyvän hallinnon takeita ovat muun muassa julkisuusperiaate, perusoikeuksien turvaamisvelvoite, hallinnon palveluperiaate ja siihen läheisesti kuuluva neuvonta sekä virkatoiminnan puolueettomuus.<sup>60</sup> Hyvän hallinnon takeina voi toimia normatiivisten takeiden lisäksi epävirallisempia ja pehmeämpiä elementtejä, kuten hallinnon toimintatavat, hallinnolliset käytännöt, viranomaisten hallintokulttuuri, virkamiesetiikka ja virkamiesten koulutustaso. Niiden tason ollessa hyvä,

<sup>57</sup> Ks. *Kuusikko* 2000, s. 77.

<sup>58</sup> Oikeusasiamies 2020, kohta Mitä on hyvä hallinto?

<sup>59</sup> Ks. lisää hyvän hallinnon takeista *Koivisto* 2011, s. 144-145.

<sup>60</sup> Ks. *Mäenpää* 2018, s. 91. Leipätekstiin on valittu tutkielman kannalta olennaisimmat hyvän hallinnon takeet.

on niillä hallinnon laatuun positiivisia vaikutuksia. Hyvän hallinnon edellytykseksi voidaan lisäksi katsoa itse pyrkimys hyvään hallintoon. Se, millainen ulkoinen kuva ja arvopohja hallinnolla on, vaikuttaa siihen, miten viranomaisten katsotaan noudattavan hyvää hallintoa.<sup>61</sup>

Hyvän hallinnon asema perusoikeutena luo sille erityispiirteitä. Sen vuoksi julkisen vallan on turvattava se perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen mukaan.<sup>62</sup> Perusoikeudet ovat hierarkkisesti ja symbolisesti muita oikeuksia tärkeämpiä oikeuksia. Kuten edellä on käynyt ilmi, hyvästä hallinnosta tuli perusoikeus perusoikeusuudistuksen myötä vuonna 1995. Perusoikeusideologia on vahvistanut asemaansa 1990-luvulta alkaen niin kansallisesti kuin eurooppalaisesti.<sup>63</sup> Hyvän hallinnon turvaaminen lain avulla on tärkeää, mutta sen on toimittava hyvin myös käytännössä. Toimivuuden turvaamisen takaajina ovat erilaiset oikeusturvakeinot, joilla pyritään varmistamaan sisällöltään ja laadultaan hyvää hallintoa. Oikeusturvakeinot toimivat myös hyvän hallinnon takeina, sillä niiden avulla voidaan turvata menettelyllisten oikeuksien täyttyminen asian käsittelyssä.<sup>64</sup> Hyvän hallinnon takeita koskevan lainsäädännön<sup>65</sup> noudattaminen on lähtökohta hyvän hallinnon vaatimuksien toteutumiselle.

### 2.3 Tavoitteena hyvä hallinto

Hyvää hallintoa voidaan tavoitella eri syihin vedoten. Siihen voidaan pyrkiä esimerkiksi siksi, että nykyinen hallinto toimii joko liian kalliisti ja byrokraattisesti tai sen vuoksi, että kansalaisten luottamus hallintoon on heikentynyt sen koetun etäisyyden, huonon laadun tai virkavaltaisuuden vuoksi. Kansalaisten luottamuksen säilyttäminen edellyttää hallinnon avoimuutta, joustavuutta ja tehokkuutta, sekä mahdollisuutta ottaa kantaa viranomaisten toimintaan. Sen vuoksi onkin tärkeää, että viranomaisten toiminta on ennakoitavaa ja objektiivista. Edellä mainittujen syiden lisäksi myös hallinnon legitimitetin turvaaminen toimii kannustimena hyvään hallintoon pyrittäessä.<sup>66</sup>

Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta (HL 1

---

<sup>61</sup> Mäenpää 2018, s. 92.

<sup>62</sup> Mäenpää 2011b, s. 4.

<sup>63</sup> Ks. Koivisto 2011, s. 137.

<sup>64</sup> Mäenpää 2018, s. 91.

<sup>65</sup> Hyvää hallintoa määrittää perustuslain lisäksi hallintolaki, julkisuuslaki ja sosiaali- ja terveyshuollon palveluista annetut asiakaslait. Mäenpää 2011c, s. 8.

<sup>66</sup> Ks. Mäenpää 2011b, s. 63-64.

§). Edistämisen tavoitteet pohjautuvat perusoikeussäätelyyn, tarkemmin PL 21 §:ään.<sup>67</sup> Hallintolaki suuntautuu ensisijaisesti viranomaisiin ja muihin julkista hallintotehtävää hoitaviin ja sen kohteena on niiden toiminta sekä julkisten hallintotehtävien hoitaminen.<sup>68</sup> HL 1 §:llä on oikeudellista merkitystä, sillä se on viranomaisten toimintaa yleisellä tasolla ohjaava oikeusnormi.<sup>69</sup> Sillä on myös juridista merkitystä hallintolain yksittäisissä soveltamistilanteissa.<sup>70</sup> Hallintolain toisessa luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja siinä ohjataan viranomaisten toimintaa kansalaisten kohtaamisessa ja asioiden käsittelyssä. Lainvalmisteluaineiston mukaan Euroopan unionin perusoikeuskirja on vahvistanut hyvän hallinnon periaatteiden merkitystä Euroopan unionin sisällä.<sup>71</sup> Perusoikeuskirjan 41 artiklan Oikeus hyvään hallintoon (*Right to good administration*) ja hyvän hallinnon säännösten merkitykset ovat kasvattaneet merkitystään Euroopan unionin toiminnassa.

Hyvä hallinto on siis tavoitteena niin kansallisesti kuin EU:ssakin. ”Töitä” joudutaan kuitenkin vielä tekemään, sillä kansalaisten luottamus muun muassa hallinnon avoimuuteen ja luotettavuuteen saattaa joskus horjua. Hyvä hallinto on tavoiteltava arvopäämäärä ja siinäkin voi aina pyrkiä parempaan.

## 2.4 Hallinnon keskeiset oikeusperiaatteet

### 2.4.1 Hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus

Kuten edellä tutkielmassa on käynyt ilmi, oikeusvaltiossa hyvä hallinto tarkoittaa lakisidonnaisuutta. Hallinnon lainalaisuusperiaatteen voidaankin katsoa ankkuroituneen historiallisessa katsannossa erityisesti juuri oikeusvaltion ideaan. Hallinnon lainalaisuuden pääsisältö muodostuu lainalaisuusperiaatteesta ja lakisidonnaisuuden periaatteesta.<sup>72</sup>

*Lainalaisuusperiaatteeseen* kuuluu, että julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Määritelmä löytyy perustuslain 2 § 3 momentista. Lainalaisuusperiaatteen johdosta julkinen valta<sup>73</sup> ei voi pohjautua delegoituun lainsäädäntöön. Tarkemmin sanottuna viranomaisten toimet eivät

---

<sup>67</sup> Lain esitöiden mukaan hyvällä hallinnolla tarkoitetaan hallintolain mukaan lähtökohtaisesti PL 21 §:n toteuttamista. *HE 72/2002 vp*, s. 43-44.

<sup>68</sup> Ks. *Mäenpää* 2011c, s. 28.

<sup>69</sup> Se ei kuitenkaan sisällä velvoitetta ryhtyä edistämään lain tarkoitusperiä *HE 72/2002 vp*, s. 43.

<sup>70</sup> *Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko* 2010, s. 87.

<sup>71</sup> *ibid.*

<sup>72</sup> *Mäenpää* 2018, s. 143.

<sup>73</sup> Esimerkiksi viranomaisen tekemä hallintopäätös, jolla on vaikutuksia yksityisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin on julkisen vallan käyttöä. Ks. lisää lainalaisuusperiaatteen soveltamisalasta *Mäenpää* 2011b, s. 69-70.



voi perustua esimerkiksi asetuksiin, ministeriöiden antamiin määräyksiin, ohjeisiin tai hallinnollisiin suunnitelmiin. Koska lainalaisuusperiaate suojaa yksityisen positiivisia oikeuksia, on hallinnon asiakkaan hyvä tiedostaa, miten hänelle kuuluvaan oikeusasemaan voidaan puuttua erilaisilla velvoitteilla ja rajoituksilla.<sup>74</sup>

Kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Tätä *lakisidonnaisuuden periaatetta* ilmentää myös PL 2 §: 3 mom. Vaikka säädöksen perusteella viranomaisella on velvollisuus noudattaa lakia, on myös yksityisellä oikeus odottaa näin tapahtuvan. Yksityinen voi siis olettaa, että viranomainen täyttää lain määrittelemät edut ja oikeudet. Lakisidonnaisuus koskee koko oikeusjärjestystä ja kaikkia voimassa olevia oikeusnormeja.<sup>75</sup> Periaate velvoittaa kaikkia julkishallinnon elimiä ja koko hallintohenkilöstöä. Siten palvelussuhteen laadulla tai organisaatorisella asemalla ei ole vaikutusta lakisidonnaisuuden soveltamisalaan.<sup>76</sup>

#### 2.4.2 Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallintotoiminnan kannalta oikeusperiaatteilla on merkittävä vaikutus. Ne ovat joustavia ja käyttöalaltaan laajoja normeja, joiden avulla luodaan sisällöllisiä puitteita muun muassa hyvän hallinnon toteutumiseksi viranomaistoiminnassa. Oikeuskäytännön ja lainopin lisäksi niitä on määritelty nykyisin myös lainsäädännössä.<sup>77</sup> Hallintolain toisessa luvussa on säädetty hyvän hallinnon perusteista ja sen 6 §:ssä hallinnon oikeusperiaatteista. Lainkohdan mukaan:

*”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”.*

Pykälä sisältää tiivistetysti viisi hallinnon oikeusperiaatetta, joita ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, puolueettomuusperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojanperiaate. Periaatteiden sisältöä ja soveltamisalaa määrittelevät hallintolain lisäksi myös muun muassa tuomioistuini- ja laillisuusvalvontakäytäntö. Hallinnon oikeusperiaatteita sovelletaan kaikkeen hallintoelinten toimintaan riippumatta sen sisällöstä tai muodosta. Niitä sovelletaan niin viranomaisen toimiin kuin hallinnon asiakkaisiinkin. Erityisen tärkeä merkitys

<sup>74</sup> Mäenpää 2011b s. 68-70.

<sup>75</sup> Mäenpää 2011b s. 70-71.

<sup>76</sup> Mäenpää 2018, s. 147.

<sup>77</sup> Mäenpää 2018, s. 151-152.

periaatteilla on silloin, kun viranomaisen toimivaltansa rajoissa valitsee erilaisista vaihtoehtoista tavan toimia. Viranomaisella on siis *harkintavaltaa* valita eri toimenpiteiden välillä.<sup>78</sup> Toisaalta hallinnon oikeusperiaatteilla on harkintavaltaa rajoittava vaikutus ja siksi niitä onkin luonnehdittu *harkintavallan rajoitusperiaatteiksi* ja niiden laiminlyömistä on kutsuttu *harkintavallan väärinkäytöksi*.<sup>79</sup> Turvallisuusviranomaiset noudattavat toiminnassaan hallinnon oikeusperiaatteita, ja niistä osa on kirjoitettu myös substanssilainsäädäntöön. Seuraavaksi tarkastellaan tarkemmin hallintolain 6 §:n sisältämiä yleisiä oikeusperiaatteita ja lyhyesti niiden soveltuvuutta turvallisuusviranomaisten väliseen yhteistyöhön.

*Yhdenvertaisuusperiaatteen* mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Tasapuolisuuden vaatimus perustuu perustuslain 6 §:ään, jonka mukaisesti ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuus hallintolain 6 §:n mukaan koskee kaikkea viranomaistoimintaa ja sen vaatimukset koskevat niin luonnollisia henkilöitä kuin oikeushenkilöitäkin.<sup>80</sup> Hallintolain esitöiden mukaan tasapuolisen kohtelun tärkeys vain korostuu, kun viranomaisen käyttää harkintaa kohdistuen yksityisten toimintamahdollisuuksiin tai oikeusasemaan. Sen vuoksi onkin tärkeää, että kaikilla hallinnon asiakkaila on tasavertaiset mahdollisuudet olla selvillä lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.<sup>81</sup> Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti hallintotoiminta ei saa olla syrjivää ja erilaiselle kohtelulle on löydyttävä hyväksyttävä peruste.<sup>82</sup> Yhdenvertaisuusperiaatetta voidaan *Heurun* mukaan pitää hallintoa ohjaillevista oikeusperiaatteista teoreettisesti kenties kaikkein vaikeimpana huolimatta säännösten näennäisestä helppoudesta.<sup>83</sup> Yhdenvertaisuusperiaate kytkeytyy tutkielmaan ehkäpä parhaiten kansalaisnäkökulmasta tarkasteltuna ja siten miten kansalaiset kokevat viranomaisyhteistyön toimivan. Kansalaisten on saatava viranomaisilta yhdenvertaista kohtelua alueellisesta tai yhteiskunnallisesta statuksesta riippumatta. Poliisin toiminnan osalta yhdenvertaisuuden vaatimus löytyy poliisilain (872/2011) 1 luvun 6 §:ssä, jonka mukaan poliisin on toimittava yhdenvertaista kohtelua edistäen.<sup>84</sup> Myös Rajavartiolaitoksen on toimittava yhdenvertaisen kohtelun

---

<sup>78</sup> *Mäenpää* 2018, s. 152.

<sup>79</sup> *Kulla* 2018, s. 100. Harkintavalta kuuluu tärkeimpiin käsitteisiin hallinto-oikeudessa. Sitä on kuvailtu laajuudeltaan vaihtelevaksi. Ks. Tieteen termipankki 2020, kohta Viranomaisen harkintavalta. Sen määritelmä on seuraavanlainen: ”viranomaisen harkintaa sisältävä lakisäätäinen toimivalta ensinnäkin päättää hallinnolliseen toimeen ryhtymisestä ja toiseksi valita hallinnollisen ratkaisun tai muun toimenpiteen lopputulos useasta oikeudellisesti samanarvoisesta ratkaisuvaihtoehdosta”. Lainsäädännössä harkintavalta ilmenee lähinnä valtuutus-säättöjä kuvaavista sanoista ”asiaa harkittuaan”, ”voi” tai ”saattaa”.

<sup>80</sup> *Mäenpää* 2017, 149.

<sup>81</sup> *HE 72/2002 vp*, s. 54.

<sup>82</sup> *Koivisto* 2014, s. 125.

<sup>83</sup> *Heuru* 2003, s. 224. Heuru viittaa säännöstöllä perustuslain 6 §:ään.

<sup>84</sup> Lain esitöiden mukaan ketään ei saisi asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. *HE 224/2010 vp*, s.

edistämiseksi Rajavartiolain (578/2005) 2 luvun 6 §:n mukaan. Laissa puolustusvoimista (551/2007) 2 luvun 18 b §:ssä yhdenvertaisuuden periaate esiintyy siten, että turvaamistehtävien suorittamisessa on noudatettava yhdenvertaista kohtelua.

*Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen* mukaan viranomaisella on velvollisuus käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa yksinomaan lain mukaan perusteltuihin tarkoituksiin.<sup>85</sup> Hallintolain esitöistä ilmenee, että viranomaisella ei saa edistää muita tarkoituksia kuin niitä, jotka sisältyvät sen tehtäväpiiriin ja tapaukseen kuuluviin lain tavoitteisiin.<sup>86</sup> Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää toimivallan väärinkäytön kiellon, jonka mukaan viranomaisella ei saa käyttää väärin sen toimivaltaan tai tehtäviin kuuluvia elementtejä.<sup>87</sup> Tarkoitussidonnaisuuden periaate asettuu viranomaisyhteistyön osalta mielestäni parhaiten juuri toimivaltaongelmien kontekstiin. Viranomaisella on käytettävä toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, kuin laissa säädetty. Tarkoitussidonnaisuudesta on säädetty poliisilain 1:5 §:ssä ja rajavartiolain 2:7 b §:ssä. Laissa puolustusvoimista tarkoitussidonnaisuuden periaate esiintyy välillisesti (18 b § Turvamies saa käyttää toimivaltuuttaan vain säädettyyn tarkoitukseen).

*Puolueettomuusperiaatteen eli objektiviteettiperiaatteen* mukaan viranomaisella on velvoitettu toimimaan objektiivisesti ja riippumattomasti. Periaatteen päämääränä on turvata luottamusta hallintotoimintaa kohtaan. Objektiivisuuden vaatimus tarkoittaa sitä, että viranomaisen päätöksenteko ja toiminta eivät saa perustua hallintotoiminnalle vieraisiin edellytyksiin. Riippumattomuuden vaatimus puolestaan tarkoittaa sitä, että viranomaisella on toimittava itsenäisesti suhteessa epäasialliseen ja ulkopuoliseen vaikuttamiseen.<sup>88</sup> Lisäksi objektiviteettiperiaate kieltää mielivaltaisen käyttäytymisen.<sup>89</sup> Objektiivinen puolueettomuus näyttäytyy viranomaisen toiminnassa esimerkiksi siten, että yksittäisen virkamiehen toiminnan on näytettävä puolueettomalta. Virkamiehen toiminnan taustalla voi vaikuttaa motiivi, joka ei ole tuomittava, mutta toiminta ulospäin saattaa näyttäytyä kansalaisten silmiin luottamuksen puutteena viranomaistoiminnan puolueettomuutta kohtaan.<sup>90</sup> Objektiviteettiperiaate näkyy viranomaisten yhteistyössä

---

<sup>85</sup> Periaatetta käytetään oikeudellisessa sääntelyssä muullakin tavalla kuin hallintolain 6 §:n mukaisesti. Esimerkiksi poliisilain 1:5 §:n mukaan ”poliisi saa käyttää toimivaltaa vain säädettyyn tarkoitukseen”, kun taas informaatio-oikeudessa tarkoitussidonnaisuus velvoittaa tietojenkäsittelyn vain ennalta määriteltyihin ja lainmukaisiin päämääriin. Informaatio-oikeuden osalta esimerkkinä voi toimia henkilötietojen käsittely, jonka yhteydessä on huomioitava tietojen käyttötarkoitussidonnaisuus. Ks. *Kulla* 2018, s. 107-108.

<sup>86</sup> *HE 72/2002 vp*, s. 55. Lain esitöissä on annettu tästä esimerkki: Virkanimitystä ei saa tehdä jonkin toisen tarkoituksensa toteuttamiseksi, kuin henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan parhaiten viranhoitoon sopivimman ja siihen pystyvän henkilön saamiseksi virkaan.

<sup>87</sup> Ks. Myös *Mäenpää* 2017, s. 156. Voidaan puhua yleisesti toimivallan väärinkäyttökiellosta.

<sup>88</sup> *Mäenpää* 2017, s. 159.

<sup>89</sup> *Heuru* 2003, s. 196.

<sup>90</sup> *Koivisto* 2014, s. 118.

niin, että vaikka viranomaiset tekevät yhteistyötä keskenään, on heidän toimittava omalla toimialueellaan puolueettomasti. Viranomaisten on yhteistyössään toimittava asianmukaisesti yhdessä ja erikseen. Poliisin on toimittava tehtävien hoidossa puolueettomasti (poliisilaki 1 luku 6 §). Myös Rajavartiolaitoksen toiminnassa on noudatettava puolueettomuuden periaatetta (rajavartiolaki 2 luku 6 §). Näin on myös Puolustusvoimien kohdalla (laki puolustusvoimista 2 luku 18 b §).

*Suhteellisuusperiaatteen* mukaisesti viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärän nähden. Siten periaate sisältää kolme peruselementtiä, joiden pohjalta arvioidaan konkreettisen toimen suhteellisuutta. Ensinnäkin viranomaisen toimien on oltava hallinnon näkökulmasta asianmukaisia, tehokkaita ja sopivassa suhteessa perustellun tavoitteen ja päämäärän kanssa, joita pyritään toteuttamaan. Toiseksi toimien on oltava tarpeellisia ja välttämättömiä oikeuksien ja etujen kannalta. Kolmas peruselementti pitää sisällään viranomaisen toimien oikeasuhtaisuuden.<sup>91</sup> Viranomaisten on valittava käytettävistä keinoista ne, jotka ovat tavoitteisiin nähden oikeasuhtaisia ja näistä valittava vielä vähiten oikeuksiin puuttuva tai niitä rajoittava.<sup>92</sup> Suhteellisuusperiaate ilmenee viranomaisten yhteistyössä niin, että yhteistyöhön sisältyvien kaikkien toimien ja keinojen on oltava asianmukaisessa suhteessa tavoitellun yhteisen päämäärän kanssa. Yllättävässä uhkatilanteessa suhteellisuusperiaatteen tärkeys korostuu siten, ettei toimivaltaa ylitetä edes tilanteen ollessa hankala. Suhteellisuusperiaatteesta on säädetty poliisilain 1 luku 3 §:ssä ja rajavartiolain 2 luku 7 §:ssä. Myös laissa puolustusvoimista on suhteellisuuteen viittaavia säännöksiä kuten turvaamistehtävissä noudatettavat periaatteet (laki puolustusvoimista 2 luku 18 b §).

Hallintolain 6 §:n viimeinen lause kuuluu: ”Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”. Kyseessä on *luottamuksensuojaperiaate* ja lauseella tarkoitetaan sitä, että viranomaisen on huomioitava oikeusjärjestyksen mukaan suojatut oikeutetut odotukset.<sup>93</sup> Hallintotoiminnassa periaatteella on merkitystä siinä, että yksityisellä henkilöllä tai oikeussubjektilla tulee olla perustelluin edellytyksin oikeus luottaa viranomaisen toiminnan toimivuuteen. Kansalaisilla on oltava oikeus odottaa viranomaisilta oikeudenmukaista, ennakoitavaa ja

---

<sup>91</sup> Mäenpää 2017, s. 161-162

<sup>92</sup> Mäenpää 2018, s. 166.

<sup>93</sup> Mäenpää 2011c, s. 66. Ks. myös HE 72/2002 vp, s. 56. Suojaamisen fokuksena ovat odotukset voidaan perustaa lainsäädäntöön, yleisiin oikeusperiaatteisiin ja kansainvälisiin sopimuksiin.

johdonmukaista päätöksentekoa.<sup>94</sup> Siten luottamuksensuojan periaate soveltuu parhaiten kansalaisnäkökulman piiriin.

## 2.5 Hyvän hallinnon yhteys viranomaisyhteistyöhön

Hyvän hallinnon vaatimukset muuttuvat konkreettisiksi hallintoelinten toiminnassa eli esimerkiksi silloin, kun viranomainen käyttää julkista valtaa hoitaessaan erilaisia tehtäviä.<sup>95</sup> Toisin sanoen viranomaisten on noudatettava hyvää hallintoa kaikessa toiminnassaan. Hyvän hallinnon toteutumista voidaan tarkastella viranomaisen näkökulmasta, jossa viranomaisella tai muulla julkista hallintotehtävää suorittavalla, on velvollisuus toimia hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla.<sup>96</sup> Siten viranomaisten on myös huomioitava hallintolain säädökset hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä (HL 2.1 §). Hallintolakia sovelletaankin ensisijaisesti viranomaisiin ja muihin julkisia hallintotehtäviä hoitaviin tahoihin.<sup>97</sup> Poliisin, Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen edustajien haastattelujen perusteella kävi ilmi, että jokainen viranomainen huomioi hyvän hallinnon perusteet ja periaatteet. Hyvän hallinnon perusteista on säädöksiä myös substanssilainsäädännössä, mutta miten toimii HL 10 §?

Hallintolain 10 § löytyy lain toisesta luvusta, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Pykälän tarkoitus on pyrkiä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisella on velvoite yhteistyöhön silloin, kun kyse on hallintotehtävän hoitamisesta, asia on viranomaisen toimivaltaan kuuluva ja pyyntö on oikeasuhteinen asian laatuun nähden. Hallintolakia edeltänyt hallintomenettelylaki (598/1982) ei sisältänyt viranomaisten yhteistyötä koskevaa säännöstä, mutta siitä haluttiin säätää hallinnon toimivuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi. HL 10 § pyrkii keventämään eri hallinnonalojen välillä olevia jäykkiä toimivaltarajoja sekä kehittämään yhteistyötä myös saman hallinnonalan sisällä eri organisaatioyksiköiden välillä. Säännös pyrkii lisäksi nopeuttamaan ja yksinkertaistamaan asiointia viranomaisessa niin, ettei saman asian pohjalta tarvitse olla yhteydessä useampaan eri viranomaiseen.<sup>98</sup>

Hallintolaki on yleislaki, joten HL 10 § sisältää viranomaisten välistä yhteistyötä koskevat perussäännökset.<sup>99</sup> Viranomaisten yhteistyöhön kuuluvista osa-alueista on säännelty tarkemmin

---

<sup>94</sup> Mäenpää 2017, s. 166-167.

<sup>95</sup> Toiminnan keskiössä on tällöin suhde viranomaisen ja yksityisen välillä. Mikäli suhteesta on säännelty oikeudellisesti, voidaan puhua hallinto-oikeudellisesta suhteesta. Mäenpää 2011c, s. 12-13.

<sup>96</sup> Hautamäki 2004, s. 24.

<sup>97</sup> Mäenpää 2011c, s. 28.

<sup>98</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 144. Niemivuo mainitsee tekstissä, että nytkähdys viranomaisyhteistyötä koskevan säännöksen lisäämisestä hallintolakiin, oli tieto useiden poliisin etsintäkuuluttamien henkilöiden oleminen yhtäaikaaisesti vankeinhoitoviranomaisten huostassa eri vankiloissa.

<sup>99</sup> HE 72/2002 vp, s. 60.

erityislaeissa. Yleissäännöksellä on kuitenkin laaja soveltamisala, joten sen vuoksi on tärkeää hahmottaa mitä säännös pitää sisällään.

*HL 10 § Viranomaisten yhteistyö*

*”Viranomaisen on toimittava 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.”*

Pykälän 1 momentin mukaisesti viranomaisen on avustettava toista viranomaista hallintotehtävän hoitamisessa.<sup>100</sup> Säännöksen sanamuodoista ”on ... avustettava” voi tehdä huomion, että yhteistyön tekeminen kuuluu viranomaisen velvollisuuksiin.<sup>101</sup> Viranomaisapua olisi annettava hallintoasian selvittämisessä ja sen ratkaisemisessa antamalla muun muassa tarvittavia lausuntoja ja selvityksiä viranomaiselle, joka niitä on pyytänyt. Avustamisvelvollisuutta tulee edeltää sitä koskeva pyyntö ja pyytäjän on itse arvioitava missä laajuudessa apua tarvitaan. Pyyntönsä kohteen tulee koskea vain viranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita.<sup>102</sup> Siten tavoitteena on pitkälti asiantuntemuksen antaminen muille viranomaisille. Pyyntöä on voitava kieltäytyä, mikäli pyynnön kohde koskee viranomaisen toimivaltaan kuulumatonta asiaa.<sup>103</sup> Säännöksestä käy selkeästi ilmi, että viranomaisen toimivaltaa ei saa ylittää.

Pykälän 1 momentin loppuosa sisältää yleisen periaatteen, jonka mukaisesti viranomaisen on muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten yhteistyötä. Lain esitöiden mukaan säännöksen taustalla olevana tavoitteena on erityisesti hallinnon asiakkaan asioinnin nopeuttaminen ja yksinkertaistaminen. Viranomaisten välisen yhteistyön merkitys näet korostuu silloin, kun asian hoitaminen vaatii usean eri viranomaisen kanssa asioimista. Perusteluiden mukaan keskinäinen yhteistyö olisi tarpeen etenkin sellaisten viranomaisten kohdalla, jotka käsittelevät laajavaikutteisia ja monitahoisia asioita. Viranomaisten yhteistyötä tulisi tulkita myös niin, että yhteistyöhön kuuluu myös yhteydenpito viranomaisten välillä.<sup>104</sup>

---

<sup>100</sup> HE 72/2002 vp, s. 60.

<sup>101</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 144.

<sup>102</sup> HE 72/2002 vp, s. 60-61.

<sup>103</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 144-145.

<sup>104</sup> HE 72/2002 vp, s. 61. Yhteydenpidoksi voidaan katsoa esimerkiksi erilaiset viranomaisten väliset neuvottelut ja toisten viranomaisten käytäntöjen seuraaminen.

Viranomaisten välinen virka-apu jää lainsäädännön ulkopuolelle, sillä hallintolain 10 §:n 2 momentin mukaisesti viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen. Säännöksen tarkoituksena on lain esitöiden mukaan tehdä eroa viranomaisavun ja lakiin pohjautuvan virka-avun antamisen kesken. Virka-avulla tarkoitetaan yleensä viranomaisen toiselle viranomaiselle antamaa virka-apua, joka on tarpeellista sitä pyytävän viranomaisen virkatehtävän suorittamiseksi.<sup>105</sup> Virka-apu voi sisältää niin tosiasiallista hallintotoimintaa kuin tosiasiallista julkisen vallan käyttöä sisältäviä virkatehtäviä.<sup>106</sup> HL 10 § ei myöskään sisällä velvollisuutta yleiseen tietojenantoon. Lainsäädännön tarkoitus on koskea vain sellaisia yhteistyötilanteita, joissa viranomaiset työskentelevät omilla toimivaltuuksillaan omalla hallinnonalallaan sekä salassapitovelvoitteiden rajoissa.<sup>107</sup>

Hallintolain 10 § ei siis sisällä säännöksiä virka-avusta eikä tietojenvaihdosta, vaan niistä säädetään erikseen substanssilainsäädännössä. Koska molemmat osa-alueet kuuluvat tiiviisti usean viranomaisen toimenkuvaan, voidaan kysyä minkälainen merkitys tällä hallintolain pykälällä edes on? Säännös vaikuttaa näennäisesti monipuoliselta, mutta herättää kysymään voidaanko hyvää hallintoa arvioida riittävän kattavasti viranomaisten yhteistyön osalta, mikäli toiminnasta on säädetty erityispykälissä? Voidaan myös pohtia, tulisiko HL 10 §:n sisältöä kehittää niin, että se edistäisi paremmin hyvän hallinnon toteutumista myös viranomaisyhteistyössä. Joka tapauksessa yhteistyövelvoitteen tavoitteena on viranomaisten yhteistoiminnan vahvistaminen rakenteellisesti eriytyvän julkisen sektorin sisällä. Vaikka viranomaisten toiminta rajoittuukin niiden oman toimivallan piiriin, on kullakin viranomaisella päämääriä, periaatteita ja arvoja,<sup>108</sup> joihin sitoutuminen edistää hyvän hallinnon toteutumista.

## 2.6 Euroopan unioni ja hyvä hallinto

Suomen liittymisellä Euroopan unioniin ja sitä myöten esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS), on ollut vaikutuksia kansallisen hallinnon kehitykselle. Siten Suomessa julkishallinnon on toiminnassaan huomioitava muun muassa Euroopan unionin oikeus, ihmisoikeudet ja perusoikeudet.<sup>109</sup> Hallinto-oikeuden perusluonne on viime vuosikymmenien aikana muuttunut eurooppalaiseksi<sup>110</sup> ja eurooppalainen hallinto on saanut jalansijaa varsin monella

<sup>105</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 146.

<sup>106</sup> HE 72/2002 vp, s. 61. Tyypillinen esimerkki virka-avun antamisesta on poliisin virka-apu toiselle hallintoviranomaiselle tarkastus- tai valvontatehtävän suorittamisessa.

<sup>107</sup> HE 72/2002 vp, s. 61.

<sup>108</sup> Mäenpää 2011c, s. 104.

<sup>109</sup> HE 72/2002 vp, s. 4.

<sup>110</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 440.

hallinnon alalla. Unionin oikeudesta ei toistaiseksi löydy hallintoasioiden käsittelyä ohjaavaa yleistä normistoa, vaan jäsenvaltiot lähtökohtaisesti vastaavat hallintomenettelyn järjestämisestä kansallisesti. Ajatus EU:n yhteisestä hallintolaista on kuitenkin ollut tihentyvästi esillä.<sup>111</sup>

Hyvän hallinnon oikeudellisessa diskurssissa hyvä hallinto oikeudellisena käsitteenä ei ole vain suomalainen erikoisuus, vaan se on huomioitu myös EU:ssa ja Euroopan neuvostossa.<sup>112</sup> EU-oikeudessa hyvä hallinto on perusoikeus ja sitä ilmentää Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artikla – *Oikeus hyvään hallintoon*. Oikeus hyvään hallintoon on peruslähtökohta eurooppalaisessa hallintomenettelyssä ja se kuuluu hallintoviranomaisia sitovaan menettelyoikeuteen. Säännös velvoittaa lähtökohtaisesti vain unionin toimielimiä ja laitoksia, mutta *Mäenpää* huomauttaa sillä olevan vaikutuksia myös kansalliseen hallintomenettelyyn.<sup>113</sup> Artiklan on katsottu kehittyneen unionin oikeuskäytännössä<sup>114</sup> ja artikla itsessään sisältää muutamia hyvän hallinnon osa-alueita. Perusoikeuskirjassa ja sen 41 artiklassa kyse on yksilön oikeudesta hyvään hallintoon ja hyvän hallinnon subjektina näyttäytyy hallinnon asiakas.<sup>115</sup>

Apuna 41 artiklan konkretisoinnissa<sup>116</sup> ja tulkinnassa toimivat hyvää hallintoa koskevat säännöt, jotka ovat luonteeltaan soft law – tyyppisiä. Näistä tärkeimpinä voidaan pitää Euroopan oikeusasiamiehen *Euroopan hyvän hallintotavan säännöstöä*, ja Euroopan komission *Hyvää hallintotapaa koskevat toimintasäännöt – suhteet yleisöön* säännöstöä.<sup>117</sup> Myös Euroopan neuvostolla on oma suosituksensa hyvästä hallinnosta – *Code of good administration*. Säännöt ovat keskeisessä asemassa sovellettaessa hyvän hallinnon periaatetta ja niiden tarkoitus on parantaa Euroopan unionin *avoimuutta, riippumattomuutta ja tehokkuutta*.<sup>118</sup> Hyvä hallinto on myös oikeusperiaate EU:ssa. *Reichel* on luonnehtinut periaatteen olevan yhteinen termi sille, miten viranomaisen tulisi käyttäytyä yksilöä kohtaan avoimen, oikeutta turvaavan ja ennakoitavan hallinnon aikaansaamiseksi.<sup>119</sup>

---

<sup>111</sup> *Koivisto* 2011, s. 169.

<sup>112</sup> Ks. *Koivisto* 2011, s. 148.

<sup>113</sup> *Mäenpää* 2018, s. 92.

<sup>114</sup> *Wakefield* 2007, s. 64.

<sup>115</sup> *Koivisto* 2011 s. 161.

<sup>116</sup> Craigin mukaan EU:n tuomioistuimilla on huomattavasti liikkumavaraa päättäessään siitä, kuinka laajasti tulkitaan 41 artiklaa. *Craig* 2006, s. 344.

<sup>117</sup> *Koivisto* 2011, s. 161.

<sup>118</sup> Käsitteet ovat keskeisiä ja ne perustuvat Sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 298 artiklaan. Säännösten olemassaolon myötä on myös kansalaisten helpompi ymmärtää omia oikeuksiaan ja odottaa viranomaisilta tietyn tasoista toimintaa. Vaikka säännöt eivät ole itsessään oikeudellisesti velvoittavia, niissä sivutaan oikeutta hyvään hallintoon. *Koivisto* 2011, 160-165 ja s. 177-178.

<sup>119</sup> *Reichel* 2006, s. 335.



Euroopan yhdentymiskehityksellä on tulevaisuudessakin vaikutuksia myös kansallisen oikeuskulttuurin kehitykseen.<sup>120</sup> Esimerkiksi Eurooppalaisen hallinto-oikeuden myötä on huomiotava myös ihmisoikeuksien kasvava merkitys hallinto-oikeuden kehittämisessä, jossa Euroopan neuvostolla on ollut merkittävä rooli.<sup>121</sup> Ihmisoikeuksien kasvavan merkityksen myötä voidaan jopa kysyä, voisiko hyvä hallinto ihmisoikeutena olla mahdollinen?<sup>122</sup> Ja jos voisi, mihin se sijoittuisi ihmisoikeuksien verkostossa ja löytyisikö sille paikkaa Euroopan ihmisoikeussopimuksesta? Hyvän hallinnon tulisi ehkäpä saada lisää oikeusvarmuutta, jotta siitä voisi tulla jonnain päivänä ihmisoikeus.<sup>123</sup>

Tutkielman kannalta on syytä käsitellä lyhyesti Euroopan unionia ja hyvää hallintoa myös suhteutettuna viranomaisyhteistyöhön. Silloin yhteistyön osapuolina voivat olla jäsenvaltiot tai jäsenvaltioiden viranomaiset. EU:n jäsenyydellä on ollut huomattava vaikutus yhteistyön onnistumiseen, sillä viranomaisten väliset tehtävät voivat ylittää niin EU:n sisärajat kuin ulkorajatkin. EU:n integraation seurauksena kansallisten hallintojen rajat ovat matalammat kuin ennen, joten kansallisen hallinnon on helpompi toteuttaa avoimuutta suhteessa toisiin jäsenvaltioihin. Eurooppalaistuneen hallintotoiminnan myötä voidaan puhua jäsenvaltioiden välisestä ulottuvuudesta eli *horisontaalisesta ulottuvuudesta*.<sup>124</sup> EU-jäsenvaltioiden viranomaisilla on velvollisuus noudattaa *vilpittömän yhteistyön periaatetta*, jolloin jäsenvaltioiden on noudatettava tomissaan EU-oikeuden säädöksiä ja toteutettava niitä asianmukaisesti. Periaatteen mukaisesti ”*unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat toisiaan ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään*” (SEU 4 (3) art.). Periaate edellyttää sen asianmukaista noudattamista ja se velvoittaa jäsenvaltioita niin aktiivisiin kuin passiivisiinkin toimenpiteisiin.<sup>125</sup> Jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyötä keskenään myös EU-oikeuden toimeenpanon ja toteuttamisen osalta. Yhteistyövelvollisuuden toteuttamismuodoiksi voidaan lukea muun muassa hallinnollinen yh-

---

<sup>120</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 457. Unionin oikeus asettaa esimerkiksi laadullisia lisävaatimuksia kansalliselle menettelylle, joita voivat olla muun muassa juuri edellä mainitut hyvää hallintoa koskevat säädökset.

<sup>121</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010 s. 2-3.

<sup>122</sup> Ajatus on pulmallinen ensinnäkin siksi, että hyvä hallinto on muodoltaan vielä melko hajanainen ja osin sekava. Käsitteen *hyvä* pitäisi silloin tarkoittaa samoja asioita kaikkien ihmisoikeussopimusta noudattavien valtioiden taholla ja ohittaa muun muassa kulttuurierot. Toinen haaste saattaisi liittyä siihen, voidaanko hyvää hallintoa pitää vain mahtipontisena käsitteenä vai onko sillä todellisuudessa jokin nimikettä syvempi sisältö. Lisäksi voidaan vielä pohtia sitä, mikä tekee oikeudesta ihmisoikeuden. Ks. Koivisto 2011, s. 187-197.

<sup>123</sup> Ks. lisää ihmisoikeuksien teoreettisesta ongelmallisuudesta. Koivisto 2011, s. 187-197.

<sup>124</sup> Mäenpää 2011a s. 25.

<sup>125</sup> Mäenpää 2018, s. 235-236. Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä, jotka ovat tärkeitä perussopimusten sekä EU-lainsäädännön toteuttamisen kannalta. Jäsenvaltioiden on myös tuettava unionin tehtävien toteuttamista. Passiivisena toimenpiteenä jäsenvaltion on jättäydettävä pois toiminnasta, joka voisi vaarantaa unionin tavoitteisiin pääsemisen.

teistyö, viranomaisten välinen avunanto ja viranomaisten verkostoihin pohjautuva yhteistointa. Hallinnollinen yhteistyö edellyttää muun muassa viranomaisten välistä tietojen vaihtoa. Verkostoon kuulumisen ansiosta viranomaiset voivat esimerkiksi antaa virka-apua verkostoon kuuluvalle toiselle viranomaiselle.<sup>126</sup> Euroopan unionin jäsenyys edistää hyvää hallintoa viranomaisyhteistyön osalta, sillä se nopeuttaa ja tehostaa viranomaisyhteistyötä.

---

<sup>126</sup> Ks. lisää yhteistyöstä eurooppalaisessa hallinnossa, *Mäenpää* 2018, s. 235-236.

## 3 VIRANOMAISYHTEISTYÖ

### 3.1 Viranomaiset ja viranomaisten yhteistyö

Viranomaisen määritelmä voi vaihdella tarkastelutavasta ja oikeudenalasta riippuen. Sillä voi olla myös eri laeissa eri tarkoitus. Hallinto-oikeudelliselta kannalta *viranomaisiksi* luetaan ensinnäkin valtion hallintoelimet, joille on määrätty hallinnollisia tehtäviä ja toimivaltaa. Nämä määritellään lainsäädännössä usein viranomaiselle kokonaisuutena. Valtion hallintoelinten lisäksi viranomaisiksi luetaan Suomessa maakunnan ja kunnan viranomaiset, julkisoikeudelliset laitokset ja eduskunnan virastot. Viranomaisen käsite on kirjattu hallinnon yleislakeihin – hallintolakiin ja julkisuuslakiin (621/1999) – varsin monipuolisesti, jotta hyvän hallinnon toteuttaminen voitaisiin taata mahdollisimman kattavasti. Usein viranomaiset ovat monijäsenisiä, mutta myös yksi virkamies voi muodostaa viranomaisen, mikäli hänelle on määrätty lainsäädännössä suoraan tehtävät ja toimivalta.<sup>127</sup>

*Turvallisuusviranomainen* määritellään puolestaan viranomaiseksi, joka huolehtii turvallisuudesta. *Helminen* mukaan turvallisuusviranomaisia ovat poliisin lisäksi vastaavanlaisia tehtäviä suorittavat viranomaiset. Niitä ovat muun muassa Rajavartiolaitos ja Puolustusvoimat. Poliisi huolehtii yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä sekä rikosten selvittämisestä omalta osaltaan. Poliisia pidetään näitä tehtäviä toteuttavana yleisviranomaisena. Muilla turvallisuusviranomaisilla tehtävät ovat rajatumpia. Rajavartiolaitos vastaa rajaturvallisuudesta ja Puolustusvoimat puolestaan Suomen sotilaallisesta maanpuolustuksesta ja muiden viranomaisten tukemisesta sekä muun muassa osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan. Turvallisuusviranomaisten lisäksi turvallisuuden ylläpitämiseen osallistuu muitakin *turvallisuustoimijoita*<sup>128</sup>, joiksi voidaan katsoa pelastusviranomaiset, sosiaali- ja terveysalan viranomaisia, liikenne- ja viestintävirastoon kuuluvia viranomaisia ja muita sekä valtion että kuntien viranomaisia.<sup>129</sup> Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä.<sup>130</sup>

Turvallisuustoimijat tukevat viranomaisia turvallisuuspalvelujen toteuttamisessa. Julkinen sektori tarvitsee osaamista myös yksityiseltä sektorilta ja jopa vapaaehtoistoimijoilta. Perustuslain

---

<sup>127</sup> Ks. *Mäenpää* 2018, s. 223-224.

<sup>128</sup> Ks. *Turvallisuuskomitea* 2020, kohta Turvallisuustoimijat.

<sup>129</sup> *Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola* 2012, s. 122-129

<sup>130</sup> Edellä lueteltujen viranomaisten ohella on hyvä tiedostaa, että kansainväliseen tapaan myös Suomessa toimii Kansallinen turvallisuusviranomainen NSA, joka on sijoitettu ulkoministeriöön. Kansallinen turvallisuusviranomainen ohjaa kansallista toimintaa ja on vastuussa muun muassa kansainvälisten tietoturvasopimusten valmistelusta. Ks. *Ulkoministeriö* 2020, kohta Vastuualueet, kohta Kansallinen turvallisuusviranomainen.

124 §:ssä säädetään, että viranomaistehtäviä voidaan jakaa jopa muille kuin viranomaisille.<sup>131</sup> Muita toimijoita voivat olla vaikkapa Finavia Oyj eli lentoasemayhtiö ja lennonvarmistuksen osalta Fintraffic, pari esimerkkiä mainitakseni. Voimme lisäksi puhua *avaintoimijoista* eli viranomaisista, palveluntilaajista ja -tuottajista, jotka tukevat turvallisuusviranomaisten välistä yhteistyötä. Avaintoimijoiden lisäksi turvallisuustoimijoihin lukeutuvat erilaiset *tukitoimijat*, kuten avustusjärjestöt.<sup>132</sup>

Viranomaisten välinen yhteistyö on lisääntynyt ja yhteistoiminta laajentunut siirryttäessä moderniin julkishallintoon, jossa tehtävät eivät välttämättä rajoitu vain yhden viranomaisen toimivallan piiriin. Yhteistyötä on helpottanut hallinnon verkostomainen rakenne, jolloin esimerkiksi tiedon jakaminen viranomaisten välillä on helpompaa kuin ennen.<sup>133</sup> Viranomaisyhteistyötä tehdään eri syiden vuoksi, esimerkiksi tehokkaamman lopputuloksen saamiseksi tai jopa vain resurssisyistä. Vaikka viranomaisten välistä yhteistyötä tehdään päivittäin, on se tutkimuksellisesti aihealueena jäänyt melko vähälle huomiolle, turvallisuusviranomaisten osalta jopa lähes olemattomalle. Sen vuoksi on hyvä käydä läpi itse viranomaisyhteistyön käsite.

Turvallisuuskomitean entinen pääsihteeri Vesa Valtonen on kirjoittanut – tuolloin vielä ollessaan tutkijaesiupseeri Maanpuolustuskorkeakoulussa - Pelastusopiston julkaisussa *Viranomaisyhteistyö - hyvät käytännöt 2007 käsityksiä viranomaisyhteistyöstä*. Hän mieltää viranomaisyhteistyön meille kaikille tutuksi arkipäiväiseksi käsitteeksi, mutta sen sisällön ja sen mihin ymmärryksemme perustuu, vaikeammaksi asiaksi. Yleisenä käsitteenä *viranomaisyhteistyö*<sup>134</sup> ei kuitenkaan vastaa käytännön todellisuutta, vaan sillä tarkoitetaan vain tiettyjen toimijoiden yhteistyötä, joka on sidottu omaan toimintaympäristöönsä. Yleistä määritelmää, joka olisi tieteellisesti hyväksytty ei ole saatavissa, sillä sellaista ei ole tehty. Viranomaisyhteistyön ollessa usein kahdenvälistä tai toimialakohtaista, ei tutkimusta *moniviranomaisyhteistyöstä* ole juuri

---

<sup>131</sup> HE 1/1998 vp, s. 6.

<sup>132</sup> Valtonen 2010, s. 153-154.

<sup>133</sup> Mäenpää 2018, s. 255.

<sup>134</sup> Ks. Wikipedian määritelmä viranomaisyhteistyöstä: ”*Viranomaisyhteistyö on erityisesti 1990-luvun aikana esille noussut verkostoitumisen muoto. Siinä viranomaiset toimivat yli omien organisaatioiden rajojen yhteistoiminnassa ja tietoa toisilleen jakaen. Viranomaisyhteistyö voi olla valtioiden välistä tai valtion tai sen osan sisällä tapahtuvaa. Yleensä sillä tarkoitetaan eri viranomaisten välistä yhteistoimintaa ja tiedon jakamista, mutta se voi tapahtua myös saman viranomaisalan sisällä, mutta eri valtioiden välisenä. Jälkimmäisestä on esimerkki Europolin toiminta.*”. Wikipedian määritelmää viranomaisyhteistyöstä pidetään ainoana geneerisenä yrityksenä määritellä viranomaisyhteistyötä. Määritelmä on kuitenkin varsin yleinen.

tehty. Sen tutkimus ja dokumentointi on jäänyt toimijoiden omaksi hiljaiseksi tiedoksi tai erilaisten kertomusten ja raporttien sivuille.<sup>135</sup> Yhteistyöllä on monia lähikäsitteitä, kuten yhteistoiminta, yhteinen tekeminen ja vuorovaikutus. Tässä tutkielmassa käytetään pääasiassa yhteistyön käsitettä.<sup>136</sup>

Viranomaisyhteistyö mielletään eri tavoin eri toimintatasoilla ja erilaisissa toimintaympäristöissä. Se voi olla osa päivittäistä rutiinia, jonka hallintaan ei tarvita erityisiä järjestelyitä tai se voi olla erikoistapaus, joka edellyttää suunnitteluprosessia. Viranomaisyhteistyö edellyttää kuitenkin kaikissa tapauksissa luottamusta osapuolten välillä ja tahtotilaa saavuttaa yhteistyön päämäärä. Ilman yhteisen kielen löytämistä, yhteistä suunnittelua tai harjoittelua, yhteistyö ei voi onnistua. Nykyajan yhteiskunnan rakenteet voivat olla kuitenkin niin monimutkaisia, että ne eivät helposti anna mahdollisuutta laajaan ja ennakkosuunnittelua vaativaan järjestelmään. Viranomaisten on kuitenkin pystyttävä toimimaan yhdessä yllättävissä ja vaikeissakin tilanteissa, kuten esimerkiksi koronapandemian torjuntatyössä. Usein yhteistyö vaatii muidenkin kuin tunnettujen viranomaistahojen sitouttamista toimintaan, joten yhteistyöltä edellytetään myös joustavuutta.<sup>137</sup>

Suomea pidetään viranomaisyhteistyön mallimaana. Käsitys ei ole perusteeton, sillä suomalainen viranomaisyhteistyö on pääosin toimivaa. Esimerkiksi poliisilaissa, pelastuslaissa (379/2011) ja uudessa puolustusvoimalaissa viranomaisten välinen yhteistyö sekä toisen viranomaisen tukeminen on luokiteltu tärkeimpien tehtävien joukkoon.<sup>138</sup> Toimiva yhteistyö lisää kansalaisten luottamusta yhteiskuntaa kohtaan. Hyviksi viranomaisyhteistyökäytäntöjen kriteereiksi on katsottu muun muassa yhteiset arvot ja tavoitteet, asiakaslähtöisyys, hyvät henkilösuhteet, yhteiset koulutukset, suunnittelut ja tilannekuvat, tiedon jakaminen, yhteistyön säännöllisyys sekä toiminnan laadun tarkkailu. Muuttuvassa turvallisuusympäristössä viranomaisten onkin mietittävä miten edellä mainitut kriteerit täyttyvät.<sup>139</sup> Viranomaisyhteistyöllä on pitkälti samankaltaiset tavoitteet hyvän hallinnon tavoitteiden kanssa.

---

<sup>135</sup> Valtonen 2007, s. 7.

<sup>136</sup> Valtonen on pohtinut yhteistyön käsitteen sisältöä ja saanut sekä sanakirjan että turvallisuusalan asiantuntijoiden ajatusten pohjalta käsityksen siitä, että yhteistoiminta edustaa tarkempaa yleisen toiminnan esiintymää kuin yhteistyö. Valtonen väitöskirjan mukaan ”organisaatiot harjoittavat yhteistyötä, usein lain velvoittamina. Organisaatioissa toimivat henkilöt harjoittavat yhteistoimintaa, koska kokevat sen mielekkääksi” ja ”yhteistoiminta on varautumista tilanteisiin, joissa edellytetään yhteistyötä parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen pääsemiseksi”. Valtonen 2010, s. 99-100.

<sup>137</sup> Ks. Valtonen 2007, s. 7-8.

<sup>138</sup> Valtonen 2007, s. 72.

<sup>139</sup> Heusala – Taitto – Valtonen 2007, s. 74.

### 3.2 Viranomaisyhteistyön taustaa

Syitä viranomaisyhteistyön syntymiselle ja kehittymiselle on varmasti monia. Tarkkaa tekijää tai aikaa on vaikea määritellä, sillä viranomaisyhteistyötä on monenlaista. Sitä on niin kahdenvälisenä kuin monenvälisenä, kansallisena tai yli rajojen tapahtuvana. Yleisemmin viranomaisien tekemä yhteistyö on tullut tunnetuksi viimeisten parin vuosikymmenen aikana. Varmasti yhtenä suurimmista syistä viranomaisyhteistyön kehittymiselle Suomessa ovat erilaiset hallinto-oikeudellisten järjestelmien muutokset ja erityisesti modernin julkishallinnon kehitysvaihe, jonka tavoitteena on mahdollisimman nykyaikainen hallinto. Myös hallinnon digitalisoinnilla on ollut vaikutusta hallinnon menettelytapojen ja tiedon käsittelyn helpottumiselle<sup>140</sup>, mikä puolestaan on edesauttanut viranomaisyhteistyön tekemistä ja verkostoitumista viranomaisten kesken.

Viranomaisyhteistyön juurien voinee arvata ulottuvan jopa keskiajalle. Varsinaisten virkamieshallinnon perusteiden luominen juontuu satojen vuosien päähän,<sup>141</sup> kun hallintokoneiston perusteet muotoutuivat pääosin jo 1600-luvulla Ruotsissa. Vähitellen niistä alkoi muodostua keskitetty virkakoneisto.<sup>142</sup> Suomessa julkishallinnon muutokset ovat toteutuneet suhteellisen tasaisesti ilman mainittavampia murroksia. Tärkeimmiksi muutosvaiheiksi voidaan kuitenkin katsoa *virkamiesshallinnon perusteiden luominen* noin vv. 1600-1900, *oikeusvaltion kausi* 1900-luvun alkupuolella, *hyvinvointivaltion kausi* noin 1950-luvulla ja *moderni julkishallinto* noin vuodesta 1990 alkaen.<sup>143</sup> Muutosvaiheet ovat erilaisista organisaatiomuutoksista yms. johtuen muovanneet viranomaisyhteistyötä sellaiseksi, jollaisena me sen nykyisin tunnemme.

Suomessa viranomaisten, myös turvallisuusviranomaisten, välisellä yhteistyöllä on pitkät perinteet, sillä sen voidaan katsoa kehittyneen jo sota-ajoilta lähtien. Suomessa kansa on yhtenäisen ja tottunut tekemään yhdessä töitä tavoitteiden saavuttamiseksi. Suomen kaltaisessa pitkässä ja harvaan asutussa maassa ovat viranomaiset tottuneet toimimaan yhdessä ja auttamaan toinen toistaan. Siihen osaltaan pakottavat myös kunkin viranomaisen rajalliset resurssit.<sup>144</sup> Jo ennen Suomen itsenäistymistä maassamme on toiminut hallintojärjestelmä, joka on perustunut

---

<sup>140</sup> Ks. *Mäenpää* 2018, s. 77.

<sup>141</sup> Hallintokoneiston perusedat valmisteltiin Kustaa Vaasan hallitsijakaudella (1523-1560) ja niitä toteutettiin laajemmin Kustaa II Aadolfin hallitsijakaudella (1611-1632). *Mäenpää* 2018, s. 61.

<sup>142</sup> Ks. *Mäenpää* 2018, s. 61-62.

<sup>143</sup> Ks. lisää *Mäenpää* 2018, s. 59.

<sup>144</sup> Pohjautuen Mikko Eräsen haastatteluun Eräsen haastatteluun 9.3.2021.

keskushallintoon, aluehallintoon ja paikallishallintoon.<sup>145</sup> Suomessa on aikain kuluessa tapahtunut myös hallintorakenteiden muutoksia. Viranomaisyhteistyötä ajatellen hallintorakenteiden muuttuminen edellyttää päivitystä yhteistyösopimuksiin ja yhteistyöhön, mutta käytännön toimintakyvyn on silloinkin säilyttävä.<sup>146</sup>

Modernin julkishallinnon kehittymisellä on ollut nähdäkseni suuri vaikutus myös viranomaisyhteistyön kehittymiselle, sillä 1990-luvulla hyvinvointivaltion instituutiota haluttiin uudistaa ja julkishallinnon tehtäviä arvioida uudelleen.<sup>147</sup> Ennen oli ollut lähinnä kahdenvälistä, jopa epävirallista viranomaisyhteistyötä. 1990-luvulta alkaen viranomaisilla on ollut pyrkimyksenä saada yhteistyöhön mukaan useampia viranomaistahoja<sup>148</sup> ja sen myötä Suomessa on alkanut esiintyä myös moniviranomaisyhteistyötä. Lisäksi tuli tarve viranomaisyhteistyötä koskevan lainsäädännön kehittämiseksi.

Nykyisin voimassa olevaa hallintolakia edeltävä hallintomenettelylaki ei sisältänyt säännöstä viranomaisten välisestä yhteistyöstä, mutta kylläkin ajatuksen siitä. Hallintomenettelylain esitöiden mukaan, mikäli asia oli päätyntä viranomaiselle, jolla ei ollut toimivaltaa asian käsittelemiseen, oli sen siirrettävä asia toimivaltaiselle viranomaiselle. Toimintatapa koettiin hallintoa ajatellen järkeväksi ja aikaa sekä vaivaa säästäväksi.<sup>149</sup> Juuri hallinnon toimivuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi sekä toimintaympäristön muutoksien vuoksi, löytyy nykyisestä hallintolaista säännös viranomaisten väliselle yhteistyölle (HL 10 §).<sup>150</sup> Myös substanssilainsäädäntöön lisättiin viranomaisten yhteistyöhön liittyviä elementtejä.

Hallinto-oikeudellista järjestelmää haluttiin kehittää myös vuosituhannen vaihtuessa. Niin organisaatiomuutokset kuin yksityistäminen ovat olleet puheenaiheina aina 2000-luvulta lähtien. Osasyinä tähän ovat olleet muun muassa toimintaympäristön kansainvälistyminen ja Euroopan

---

<sup>145</sup> Viranomaiset jakautuivat niihin siten, että keskushallintoon kuuluivat ministeriöt sekä niiden alaiset virastot ja laitokset, aluehallinnon muodostivat aikaisemmin läänit (*Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko* 2010, s. 417.) ja paikallishallinnon muodostivat paikalliset viranomaiset. *Niemivuo* 2013, s. 41 ja 45.

<sup>146</sup> Pohjautuen Riku Suikkasen haastatteluun 9.4.2021. ”Yhteistoimintatahot määritelty Puolustusvoimien kulloisenkin hallintorakenteen mukaan (esim. alueelliset johtoportaat: aikaisemmin maanpuolustusalueet ja sotilasläänit, nykyään maavoimien joukko-osastot) sekä siviilipuolen organisaatioiden hallintorakenteiden mukaan (aikaisemmin läänit, nykyään AVI:t).”

<sup>147</sup> Lamalla oli vaikutusta siihen, että hyvinvointivaltion malli koettiin raskaaksi ja kalliiksi. Myös legaliteetti ja byrokratia alettiin ymmärtää ongelmallisena. *Mäenpää* 2018, s. 71-72.

<sup>148</sup> Valtiovarainministeriö 1999, s. 52.

<sup>149</sup> *HE 88/1981 vp*, s. 15.

<sup>150</sup> *Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko* 2010, s. 144.

unionin aseman vahvistuminen.<sup>151</sup> Suomessa viranomaisten aluejakojen ja toimipaikkaverkostojen uudistamisella on pyritty muun muassa huomioimaan toimintaympäristössä tapahtuvat nopeatkin muutokset ja poikkihallinnollinen yhteistyö verkostomaisesti.<sup>152</sup> Haasteita yhteistyölle saattaa esiintyä organisaatiomuutosten niin sanotuissa nivelvaiheissa<sup>153</sup>, kun viranomaisten on omaksuttava uutta ja toimintamallit muuttuvat.

Nykyisin hallintokoneisto eli valtionhallinto ja kunnallishallinto koostuu hallinnon viranomaisista, joiden tehtävät ja toimivalta on ennalta määritelty oikeussäännöillä ja normeilla. Nämä tahot muodostavat verkostoja ja hierarkioita esimerkiksi suunnittelua, ohjausta, yhteistyötä ja tietojenvaihtoa koskevissa asioissa.<sup>154</sup> Hallintokoneiston organisaatiossa viranomaisten välinen yhteistyö on lisääntynyt siirryttäessä verkostomaisempaan hallinnolliseen rakenteeseen.<sup>155</sup> Esimerkiksi paikallistasolla viranomaisilla on säännöllisiä usean viranomaisen kokouksia ja työryhmiä, joissa seurataan ja koordinoidaan vaikkapa turvallisuustilanteen kehittymistä ja etsitään ratkaisuja ilmenneisiin ongelmiin.

### 3.3 Turvallisuusviranomaisten välinen yhteistyö

Suomen kokonaisturvallisuus perustuu yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan, jossa tehdään yhteistyötä viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten kesken.<sup>156</sup> Turvallisuussektorilla toiminta viranomaisten välillä on voi olla jopa yhteistyöhakuista. Suomessa viranomaiset pääosin tuntevat toisensa ja toistensa toimintatavat, joten yhteistyön tekemiselle niin paikallisesti kuin alueellisestikin on olemassa hyvät lähtökohdat.<sup>157</sup>

Tutkielman pääosassa on poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien välinen yhteistyö. Näistä poliisin ja Rajavartiolaitoksen toiminta sijoittuu sisäministeriön ja Puolustusvoimien toiminta puolustusministeriön hallinnon aloille. Nämä kolme organisaatiota harjoittelevat ja harjoittavat yhteistoimintaa säännöllisesti, jotta valmius viranomaisyhteistyöhön on jatkuvasti olemassa. Turvallisuusviranomaisten välinen yhteistyö sisältää Mikko Eräsen mukaan virka-avun

---

<sup>151</sup> *Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko* 2010, s. 426-427. Vuonna 2010 luovuttiin kokonaan lääninhallintojärjestelmästä ja läänien tilalle tulivat aluehallintovirastot (AVI:t) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY:t). (*Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko* 2010, s. 419-420.) Uusien virastojen nimiä ja niiden lyhenteitä on kritisoinut mm. Kotimaisten kielten tutkimuskeskus. Julkishallintoa yksityistettäessä moittinnan kohteiksi ovat joutuneet nimiasian lisäksi AVI:en ja ELY:jen uudet brändit. *Niemivuo* 2013, s. 18.

<sup>152</sup> *HE 59/2009 vp*, s. 20-21.

<sup>153</sup> Pohjautuen Mikko Eräsen haastatteluun 9.3.2021.

<sup>154</sup> *Mäenpää* 2018, s. 245.

<sup>155</sup> *Mäenpää* 2018, s. 255.

<sup>156</sup> Turvallisuuskomitea 2017, s. 5. Ks. myös Turvallisuuskomitea 2018, s. 9.

<sup>157</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020, s. 2. Yhteistyö parantaa turvallisuusviranomaisten toiminnan vaikuttavuutta – haasteena niukat resurssit sekä ohjauksen riittävyys ja yhtenäisyys.



antamisen lisäksi harjoitustoimintaa, lainsäädännön kehittämistä ja muuta kehittämistyötä. Työryhmissä kehitetään uusia toimivaltuuksia, ei pelkästään viranomaisen omasta näkökulmasta vaan sovitaan kohdennuksista ja suunnitellaan operatiivista toimintaa.

Poliisi on turvallisuusviranomainen, jonka keskeinen pääoma on luottamus. Kansalaisten luottamus poliisiin rakentuu arjen asioista aina lupatiskiltä rikosten selvittämiseen.<sup>158</sup> Poliisilain 1 §:n mukaan poliisiin tehtäviin lukeutuu muun muassa oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen ja yleisen järjestyksen sekä turvallisuuden ylläpitäminen. Poliisiin voidaan ajatella olevan näitä tehtäväkokonaisuuksia hoitava yleisviranomainen.<sup>159</sup> Turvallisuuden ylläpitämiseksi poliisi toimii yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien lisäksi poliisi tekee paljon yhteistyötä myös muun muassa sosiaaliviranomaisten, hätäkeskuslaitoksen, rikosseuraamuslaitoksen ja kouluviranomaisten kanssa. Poliisitoiminnan yleisiin periaatteisiin lukeutuu muun muassa suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate.<sup>160</sup> Mikko Eräsen mukaan HL 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat poliisin toimintaa. Näitä periaatteita opetetaan poliisin koulutuksessa.

Puolustusvoimat eli Suomen asevoimat on myös turvallisuusviranomainen, jonka pääasiallinen tehtävä on Suomen sotilaallinen puolustaminen. Puolustusjärjestelmä kuuluu Suomen kokonaisturvallisuuskonseptiin. Puolustusvoimien toiminnasta säädetään laissa puolustusvoimista ja sen yksi lakisääteisistä tehtävistä on muiden viranomaisten tukeminen.<sup>161</sup> Puolustusvoimat tukee esimerkiksi poliisin toimintaa antamalla sille tarvittaessa virka-apua puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (781/1980) mukaisesti. Virka-avun antaminen on ehkäpä tunnetuin ja ulospäin näkyvin yhteistyömuoto. Muita yhteistyön muotoja ovat sen lisäksi Riku Suikkasen mukaan ”pelastusalan yhteistyö, jossa normaalioloissa sotilaspalokunnat ovat yhtenä toimijana, poikkeusoloissa toimivaltuuksien lisääntyttyä yhteistyöjärjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa ja tärkeiden kohteiden suojaamisessa, johtamisjärjestelmälän yhteistyö, tiedustelun ja valvonnan viranomaisyhteistyö tiedustelulain ja aluevalvontalain puitteissa sekä siviili- ja sotilaslennonjohdon yhteistyö”.<sup>162</sup> Puolustusvoimien on huomioitava toiminnassaan hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, lain esitöiden mukaisesti yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate.<sup>163</sup>

---

<sup>158</sup> Pohjautuen Mikko Eräsen haastatteluun 9.3.2021.

<sup>159</sup> Ks. *Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola* 2012, s.122.

<sup>160</sup> *HE 224/2010 vp*, s. 18.

<sup>161</sup> *Turvallisuuskomitea* 2020, kohta Puolustusvoimat turvallisuusviranomaisena.

<sup>162</sup> Pohjautuen Riku Suikkasen haastatteluun 9.4.2021.

<sup>163</sup> *HE 264/2006 vp*, s. 30.

Rajavartiolaitos on sisäministeriön hallinnon alainen rajaturvallisuudesta vastaava viranomaisen. Rajavartiolaitoksen toiminnasta säädetään rajavartiolaissa. Lain 11 luvussa säädetään Rajavartiolaitoksen antamasta virka-avusta ja tuesta (77 §) ja sille annettavasta virka-avusta (78 § ja 79 §). Virka-aputilanteiden lisäksi Rajavartiolaitos on osallisena myös muunlaisessa viranomaisyhteistyössä. Rajavartiolaitoksen edustajien haastattelun perusteella ”mikäli tehtävä on useammalle viranomaiselle säädetty, esimerkiksi aluehallintotehtävä sekä Puolustusvoimille että Rajavartiolaitokselle, voidaan puhua täsmällisemmin viranomaisyhteistyöstä ja sen yhteensovittamisesta. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksen, poliisin ja tullin kesken on pitkälle menevää toisen viranomaisen avustamista ja tehtävien tekemistä toisen lukuun, jota ei pidetä virka-apuna.”<sup>164</sup>

Poliisi, Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos tekevät yhteistyötä paitsi keskenään, myös muiden viranomaisten kanssa. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen seminaarin ”Opit koronaviruksesta alueellisena poikkeustilanteena” perusteella pystyi tekemään havainnon, että esimerkiksi AVI:lla, HUS:lla, kirkolla, koululla ja kaupungeilla, on jokaisella olennainen rooli ja paikkansa viranomaisyhteistyön keskiössä. Muuttunut ja koko ajan muuttuva turvallisuusympäristö osoittaa viranomaisyhteistyön tärkeyden turvallisuussektorilla. Tätä tutkielmaa kirjoitettaessa jo yli vuoden jatkunut torjuntatyö koronapandemian kuriin saamiseksi on osoitus edellä mainittujen viranomaisten yhteistyön välttämättömyydestä, mutta myös onnistumisesta.

### 3.4 Viranomaisyhteistyön kehittyminen tulevaisuudessa

Viranomaisten välinen yhteistyö on lisääntynyt siirryttäessä vanhasta hierarkkisesta organisatiomallista moderniin julkishallintoon, jossa hallinnollinen rakenne on verkostomainen. Modernin hallinnon piirteisiin kuuluu, että tehtävät ja toimivalta jakautuvat useammalle viranomaiselle yhden asemesta.<sup>165</sup> Tietotekniikan hyödyntäminen viranomaisten välisessä yhteistyössä on lisäksi helpottanut esimerkiksi yhteydenpitoa viranomaisten välillä.<sup>166</sup> Kevyt ja verkostomainen yhteistyö on tarjonnut joustavan ja resurssitehokkaan tavan vastata erilaisiin haasteisiin myös turvallisuussektorilla.<sup>167</sup> Jatkuvasti muuttuva turvallisuusympäristö ja aivan uudenlaiset turvallisuusuhat pakottavat turvallisuusviranomaiset miettimään omaa kapasiteettiaan. Uudenlaisia uhkia ovat muun muassa digitalisaation myötä tulevat uhat, hybridiuhat, vihapuhe, terrorismi, maahanmuuttotulva ja voimapolitiikka. Monesti uhat ovat vielä täysin ennakoimattomia,

---

<sup>164</sup> Pohjautuen Rajavartiolaitoksen edustajien haastattelun (22.4.2021) vastauksiin.

<sup>165</sup> Ks. lisää viranomaisten yhteistyöstä *Mäenpää* 2018, s. 255.

<sup>166</sup> *Mäenpää* 2018, s. 255.

<sup>167</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018, kohta Tiivistelmä.

jolloin uhkiin varautuminen voi olla vaikeaa. Sen vuoksi viranomaisyhteistyötä olisi syytä kehittää siten, että se olisi toimintavarmaa ja se kestäisi yli hallituskausien. Mikko Eräsen mukaan uudenlaiset uhat ovat heijastuneet myös Suomeen ja pakottaneet poliisin kehittämään toimintaansa ja mukautumaan niihin. Poliisilla on vahva tahto vastata uusiin olosuhteisiin, lainsäädäntöön, tietojenvaihtoon ja välineistöön. ”Tarvitaan toisiamme ja uusia muotoja”.<sup>168</sup> Riku Suikkasen mukaan Puolustusvoimien näkökulmasta katsottuna ”vastaaminen kokonaisturvallisuuden uhkiin ja varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin, sekä Puolustusvoimissa paikallispuolustuksen kehittäminen lisäävät viranomaisyhteistyön merkitystä.”<sup>169</sup> Rajavartiolaitoksesta kerrotun mukaan viranomaisyhteistyön tulevaisuus Suomessa näyttää hyvältä. Sitä muotoilevat eteenpäin muun muassa tekniikan kehittyminen ja uudet tehtävät, mutta on myös huomioitava käytettävissä olevat resurssit. Niiden ollessa niukkoja, on haettava uusia muotoja, joilla voidaan käyttää edellä mainittuja resursseja taloudellisemmin.<sup>170</sup>

Viranomaisyhteistyö kehittyy varmasti myös tulevaisuudessa – mutta miten, sen aika näyttää. Yhteistyön muotojen kehittymistä voivat ohjalla esimerkiksi uhat tai riskienhallinta. Sitä voi kenties, jopa todennäköisesti, ohjalla myös raha. Yhteiskuntaturvallisuuden kehittyminen voi hyvinkin olla seurausta ulkoistettujen resurssien taloudellisesta kilpailusta tai kustannustehokkuuden vaatimuksesta. Kehittyminen vaatii niin tutkimustyötä kuin turvallisuustoimijoiden konkreettista yhdessä tekemistä.<sup>171</sup>

Koronapandemia on esimerkki uudenlaisesta uhasta ja haasteesta, johon myös viranomaisyhteistyössä on pystyttävä varautumaan. Kriisitilanteessa viranomaisilla ei ole enää aikaa miettiä esimerkiksi toimivaltasuhteitaan.

Pohdin sitä, tarvitseeko toimivaltasuhteita muuttaa uudenlaista uhkaa varten, vai voisiko ratkaisuna olla aivan uuden koordinaatioryhmän perustaminen, jossa työskentelisi edustajia erikseen määriteltävistä viranomaisista. Esimerkiksi Yhdysvalloissa 11.9.2001 terroritekojen jälkiselvittelyissä ilmeni, että useilla turvallisuussektorilla toimivilla viranomaisilla oli ollut hallussaan tietoja, joita yhdistämällä olisi voitu yrittää ehkäistä näitä iskuja. Tämän jälkeen perustettiin Yhdysvaltain kotimaan turvallisuusvirasto United States Department of Homeland Security

<sup>168</sup> Pohjautuen Mikko Eräsen haastatteluun 9.3.2021.

<sup>169</sup> Pohjautuen Riku Suikkasen haastatteluun 9.4.2021. Asiaan liittyy myös Ruotuväki-lehden artikkeli (Ks. Ruotuväki 17.9.2020), jossa Puolustusvoimain komentaja, kenraali Timo Kivinen kertoo uudenlaisten haasteiden saavuttaneen myös puolustusvoimat. Laaja-alainen vaikuttaminen viranomaisiin on teknologian kehittymisen myötä yhä monialaisempaa. Viranomainen ei pysty itseksensä pitämään yhteiskuntaa pystyssä, vaikka yhteistyölle jo onkin olemassa hyvät rakenteet. Niitä pitää kehittää koko ajan.

<sup>170</sup> Pohjautuen Rajavartiolaitoksen edustajien haastattelun (22.4.2021) vastauksiin.

<sup>171</sup> *Valtonen 2007*, s. 11.

(DHS) – tunnetummin Homeland Security.<sup>172</sup> Sen avulla pyritään ehkäisemään vastaavat terroriteot tulevaisuudessa välttämällä kilpailu ja tietojen salaaminen viranomaisten kesken. Uskon, että Suomessakin yhteistyö turvallisuusviranomaisten kesken koordinaatioryhmän alaisuudessa toimisi tulevaisuuden kriisitilanteissa saumattomasti. Kun tiedot koottaisiin systemaattisesti tällaiselle koordinaatioryhmälle, eivät viranomaiset voisi esimerkiksi pimittää toisiltaan tietoja. Tämän koordinaatioryhmän jäseniksi tulisi määrätä ainakin ”pyhä kolmio” eli poliisi, Rajavartiolaitos ja Puolustusvoimat.

---

<sup>172</sup> Homeland Security on turvallisuusvirasto, joka pyrkii parantamaan turvallisuutta Yhdysvalloista. Laitoksen työhön kuuluvat tulli-, raha- ja maahanmuuttovalvonta, hätätilanteissa reagoiminen luonnononnettomuuksiin ja ihmisen aiheuttamiin katastrofeihin, terrorismin vastainen työ ja kyberturvallisuus. *U.S. Government* 2020, kohta U.S. Department of Homeland Security.

## 4 VIRANOMAISYHTEISTYÖ HYVÄN HALLINNON EDISTÄJÄNÄ

### 4.1 Yhteistyön onnistumisen edellytykset

Turvallisuusviranomaisten yhteistyö on monipuolista ja se koetaan sujuvaksi. Yhteistyö tukeutuu lainsäädäntöön<sup>173</sup>, kuten julkisen vallan käytön kuuluu oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti (PL 2.3 §). Viranomaisyhteistyön onnistumisen edellytyksiin kuuluu, että sitä koskeva lainsäädäntö on mahdollisimman kattava, jotta se voi tarjota hyvän pohjan yhteistyölle. Nykytilanne on kuitenkin se, että viranomaisyhteistyötä koskevaa lainsäädäntöä on niukasti. Sen vuoksi voi olla haasteellista tietää yhteistyöhön osallistuvien viranomaisten läsnäolo tai esimerkiksi se, mille viranomaiselle kuuluu koordinaatiovastuu. Nykyisen viranomaisyhteistyötä koskevan lainsäädännön katsotaan määrittelevän viranomaisyhteistyötä varsin yleisellä tasolla tai koskevan vain tiettyyn alaan kuuluvia viranomaisia.<sup>174</sup> Viranomaisten yhteistyötä koskeva hallintolain 10 § on toki varsin moniin tilanteisiin soveltuva, sillä kyseessä on yleissäännös. Säännös kuitenkin tarjoaa häidin tuskin apua viranomaisyhteistyön käsitteelliseen määrittelyyn, mutta se havainnollistaa viranomaisen palveluperiaatetta.<sup>175</sup> Pykälän väljyydestä huolimatta sen ulkopuolelle jäävät muun muassa tietojenvaihto viranomaisten välillä ja virka-aputilanteet<sup>176</sup>, tosin niistä löytyy säännöksiä substanssilainsäädännöstä. Viranomaisyhteistyötä koskeva lainsäädäntö on siis hajanainen ja hallintolain 10 § pitää vain osaa niistä sisällään. Tässä pääluvussa pohditaan sitä, antavatko nykyiset säädökset viranomaisille riittävät keinot ja mahdollisuudet, joilla toteuttaa hyvää hallintoa.

Onnistunut yhteistyö edellyttää kuitenkin säädöksiensä lisäksi muutakin. Jotta viranomaisten välisellä yhteistyöllä onnistuttaisiin parantamaan ja kehittämään hallintoa<sup>177</sup>, edellyttää se yhteistyön toimijoilta keskinäistä luottamusta, sekä halua ajatella ja toimia yhdessä. Tahtotilan saavuttaminen vaatii selkeää tavoitetta, jonka yhteistyö pyrkii saavuttamaan. Tavoitteen on tarkoitus hyödyttää kaikkia osapuolia ja saada lisäarvoa toiminnalle, jota osapuolet eivät yksin saisi aikaan. Suunnitelman määrittely ei suinkaan aina ole helppoa, sillä joskus toimijoilla voi olla

---

<sup>173</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018, s. 9.

<sup>174</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018, s. 22, 26 ja kohta Tiivistelmä.

<sup>175</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018, s. 13.

<sup>176</sup> *ibid.* Sisäministeriön mukaan virka-aputilanteissa tehdään kyllä viranomaisyhteistyötä, mutta kyse on silloin virka-aputilanteesta eikä niinkään viranomaisyhteistyöstä.

<sup>177</sup> Ks. *Kulla* 2014, kohta Grunderna för god förvaltning, kohta Myndighetssamarbete.

omia päämääriä, jotka voivat jopa olla yhteistyön päämäärien kanssa ristiriidassa.<sup>178</sup> Yhteistyöhön osallistuvien tahojen tulisi lisäksi ymmärtää kokonaiskuva yhteistyölle: Miksi jokaisen osallistuminen siihen on tärkeää? Millaiset ovat noudatettavat menettelytavat ja käytännön järjestelyt? Mihin käytetään yhteistyöhön sidottuja resursseja?<sup>179</sup> Kun yhteistyön edellytykset ovat olemassa, voidaan viranomaisyhteistyön osalta sopia siihen kuuluvista asioista.

Onnistunut viranomaisyhteistyö edellyttää sopimista sen piiriin kuuluvista asioista. Yhteistyösopimukset ovatkin tärkeässä roolissa yhteistyötä tehtäessä. Sopimuksilla voidaan paitsi määritellä tavoiteltava päämäärä, myös täydentää mukana olevien viranomaisten rooleja ja täsmentää yhteistoiminnan muotoja. Niiden avulla voidaan myös sopia tietojenvaihdosta viranomaisten välillä. Hallinnon tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaisesti jokainen viranomainen huolehtii sille lakisääteisesti kuuluvista tehtävistä, joiden suorittaminen voi vaatia toiselta viranomaiselta saatavia tietoja.<sup>180</sup> Viranomaisten välinen yhteistyö edellyttääkin usein tietojenvaihtoa, johon sisältyy niin tiedon pyytämistä, kuin tiedon antamistakin. Tehtävän suorittamiseksi vaadittavan sujuvan tietojenvaihdon esteeksi voi kuitenkin muodostua viranomaisen salassapitovelvollisuus eli kielto antaa tietoja eteenpäin. Onnistuneeseen tietojenvaihtoon tarvitaan tietojenvaihdon mahdollistavia säännöksiä. Tällä hetkellä voimassa oleva julkisuuslaki jättää liian mahdollisuuksia erilaisille tulkinnoille ja sitä tulisikin tämentää.

Myös virka-avusta voidaan sopia, koska se kuuluu viranomaisyhteistyön elementteihin. Siitä ei ole säädetty hallintolain 10 §:ssä, mutta se on tärkeä osa viranomaisyhteistyötä poikkihallinnollisuuden velvoittamana. Viranomaisten suorituskyky ei voi kuitenkaan rakentua pelkästään virka-avun varaan, joten kysymys virka-avun rakenteiden kokonaistarkastelulle voisi olla aiheellinen. Uudenlaiset kriisit – kuten Covid-19 – pakottavat kehittämään myös substanssilainsäädäntöä. Ehkäpä poikkeusolojen toiminnalle aiheuttamien vaatimusten lisääminen substanssilainsäädäntöön voisi olla tarpeen.<sup>181</sup>

Sopimukset voivat sisältää myös suunnitelmia yhteistyön muodoista varauduttaessa erilaisiin kriisitilanteisiin. Viranomaisyhteistyön on oltava toimivaa myös poikkeusoloissa. Siksi viranomaistoimintojen varmistaminen lainsäädännöllisin keinoin on ensiarvoisen tärkeää. Suomessa varautuminen perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön. Myös valmiussuunnitelmissa esiintyvien toimenpiteiden on perustuttava lainsäädännössä ennalta säänneltyihin toimivaltuuksiin.

---

<sup>178</sup> Ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018, s. 11.

<sup>179</sup> Ks. *Määttä – Hirvonen* Edilex Kirjat 2018, s. 8.

<sup>180</sup> *Määttä – Hirvonen* Edilex Kirjat 2018, s. 12.

<sup>181</sup> Pohjautuen Mikko Eräsen haastatteluun 9.3.2021.

Mikäli lainsäädännössä esiintyy varautumisen osalta aukkoja, on ne täytettävä sitä kehittämällä.<sup>182</sup> Valmiussuunnitelmia tulee ylläpitää muun muassa erilaisilla viranomaisharjoituksilla. Yhteistyötä pitää harjoitella, jotta taito ja ote siihen säilyy.

Viranomaisten toimivaltasäätelyllä on tärkeä rooli viranomaisten lakisääteisten tehtävien suorittamisessa. Toimivaltasäätely esimerkiksi varautumisen osalta voi edistää viranomaisten välistä yhteistyötä, mutta se saattaa pahimmillaan toimia myös hidasteena sen byrokraattisen luonteen vuoksi. Toimivaltakysymykset ovat sinänsä selkeitä, mutta haasteita aiheuttavat esimerkiksi hybridiuhat, joiden torjunnassa on mukana useampia viranomaisia ja niiden toimivaldat. Johtovastuu muun muassa voi ensin olla yhdessä pisteessä, mutta vaihtua myöhemmin toisalle.<sup>183</sup>

On siis melko selvää, että viranomaisyhteistyötä koskevaa lainsäädäntöä olisi aiheellista päivittää. Mikä on hallintolain 10 §:n rooli? Pitäisikö substanssilainsäädäntöä kehittää ja voisiko viranomaisten yhteistyöstä olla peräti olemassa oma lakinsa? Covid-19 pandemia on osoittanut sen, että yhteistyötilanteita koskevien säädöksiä pitäisi olla vähintäänkin joustavampia ja lainsäädäntöä tulisi kehittää muuttavaa turvallisuusympäristöä silmällä pitäen. Säännösten löytyminen yhdestä säädöksestä voisi olla hyvä ajatus. Uuden säädöksen luominen ei ole kuitenkaan yksinkertaista. Olisi heti aluksi pohdittava muun muassa sitä, missä määrin ja millaisten tilanteiden varalle säädöstä tulisi kehittää. Luoko liian yksityiskohtaisesti laadittu säädös toisaalta vain lisää ongelmia?<sup>184</sup> Lainsäädäntö ei ole vastaus kaikkiin vastaantuleviin haasteisiin, mutta yksityiskohtaisemmalla säätelyllä on puolensa. Kansalaisten näkökulmasta ajateltuna tarkemmin määritelty lainsäädäntö olisi helpommin ymmärrettävissä, eikä jättäisi liikaa arvailujen varaan. Myös viranomaisyhteistyön osalta hyvän hallinnon arvioiminen voisi olla helpompaa. ”Täydellisessä vaihtoehdossa” yhdestä laista voisi löytyä säädökset moniviranomaisyhteistyölle erilaisia tilanteita silmällä pitäen. Säädöksessä voisi olla esimerkiksi oma lukunsa turvallisuusviranomaisille ja erilaiset tilanteet olisivat mahdollisimman kattavasti etukäteen huomioitu. Laki viranomaisten välisestä yhteistyöstä voisi olla toimiva ja tarpeellinen. Olen tätä pohjatinut ja seuraavaksi esitän oman näkemykseni siitä, mitä osakokonaisuuksia laki voisi pitää sisällään.

---

<sup>182</sup> Puolustusneuvosto 1999, s.18.

<sup>183</sup> Pohjautuen Mikko Eräsen haastatteluun 9.3.2021.

<sup>184</sup> *Nurmi* 2010, s. 9.



**Kuvio 2.** Mallini uudeksi laiksi viranomaisten välisestä yhteistyöstä.

## 4.2 Yhteistyösopimukset

Viranomaisyhteistyö perustuu lakiin ja sopimukseen. Yhteistyösopimuksilla on merkittävä rooli yhteistyön osalta, sillä niillä tarkennetaan ja täydennetään yhteistyötä koskevaa lainsäädäntöä. Siten viranomaisten välinen yhteistyö saattaa perustua esimerkiksi hallintosopimukseen.<sup>185</sup> Hallintolain 3 §:n mukaisesti *hallintosopimus* on viranomaisen toimivaltaan kuuluva sopimus julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Se voi olla myös sopimus, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Sopimuksessa voidaan sopia esimerkiksi julkisten palvelujen toteuttamisesta, muusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja viranomaisen toiminnasta, joka liittyy hallinnolliseen sääntelyyn. Sen sijaan toimivaltasääntelystä ei voida sopia, vaan se määritellään muun lainsäädännön perusteella.<sup>186</sup> Tämä on aiheellista, sillä viranomaiset eivät voi sopimus pohjaisesti siirtää toimivaltaa, joka kohdistuu yksityisiin.<sup>187</sup> HL 3 §:n toisen momentin mukaisesti hallintosopimuksen tekemisessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita.<sup>188</sup>

<sup>185</sup> Mäenpää 2018, s. 255. Esimerkiksi lakia julkisen hallinnon yhteistyöpalveluista (223/2007) sovelletaan muun muassa valtion ja kunnan viranomaisiin. Lain tarkoituksena on parantaa hallinnon toiminnan tehokkuutta ja asiakaspalvelua.

<sup>186</sup> Mäenpää 2018, s. 214.

<sup>187</sup> PeVL 35/2008 vp - HE 26/2008 vp, s. 2.

<sup>188</sup> Mäenpää 2018, s. 214.



Hyvän hallinnon edellytyksenä ja keinoina voivat siis toimia myös viranomaisten välillä solmitut erilaiset *yhteistyösopimukset*, joihin on etukäteen määritelty erilaisia yhteistyöstä sovittavia asioita. Yhteistyösopimuksissa määritellään muun muassa se, mistä halutaan sopia ja mihin halutaan pyrkiä. Turvallisuusviranomaisten välillä on yhteistyösopimuksia niin kansallisella tasolla kuin paikallisellakin tasolla. Yleisesti yhteistyösopimuksissa on sovittava siitä, mihin tarkoitukseen sopimus tehdään, jotta toiminta on mahdollisimman tarkoituksenmukaista. Niissä voidaan määritellä muun muassa yhteistoiminnan muodot, yhteistyön osapuolista, osallisten roolit, tehtävistä, toiminnasta normaali- ja poikkeusoloissa, kuinka usein sopimuksia tehdään ja johtosuhteet.<sup>189</sup> Näiden lisäksi yhteistyösopimuksissa voidaan sopia myös tiedonkulusta, josta seuraavassa alaluvussa enemmän.<sup>190</sup>

Kaikki sopimukset eivät ole julkisia, joten niistä on ulkopuolisen vaikea saada tietoa. Tällaisia ovat muun muassa asiakirjat, joihin ei sovelleta julkisuuslakia. Julkisuuslakia ei siten sovelleta *viranomaisten sisäisen työskentelyn asiakirjoihin* (JulkL 5.4 §) Viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoissa voidaan päättää esimerkiksi sellaisesta viranomaisen toiminnasta, jolla on vaikutusta viranomaisen päätöksenteolle ja tehtävien toteuttamiselle. Nämä sopimukset eivät ole yhteistyösopimuksia, mutta niillä voi olla vaikutusta yhteistyösopimusten tukemisessa ja toiminnassa keskenään.

## 4.3 Tiedonkulku viranomaisten välillä

### 4.3.1 Eräs yhteistyön onnistumisen kulmakivistä

Vaikka viranomaiset toimivat oman toimivaltansa rajoissa, monesti käsiteltävät asiat ylittävät nämä rajat. Viranomaisyhteistyön tekeminen olisikin miltei mahdotonta ilman tiedon kulkua viranomaisten välillä. Turvallisuusviranomaisten välisessä yhteistyössä tiedonkulku on hyödyllistä ja jopa välttämätöntä viranomaisyhteistyötehtävien suorittamisen kannalta, sillä pelkästään yhden viranomaisen hallussa olevat tiedot eivät useinkaan yksin riitä erilaisista tehtävistä selviämiseksi ja niiden suorittamiseksi. Eri viranomaisten hallussa olevia tietoja yhdistelemällä ja tarkastelemalla voidaan esimerkiksi saada selville muun muassa erilaisia rikoksia ja väärinkäytöksiä.<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> Pohjautuen Mikko Eräsen haastatteluun 9.3.2021.

<sup>190</sup> Esimerkiksi poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen välisessä yhteistyössä eli PTR-yhteistyössä, PTR-viranomaisilla on oikeus tehdä keskinäisiä yhteistyösopimuksia, joiden mukaisesti yhteistoimintaviranomaiset voivat sopia yhteistoimintatehtävistä laissa säädettyjen toimivaltuuksiensa rajoissa (*HE 26/2018 vp*, s. 11).

<sup>191</sup> *Määttä – Hirvonen Edilex Kirjat* 2018, s. 12.

Sujuvaa tiedonkulkua viranomaisten välillä edesauttaa yhteinen toimintakulttuuri ja yhteiset tietojärjestelmät, sillä monen erilaisen tietojärjestelmän yhteensovittamisessa on ilmennyt ongelmia liittyen julkisen hallinnon viranomaisten tehtävien hoitamiseen.<sup>192</sup> Digitalisaation myötä viranomaisten välinen tietojenvaihto tapahtuu pääosin tietoverkkojen välityksellä, joten sen vuoksi onkin varmistettava, että tiedonkulku sujuu normaalitilanteiden ohella myös häiriötilanteissa. Järjestelmien lisäksi viranomaisten on huomioitava myös viranomaisen hallussa olevien tietovarantojen ja tietoaineistojen turvallinen käyttö. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019) pyrkii osaltaan edistämään viranomaisten tiedonhallinnan yhdenmukaisuutta, tietoaineistojen turvallisuutta ja tehokkuutta sekä digitalisointia viranomaisten toiminnassa. Lainvalmisteluaineiston mukaan tietohallintalaki edistää myös viranomaisten välistä yhteistyötä.<sup>193</sup>

Digitalisaatio mahdollistaa viranomaisten välisen tietojenvaihdon verkon välityksellä, mutta pelkät tietojärjestelmät ja aineistojen suojaus eivät ole tae tiedon kulun ja viranomaisyhteistyön sujumiselle. Tietojärjestelmien lisäksi myös teknologian välityksellä tapahtuvan vuorovaikutuksen on oltava toimivaa.<sup>194</sup> Se edellyttää sitä, että niin tiedon kuin tietämyksenkin sujuva liikkuminen organisaatioiden välillä on luotettavaa ja avointa. Avoin toiminta on yksi hyvän hallinnon vaatimuksista, mutta sen toteuttaminen ei ole aina yksinkertaista. Esteeksi voi muodostua lainsäädäntö, joka rajoittaa informaation jakamisen tilanteissa, joissa se muuten olisi perusteltua.<sup>195</sup> Vastakkaisina oikeuksina voivat olla esimerkiksi erilaiset perusoikeudet, kuten julkisuus ja yksityisyyden suoja.

Viranomaisten välinen tiedonkulku edellyttää myös viranomaisten ymmärrystä eri tietokäsitteiden tarkoituksista. Informaatiotekniikan aikakaudella voimme puhua muun muassa *datasta*, *informaatiosta*, *tiedosta*, *tietämyksestä* tai *viisaudesta*. Ammattikielen taitaminen on yksi tae informaation jakamiselle jo samankin organisaation sisällä.<sup>196</sup> Tehokas informaation jakaminen edellyttää tietokäsitteiden ymmärtämisen lisäksi yhteydenpitoa, suunnittelua ja harjoituksia viranomaisten kesken. Viranomaisten onnistunut tiedonvälitys vaatii kuitenkin kokonaisjärjestelmän luomista, mutta se voi olla haastavaa viranomaisten erilaisten tarpeiden vuoksi.<sup>197</sup>

---

<sup>192</sup> HE 284/2018 vp, s. 155.

<sup>193</sup> HE 284/2018 vp, s. 17.

<sup>194</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018, s. 26 ja 28.

<sup>195</sup> Rantanen 2007, s. 12.

<sup>196</sup> Rantanen 2007, s. 12-16.

<sup>197</sup> Rantanen 2007, s. 19.

### 4.3.2 Julkisuusperiaatteen merkityksestä

Hyvä hallinto edellyttää yhteiskunnan olevan vakaa, avoin ja toimiva – silloinkin, kun hallinto digitalisoituu. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman yksi tavoitteista on, että ”*Suomi tunnetaan teknologisen kehityksen, innovatiivisten hankintojen ja kokeilukulttuurin edelläkävijänä*”. Suomen tulisi siis kehittää hallintoa ja säädösympäristöä siten, että ne mahdollistavat digitalisaation, kestäväen kehityksen ja laajan kokeilukulttuurin.<sup>198</sup> Tavoitteeseen on olemassa ainakin lähtökohdat, sillä julkinen hallinto on muuttunut vuosien varrella ja julkisia palveluita on pyritty siirtämään mahdollisuuksien mukaan digitaalisiksi ja käyttäjälähtöisiksi. Digitaalisessa hallinnossa suuressa osassa ovat erilaiset alustat, sillä hallinnon voidaan katsoa organisoituvan niille. Alustat näyttävät hallinnon uusina palveluina.<sup>199</sup> Muutosten keskellä hallinnon on voitava palvella asianmukaisesti niin kansalaisia kuin yrityksiäkin. Samalla on syytä pitää kiinni hyvän hallinnon periaatteista ja tavoitteista niin, että hallinnon asiakkaat voivat luottaa siihen, että esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteet otetaan huomioon muutostilanteissa ja siten myös lainsäädäntötyössä.

Digitalisaation sääntelyssä on huomioitava myös perusoikeusnäkökulma. Perustuslain toisessa luvussa säädetään perusoikeuksista, joista tutkielman kannalta tärkeä on julkisuus (PL 12 §). Julkisuuden perusoikeusvaatimusta edistää julkisuuslain 1 §:ssä säädetty *julkisuusperiaate*, joka on yksi avoimen hallinnon osatekijöistä. Julkisuusperiaatteen myötä jokaiselle kuuluu oikeus saada tietoa viranomaisen toiminnasta ja oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Julkisuusperiaatetta toteutettaessa viranomaisen on huomioitava muutkin perusoikeudet, kuten hyvä hallinto (PL 21 §)<sup>200</sup>. Julkisuus on tärkeää viranomaisten yhteistyötä ajatellen siksikin, että sen myötä voimme muodostaa yleisiä mielipiteitä, arvioida ja jopa kritisoida viranomaisten välistä toimintaa. Julkisuus toimii pohjana myös viranomaisten viestinnälle, sillä viranomaisten tuottaman ja hallitseman tiedon saatavuus on välttämätön perusta vaikuttamiselle ja osallistumiselle yhteiskunnalliseen keskusteluun. Avoin ja julkinen viranomaisten välinen toiminta vahvistavat uskottavuutta sitä kohtaan.<sup>201</sup>

Julkisuusperiaatteen toteuttaminen on oikeusvaltion yksi tärkeimmistä lähtökohdista. Oikeusvaltion tavoitteisiin kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Hallinto-oikeudella on kyt-

---

<sup>198</sup> Valtioneuvosto 2019, s. 107.

<sup>199</sup> *Pöysti* 2018 LM, s. 869.

<sup>200</sup> *Mäenpää* 2018, s. 727.

<sup>201</sup> Ks. *Mäenpää* 2018, s. 624-625.

köksiä myös oikeusinformatiikan oikeudenalaan, joka tutkii oikeuden ja informaation sekä oikeuden ja tietotekniikan välisiä suhteita. Oikeusinformatiikan osa-alueeksi lukeutuvan Informaatio-oikeuden yleisiin oppeihin kuuluu muun muassa oikeus tietää ja oikeus tietoon. *Oikeus tietää* lukeutuu vapausoikeuksiin ja se pohjautuu ihmisen itsemääräämisoikeuteen. Se edustaa myös ihmisoikeusperusteisessa oikeusvaltiossa *metaoikeutta* eli yhteiskuntasopimuksiinkin rinnastettavaa moraalista ja tavoitteellista päämääräoikeutta. Jotta ihminen voi tietää, hänellä täytyy olla *oikeus tietoon*. Tämän vuoksi on tärkeää, että yhteiskunta huomioi ihmiselle kuuluvat perus- ja ihmisoikeudet.<sup>202</sup>

Oikeudesta tietää ja oikeudesta tietoon turvaamiseksi, julkisuusperiaate edellyttää myös viranomaisia tiedottamaan toiminnastaan.<sup>203</sup> Tiedottamisen vaatimukseen kuuluu viranomaisen omaaloitteinen tiedottaminen ja hyvän tiedonhallintatavan noudattaminen.<sup>204</sup> Tiedottaminen voi olla nykyisin haastavaa, sillä informaation ja disinformaation<sup>205</sup> määrät ovat kasvaneen sosiaalisen median myötä. Viranomaisten pitäisi pystyä heti vastaamaan, reagoimaan ja oikaisemaan muun muassa valeuutisia sekä vaikeita ja perehtymistä vaativia asioita. Julkisuuskysymykset ovat useimmiten haasteellisia ja esimerkiksi viranomaisten on otettava kantaa niihin nopeasti ja päivittäin.<sup>206</sup>

### 4.3.3 Tietosuojan huomioiminen ja julkisuuslain päivittäminen

EU:n tietosuoja-asetus (GDPR) tuli voimaan vuonna 2016 ja sovellettavaksi vuonna 2018. Sen ja sitä täydentävän vuonna 2019 voimaan tulleen kansallisen tietosuojalain (1050/2018) tarkoituksena on suojella henkilötietojen käsittelyä ja henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. Tietosuoja turvaa yksityisyyden suojaa perusoikeutena (PL 10 §). Tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain on nähty olevan ristiriidassa julkisuuslain kanssa, johtuen niiden erilaisista näkökulmista. Niiden koetaan estävän julkisuusperiaatteen noudattamista tietyissä tilanteissa. Tietosuojasäännökset sääntelevät tiedon keräämistä ja käsittelyä, kun taas julkisuuslaki käsittelee tiedon jakamista. Julkisuusperiaatteen mukaisesti kansalaisilla on oikeus saada tietoja viranomaisten julkisista asiakirjoista, mutta tietosuojasäännökset saattavat estää tämän perustuslaillakin taatun perusoikeuden. Tällaisessa tilanteessa joudutaan tekemään perusoikeuspunnintaa julkisuuden

---

<sup>202</sup> Saarenpää 2015, s. 17 ja 151-152. Oikeus tietoon tarkoittaa oikeutta niin ihmisen itseään koskevaan kuin yhteiskuntaa koskevaan tietoon.

<sup>203</sup> Mäenpää 2016, s. 2.

<sup>204</sup> Mäenpää 2011c s. 71.

<sup>205</sup> Harhaanjohtava tiedotus tai tieto.

<sup>206</sup> Eduskunnan oikeusasiamies 2020, s. 176.

ja yksityisyyden suojan välillä. Viranomaisilla voi tästä syystä olla hankaluuksia tietosuojasäännösten ja julkisuuslain tulkinnassa. Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden emeritusprofessori Olli Mäenpää on pohtinut, että lainsäätäjät ei ole kokenut tarpeelliseksi puuttua julkisuuslakiin tietosuojalakeja säätäessään.<sup>207</sup>

On selvää, että julkisuuslakia on syytä päivittää. Asiaa on viety eteenpäin, sillä oikeusministeriö on asettanut työryhmän uudistamaan tätä lakia. Uudistamisella pyritään selkeyttämään ja ajantasaistamaan julkisuuslakia niin, että julkisuusperiaate ja hyvään hallintoon kuuluva yhteiskunnan avoimuuden vaatimus toteutuvat. Työryhmän johdossa toimii emeritusprofessori Mäenpää.<sup>208</sup> Julkisuuslain päivittämistä puoltaa myös esimerkiksi poliisin tulkinta julkisuuslaista. Mikko Eräsen mukaan poliisi ei kuitenkaan ole julkisuuslain työryhmässä jäsenenä, vaan on mukana vasta lausuntokierroksella.<sup>209</sup> Poliisihallituksen julkisuuskäsikirjan perusteella voi saada sen käsityksen, että esimerkiksi jotkin esitutkintapöytäkirjat voivat olla kokonaan salattuja, vaikka niissä olevat tiedot olisivat välttämättömiä viranomaistehtävän hoitamiseksi. Poliisin tulkinta julkisuuslaista voi hankaloittaa viranomaisyhteistyötä, sillä tiedon jakaminen toiselle viranomaiselle voi olla tarpeellista. Tulkinnan perusteella voidaan salata muun muassa jäsenyys järjestäytyneessä rikollisryhmässä, sillä tietoa voidaan pitää salassa pidettävänä harastustoimintana. Tilanteen on huomionnut myös eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, jonka mukaan lainsäätäjät ei ole harkinnut loppuun asti salassapitoperusteiden välisiä suhteita.<sup>210</sup> Yhteiskunnassa olisikin varmaan syytä pohtia sitä, tulisiko julkisuuslakia päivittää enemmän turvallisuusnäkökulma huomioiden. Myös median edustajat ovat reagoineet voimakkaasti esimerkiksi poliisin omaksumaan tulkintaan julkisuuslain soveltamisesta.

#### 4.3.4 Tietopyynnöt ja tietojenvaihto

Kuten edellä on todettu, julkisuus on perusoikeus. Sitä voidaan ajatella myös ihmisoikeutena, sillä Euroopan ihmisoikeussopimus ja Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus saavat yhä enemmän arvoa julkisuusperiaatetta tukevinä oikeuslähteinä.<sup>211</sup> Perusoikeutena julkisuus pohjautuu perustuslain 12 §:ään. Lainkohdan toisen momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Perustuslakia täydentää julkisuuslaki, jonka tarkoitus on edistää viranomaisten toiminnan avoimuutta. Julkisuusperiaatteen

---

<sup>207</sup> Ks. Lakimiesuutiset 18.2.2020.

<sup>208</sup> Valtioneuvosto 2021, kohta Julkisuuslaki ajantasaistetaan.

<sup>209</sup> Pohjautuen Mikko Eräsen haastatteluun 9.3.2021.

<sup>210</sup> Ks. Yle Uutiset 16.10.2020.

<sup>211</sup> Mäenpää 2016, s. 25. Ks. myös Mäenpää 2018, s. 620.

mukaan viranomaisen asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia, mutta julkisuutta voidaan rajoittaa salassapitoperusteilla, joista on säädetty julkisuuslain kuudennessa luvussa.

Julkisuuslain esitöiden mukaan julkisuuslaki luo perustan viranomaisten väliselle tietojenvaihdolle.<sup>212</sup> Viranomaisilla on velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa julkisuuslain 20 §:n mukaan. Viranomaisten on siten huolehdittava, että yleisön tiedonsaannin kannalta oleelliset asiakirjat ovat saatavilla. Asiakirjan saamiseksi on tehtävä *tietopyyntö*. Asiakirjaa voidaan pyytää viranomaiselta, mutta tietopyyntö on yksilöitävä riittävästi niin, että tietopyynnön vastaanottaja voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee (JulkL 13.1 §). Tietopyynnön voi tehdä niin siviili kuin viranomainenkin. Viranomaisten välisessä yhteistyössä *tietojenvaihto* on olennaisen tärkeää, joten myös viranomaisten on tehtävä tietopyyntö saadakseen esimerkiksi muuten salassa pidettäviä tietoja viranomaistehtävää varten. Pyyntöä koskiessa salassa pidettävää asiakirjaa, on tiedon pyytäjän selvítettävä tietojen käyttötarkoitus ja muut tietojen luovuttamiseen edellytyksiin liittyvät seikat (JulkL 13.2 §). Salassa pidettävän tiedon pyytämiseen on siis oltava perusteltu syy, kuten esimerkiksi virkatehtävän suorittaminen.<sup>213</sup> Siten viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta silloin, kun kyseessä on viranomaisen toimeksiannosta suoritettava tehtävä tai virka-aputehtävä (JulkL 26.3 §). Tällöinkin viranomaisen oikeus saada tietoja salassa pidettävästä asiakirjasta perustuu vain välttämättömiin tietoihin ja tietoja on käytettävä vain annetun tehtävän suorittamiseen.<sup>214</sup> Viranomaisella ei ole lähtökohdiltaan kuitenkaan yksityistä laajempaa oikeutta saada toiselta viranomaiselta tietoja salassa pidettävästä asiakirjasta, sillä viranomaiset ovat toisiinsa nähden erillisiä.<sup>215</sup>

Salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta toiselle viranomaiselle säädetään julkisuuslain 29 §:ssä. Sen mukaisesti viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos asiaa sääntelee nimenomainen säännös, asianosainen antaa siihen suostumuksensa, asiakirjalla voi olla merkitystä oikeusturvamenettelyn kannalta ja asiakirja on tarpeellinen viranomaiseen kohdistuvan valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.<sup>216</sup>

---

<sup>212</sup> HE 30/1998 vp, s. 10 ja s. 36. Esitöiden mukaan nykyisen julkisuuslain tuomat uudistukset ovat perustana yhteneväiselle ja paremmalle viranomaisten väliselle tietojenvaihdolle. Lain ansiosta viranomaisella on yleiset perusteet luovuttaa tietoja toiselle viranomaiselle.

<sup>213</sup> Mäenpää 2016, s. 238. Ks. myös Mäenpää 2018, s. 617.

<sup>214</sup> Mäenpää 2018, s. 710-711.

<sup>215</sup> Mäenpää 2018, s. 665. Samaa tai samankaltaista tehtävää toteuttavat viranomaisen yksiköt eivät ole toisiinsa nähden sivullisia.

<sup>216</sup> Ks. Mäenpää 2016, s. 229.

### 4.3.5 Esimerkkitalanteita tietojenvaihtoon liittyvistä haasteista

Turvallisuusviranomaiset tekevät yhteistyötä muun muassa tietojenvaihdon avulla, mutta sen saumattoman toimimisen tiellä voi olla joitakin hidasteita. Viranomaisten välinen luottamus on yksi yhteistyön edellytyksistä, mutta sen horjuessa voi ongelmaksi koitua esimerkiksi olennaisen tiedon ”omistaminen”. Tällöin viranomaisella voi olla halua pitää tietoa itsellään, mutta tiedon pimittämisellä voi olla vaikutuksia viranomaisyhteistyön sujuvuuteen. Tämänkaltaisia-kin tilanteita voi esiintyä viranomaisyhteistyössä, ja silloin sen estäjinä toimivat järjestelmien sijasta ihmiset. Järjestelmien osalta ongelmana voi puolestaan olla erilaiset tietoverkkoihin liittyvät ongelmat. Ongelmia yhteistyölle voivat aiheuttaa ihmisten ja järjestelmien lisäksi myös säännöt ja säännökset. Keskustelua on herättänyt esimerkiksi viranomaisten väliset käsitykset tietojen jakamisen tarpeellisuudesta. Viranomaisten välisien erimielisyyksien ratkaisemisesta ei löydy säännöksiä julkisuuslaista, vaan niiden halkominen kuuluu ylemmän viranomaisen toimivaltaan. Mikäli ratkaisua ei löydy, on viranomaisella valitusoikeus. Hallintoriitamenettely voi olla vaihtoehto tilanteissa, joissa tiedon luovuttamisen osalta on tehty hallintosopimus.<sup>217</sup>

Lähtökohtana salassa pidettävien tietojen luovuttamiselle on välttämättömyys- tai tarpeellisuusvaatimus ja näin ollen on perusteltua, että tietojensaantioikeus rajoittuu vain laissa mainittuihin välttämättömiin tietoihin. Toisinaan luovutettavien tietojen sisältö on voitu rajata täsmällisesti ja tietojen luovuttaminen linkittyä jonkin päämäärän saavuttamisen vuoksi tarpeellisiin tietoihin.<sup>218</sup> Sen vuoksi pelkästään viranomaisen tiedonsaanti-intressi ei voi tarpeellisuusperustee- seen vedoten aina syrjäyttää muita painavia salassapitointressejä.<sup>219</sup> Siksi väljiä ja vain tarpeellisuusvaatimuksiin perustuvia tietojen luovuttamissäännöksiä on syytä soveltaa harkiten. Esimerkkinä tämänkaltaisesta säännöksestä on poliisilain 4:2 § – tietojen saanti viranomaiselta. Lainkohdan mukaan poliisilla on oikeus saada viranomaiselta tai muuten julkista tehtävää suorittavalta yhteisöltä tarpeelliset asiakirjat ja tiedot (poliisin) tehtävän suorittamiseksi salassapitovelvollisuuden estämättä, ellei asiakirjan tai tiedon käyttöä ole muuten laissa nimenomaisesti rajoitettu tai kielletty.<sup>220</sup>

**KHO 2010:42:** Tapauksessa tarkasteltiin poliisin tiedonsaantioikeuden soveltamisen edellytyksiä. Tapauksessa poliisi oli pyytänyt murhaa koskevaa esitutkintaa varten Kansaneläkelaitokselta yksilöityjen henkilöiden lääkeostoihin liittyviä tietoja. Tiedot olivat merkityksellisiä, sillä niistä

<sup>217</sup> Mäenpää 2016, s. 232.

<sup>218</sup> Mäenpää 2016, s. 234.

<sup>219</sup> *PeVL 7/2000 vp*, s. 3. Esimerkiksi juuri sosiaaliviranomaisen tiedonsaanti-intressiä on pidetty hyvin laajana, sillä se ulottuu moniin eriin viranomaisiin.

<sup>220</sup> Mäenpää 2016, s. 234.

pystyi selvittämään, millaisia lääkkeitä rikoksesta epäillyllä oli ollut laillisesti käytössään. Poliisi oli oikeutettu saamaan pyydetyt tiedot poliisilain 35.1 §:n nojalla.

Kannat ovat olleet vastakkain myös poliisin ja terveystieteiden välillä tietojenvaihdon osalta.

**KHO 2018:93:** Tapauksessa arvioitiin henkilön terveyttä koskevan tiedon suojan piiriä samalla kun kyse oli myös poliisin intressistä selvittää epäilty huumausainerikos. Terveystieteiden toimintayksikkö ei luovuttanut poliisille tietoja potilaan henkilöllisyydestä, sillä poliisilaitoksen tietopyynnön syynä olevassa rikosepäilyssä ei ollut kysymys sellaisesta oikeudenkäymiskaaren mukaisesta rikoksesta, johon ei sovellettaisi todistamiskieltoa. Ratkaisun mukaan poliisilla ei ollut oikeutta saada tietoja.

Vaakakupissa ovat olleet KHO 2018:93:n kaltaiset tilanteet, joissa poliisilla on tehtäviensä hoitamiseksi intressi saada tietoja terveystieteilijöiltä, mutta terveydenhuoltoa velvoittavat potilaan oikeuksia suojaavat salassapitovelvollisuudet. Sisäministeriöllä on ollut pyrkimys laajentaa poliisin pääsyä arkaluonteisiin potilastietoihin.<sup>221</sup> Epäselvään tilanteeseen on saatu rajauksia, sillä ohje terveydenhuollon ja poliisin välisestä tietojenvaihdosta on valmistunut. Sen mukaan poliisilla on oikeus saada terveydenhuollolta välttämättömät potilastiedot tietyissä tilanteissa.<sup>222</sup> Näen tässä tarpeen aihetta koskevaan lakimuutokseen.

Sosiaalihuollon alalla poliisilla on ehkäpä laajemmat tiedonsaantioikeudet kuin terveydenhuollossa, mutta salassapitosäännökset hankaloittavat poliisin yhteistyötä myös sosiaaliviranomaisien kanssa.<sup>223</sup>

**KHO 2021:13:** Tapauksessa poliisi ei saanut sosiaaliviranomaiselta salassapidettäviä asiakastietoja uhka-arvion tekemistä varten.

---

<sup>221</sup> Sisäministeriön poliisiosaston tuolloisen ylijohtajan Risto Lammin mukaan kyse on vakavan rikoksen uhrien turvasta. Suunnitteilla on ollut, että poliisilla olisi mahdollisuus pyytää terveydenhuollon ammattilaiselta tietoja rajatuissa tilanteissa, mutta sillä ei olisi pääsyä potilaskertomukseen. Ks. Verkkouutiset 7.11.2018.

Näkemyksiä on ollut myös toiseen suuntaan. Lakimiesliiton entisen hallituksen puheenjohtaja Antero Rytkölen mukaan ei ole olemassa konkreettista syytä, joka oikeuttaisi poliisin tiedonsaantioikeuksien laajentamiseen potilastiedoista. Ks. Lakimiesuutiset 9.11.2018.

<sup>222</sup> Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2020, s. 1-8.

<sup>223</sup> Ongelmakohtia on nähty myös siis poliisin ja sosiaaliviranomaisien välisessä tietojenvaihdossa. Asiakaslain 18.2 §:n mukaan sosiaaliviranomaisen on annettava pyydettyä asiakkaan tieto salassa pidettävästä asiakirjasta poliisille, syyttäjälle tai tuomioistuimelle, mikäli se on tarpeellista sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta säädetään ilmoitusvelvollisuus rikoslain (39/1889) 15:10 §:ssä, taikka jossa enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. *Määttä – Hirvonen* Edilex Kirjat 2018, s. 219.



Sosiaalitoimen lakisääteinen velvoite tietojen antamiseen rajoittuu pääsääntöisesti törkeisiin rikoksiin. Sosiaaliviranomaisella on usein kuitenkin hallussaan sellaisia tietoja, joista olisi merkittävää hyötyä muidenkin rikosten selvittämisessä ja torjumisessa, mikäli niitä annettaisiin esitutkintaviranomaiselle ja esimerkiksi verottajalle.<sup>224</sup>

Laista johtuvien tietojenvaihtoa koskevien rajoitteiden lisäksi tietojenvaihtoon liittyy muitakin haasteita. Viranomaiset saattavat esimerkiksi salata tietoja, jotta niitä ei tarvitsisi antaa eteenpäin. Problematiikkaa voivat aiheuttaa myös henkilöstä johtuvat syyt. Jotkin henkilöt antavat herkemmin tietoja kuin toiset, esimerkiksi kokenut virkamies saattaa kokemukseensa nojautuen uskaltaa käyttää harkintavaltaansa herkemmin kuin vasta-alkanut. Ongelmana voi olla myös se, että tietojenvaihtoa kokevia säännöksiä on kirjoitettu kovin hajautetusti eri ammattikuntia koskeviin säädöksiin ja tämä puolestaan aiheuttaa eroja säädöksien sanamuodoissa. Tietopyyntöjen tekeminen on edellytys viranomaisten väliselle tietojenvaihdolle, joka puolestaan on edellytys onnistuneelle viranomaisyhteistyölle. Sen vuoksi tietojenvaihdon on oltava avointa ja viranomaisten välillä on oltava luottamusta. Näiden edellytysten lisäksi myös tietosuojaosaaminen on tärkeää ja järjestelmien käyttäjien tulisi olla sellaisia, jotka osaavat pyytää ja varmentaa tietoa epäilyttävistä asioista toisilta viranomaisilta.

#### 4.4 Virka-apu

Viranomaisyhteistyö pyrkii edistämään hyvää hallintoa. Hallintolain 10 §:ssä säädetään viranomaisten yhteistyöstä, mutta lainkohdan mukaan virka-avusta säädetään erikseen. Sisäministeriö on painottanut, että virka-aputilanteet sisältävät viranomaisyhteistyötä, mutta täsmällisemmin voidaan puhua virka-aputilanteesta eikä viranomaisyhteistyöstä.<sup>225</sup> Näen itse virka-aputilanteen käynnistävän viranomaisyhteistyön, joten miellän virka-aputilanteet viranomaisyhteistyöksi. Uskonkin, että myös monen virkamiehen käsityksen mukaan ja kansalaisnäkökulmasta arvioituna virka-apu on viranomaisyhteistyötä. Koska myös virka-aputilanteet edistävät hyvää hallintoa, kyseenalaistan jopa sen puuttumisen hallintolain 10 §:stä.

Virka-aputilanteet perustuvat erityissäännöksiin, mutta siitä huolimatta myös niissä on noudatettava hyvän hallinnon vaatimuksia. Koska virka-aputilanteet sisältävät useimmiten tosiasiallista julkisen vallan käyttöä, on niissä huomioitava myös hallinnon yleiset oikeusperiaatteet (HL 6 §) sekä palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus (HL 7 §). Tilanteesta

---

<sup>224</sup> Määttä – Hirvonen Edilex Kirjat 2018, s. 219.

<sup>225</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018, s. 13.

riippuen viranomaisyhteistyö saattaa edellyttää siis varsinaisen viranomaisyhteistyön lisäksi myös virka-apun antamista. Viranomainen voi avustaa toista viranomaista antamalla tälle apua toisen tehtäväpiiriin lukeutuvan tehtävän toteuttamisessa.<sup>226</sup>

*Heurun* mukaan viranomaisten välinen yhteistyö on perinteisesti tapahtunut etupäässä virka-apuna. Yleisimmässä virka-apun muodossa poliisi luovuttaa voimakeinojensa käyttövaltaa tai sillä uhkaamista toisen viranomaisen toiminnan tueksi. Tällainen toimi on esimerkiksi poliisin antama apu hallintoviranomaiselle valvontatehtävän suorittamisessa. Toisena yleisenä virka-apun muotona voidaan pitää puolustusvoimien poliisille antamaa virka-apua, jossa usein tarvitaan puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai -välineistöä. Materiaaliseen apuun kuuluvat esimerkiksi tiedustelulennokit, pimeänäkölaitteet ja panssariajoneuvot. Kolmas päätyyppi koskee poikkeusoloja, jolloin kaikkien viranomaisten on annettava toisilleen virka-apua poikkeusoloja koskevien säännösten ja määräysten täytäntöönpanossa.<sup>227</sup> Mikko Eräsen mukaan substanssilainsäädäntöön pitäisi lisätä poikkeusolot esimerkiksi pandemiaa ajatellen ja virka-apun rakenteita tarkastella uudelleen.

Virka-apun edellytyksiin kuuluu, että virka-apun pyynnön kohteena oleva tehtävä kuuluu sitä pyytävän viranomaisen tehtäväpiiriin. Sen lisäksi virka-apun on perustuttava nimenomaiseen säännökseen ja virka-apuviranomaisen roolissa olevan toimijan on pysyttävä oman toimivaltansa rajoissa.<sup>228</sup> Menettelyn on oltava muutenkin lainmukaista, eikä virka-apu perusta tai laajenna toimivaltasuhteita.<sup>229</sup> Virka-aputilanteet voivatkin sisältää vain toimia, joiden suorittamisessa virka-apun antajalla on toimivalta.<sup>230</sup> Virka-apupyyntö on yksilöitävä riittävän tarkasti ja se on syytä tehdä kirjallisesti.<sup>231</sup> Virka-apun pyytäjällä vastaa pyynnön lainmukaisuudesta.

Poliisia ei mielletä yleiseksi virka-apuviranomaiseksi, mutta sille on asetettu eri laeissa velvollisuus auttaa toista viranomaista. Poliisilain 9 luvun 1 §:n mukaan poliisin on pyynnöstä annettava muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Poliisin on annettava myös virka-apua laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, mikäli sitä pyytävää viranomaista on estetty suorittamasta virkatehtäviään. Poliisi voi antaa virka-apua myös yksityiselle, mikäli se on välttämätöntä. Valmiuslain (1552/2011) 125 §:n mukaisesti poliisin on annettava virka-apua myös poikkeusoloissa. Eräsen mukaan olisi perusteltua, että virka-apun rakenteita

---

<sup>226</sup> *Mäenpää* 2017 s. 243.

<sup>227</sup> *Heuru* 2003 s. 307.

<sup>228</sup> *Mäenpää* 2017, s. 243. Ks. myös *Mäenpää* 2018, s. 257.

<sup>229</sup> PeVL 10/2005 vp, s. 3.

<sup>230</sup> *Mäenpää* 2017, s. 243.

<sup>231</sup> *Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola* 2012, s. 444.

tarkasteltaisiin uudelleen. Poliisin suorituskykyä ei Eräsen mukaan voi rakentaa virka-avun vaaraan,<sup>232</sup> vaan omien resurssien tulisi riittää normaalitapauksissa. Poliisin antamaan virka-apuun liittyy tällä hetkellä ajankohtainen kysymys virka-avun maksullisuudesta. Poliisi on alkanut laskuttaa kulujaan virka-avun pyytäjiltä. Muun muassa lastensuojeluviranomaisten kanssa tehtävä viranomaisyhteistyö aiheuttaa huolta lapsen edun turvallisuuden kannalta. Kyse on herkästä asiasta. Lapsen etu saisi vaarantua esimerkiksi siitä syystä, että lastensuojeluviranomainen saattaa kustannusten välttämiseksi jättää virka-avun pyytämättä.

Puolustusvoimien lakisäätteisiin tehtäviin kuuluu virka-avun antaminen muille viranomaisille. Puolustusvoimissa kuitenkin painotetaan virka-avun antamisen perustuvan nimenomaiseen normiin, yleisen auttamisvelvollisuuden jäädessä vähemmälle.<sup>233</sup> Strategisena kehittämissuosituksena on nähty kuitenkin tarve yhdistää puolustusvoimien virka-apua ja viranomaisyhteistyötä koskeva normisto yhteen lakiin, jolloin viranomaisyhteistyö olisi ensisijaista ja virka-avun antaminen yllättävien tilanteiden kannalta viimesijaista. Kehittämisehdana on nähty myös viranomaisyhteistyön ja virka-avun mieltäminen osana maanpuolustustehtävää.<sup>234</sup>

Puolustusvoimien virka-apua koskevien säännösten muutostarpeiden taustalla vaikuttavat muun muassa niitä koskevien säädösten hajanaisuus, hallinnon organisaatiomuutokset ja toimintaympäristön muuttuminen. Toimintaympäristön kehityksen myötä on jopa kyseenalaistettu lainsäädännöstä löytyvän käsitteen ”virka-apu” soveltuvuutta viranomaisyhteistyöhön sen kehittämisen kannalta tulevaisuudessa.<sup>235</sup> Nykyiset virka-apua koskevat säädökset ovatkin melko jäykkiä, eivätkä ne sen vuoksi välttämättä anna mahdollisuutta kehittää toimintaa eteenpäin. Joustavimmilla säädöksillä voitaisiin lisätä esimerkiksi varusmiesten käyttökelpoisuutta virka-aputehtävissä. Selvennystä kaivataan muun muassa siihen, tuleeko poliisin olla fyysisesti läsnä ohjaamassa esimerkiksi varusmiesten toimintaa. Toinen aina huomioitava seikka on se, ettei varusmiesten turvallisuus hetkeksikään saa vaarantua heidän ollessaan poliisin apuna suorittamassa virka-aputehtävää. Muun muassa tällaiset näkökohdat nousivat esiin vuonna 2016 Suomen ja Ruotsin välisellä rajalla Torniossa, jolloin Puolustusvoimat avusti poliisia tuhansien turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseen liittyvissä tehtävissä.<sup>236</sup>

---

<sup>232</sup> Pohjautuen Mikko Eräsen haastatteluun 9.3.2021.

<sup>233</sup> Normin ympärille kiinnittyvää ajattelutapaa voi pitää ymmärrettävänä, sillä virka-avun antamisessa leikataan viranomaisen omia resursseja. Huolta on kannettu Puolustusvoimissa myös siitä, että virka-apu voisi haitata maanpuolustuksen suorittamista. Puolustusministeriö 2017, 42.

<sup>234</sup> Puolustusministeriö 2017, s. 43.

<sup>235</sup> Puolustusministeriö 2017, s. 1-2.

<sup>236</sup> Ks. Puolustusministeriö 2017, s. 29.

Poliisille annettavasta virka-avusta on säädetty laissa puolustusvoimien virka-avusta poliisille (781/1980), mutta turvallisuusympäristön muuttumisen vuoksi ollaan eduskunnassa tällä hetkellä valmistelemassa ko. lain tilalle uutta säännöstöä, joka olisi selkeämpi ja vastaisi paremmin uudenlaisiin uhkiin ja haasteisiin.<sup>237</sup> Nykyisten virka-apusäädöksiä nojalla tavanomaiset virka-aputehtävät kyllä hoituvat sujuvasti, mutta oikeudellisesti ko. lain 1.1 §:n luettelo ei ole riittävän täsmällinen ja ajantasainen. Nykyinen virka-apulaki ei myöskään sisällä säännöksiä liittyen valmistautumiseen ja varautumiseen, jotka on oleellista huomioida viranomaisyhteistyössä. Merkittävin epäkohta virka-apulaissa liittyy kuitenkin edellytyksiin antaa sotilaallista voimankäyttöä sisältävää virka-apua. Uudistuksen pääasiallinen tavoite on pystyä vastaamaan paremmin poliisin toiminnalliseen tarpeeseen saada virka-apua Puolustusvoimilta ja Rajavartiolaitokselta eräissä tilanteissa, jotka ovat yllättäviä sekä vakavaan rikollisuuteen liittyvissä kiireellisissä uhkatilanteissa.<sup>238</sup> Tarkastelun arvoista voisi olla myös Puolustusvoimien antaman virka-avun suhde siviilikriisihallintaan, esimerkiksi hallitsemattomaan maahanmuuttoon ja vastaaviin tilanteisiin liittyvissä tehtävissä.

Puolustusvoimien virka-avun antamista poliisille koronapandemian aikana pidettiin onnistuneena. Koronaviruksen torjunnan vuoksi ja taudin leviämisen estämiseksi tehtiin historiallinen Uudenmaan eristäminen muusta Suomesta. Puolustusvoimat sai poliisilta virka-apupyynnön ja Uudenmaan rajalle tuli satoja varusmiehiä poliisin avuksi.<sup>239</sup>

Rajavartiolaitoksen antamasta virka-avusta ja tuesta säädetään rajavartiolain 77 §:ssä. Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, Rajavartiolaitos voi pyynnöstä antaa virka-apua valtion viranomaiselle kyseisen viranomaisen laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi. Vuonna 2019 rajavartiolain virka-apusäännöksiä ajantasaistettiin vastaamaan paremmin muutunutta turvallisuusympäristöä. Rajavartiolaitoksen ja rajavartiomiehen toimivaltuuksia kehitettiin muun muassa siten, että Rajavartiolaitos pystyy varautumaan nopeasti ja tehokkaasti Suomen turvallisuusympäristössä esiintyviin uhkiin niin itsenäisesti kuin yhteistyössä muiden

---

<sup>237</sup> Sisäministeriössä on vireillä hanke uudeksi laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille. Lain on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2021. Valmisteilla olevassa hallituksen esityksessä esitetään tavoitteet, joilla pyritään ajantasaistamaan ja parantamaan sääntelyä vastaamaan paremmin turvallisuusympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. *Luonnos hallituksen esityksestä laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi*, s. 1. Valtioneuvoston oikeuskansleri on pitänyt perusteltuna, että virka-apua koskevia säännöksiä uudistetaan vastaamaan muutunutta turvallisuusympäristöä, kuitenkin virka-avun peruslähtökohtia muuttamatta. Oikeuskansleri totesi lausunnossaan ehdotettujen säännöksiä olevan jossain määrin hajanaisia sekä kokonaisuuden olevan vaikeaselkoinen. OKV/2413/21/2020.

<sup>238</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 15-16 ja 18.

<sup>239</sup> Poliisi perusti maakuntarajoille 30-40 tiesulkua, joilla toimi poliisien lisäksi ja heidän alaisuudessaan Puolustusvoimien henkilökuntaa ja varusmiehiä. Ks. Helsingin Sanomat 29.3.2020

viranomaisten kanssa. Uudenlaiset uhat saattavat olla esimerkiksi hybridiuhkia, mikä edellyttää usean eri viranomaisen yhteistyötä. Niihin tulisi pystyä vastaamaan lähtökohtaisesti viranomaisten normaaliolojen toimivaltuuksilla.<sup>240</sup> Tarvittaessa ja poliisin ollessa estyneenä voi Rajavartiolaitos rajanylityspaikoissa toimivaltuuksiensa rajoissa puuttua myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden uhkiin. Lisäksi Rajavartiolaitos antaa poliisille sen pyynnöstä usein virkapuuta esimerkiksi helikopteri- tai laivakuljetusten muodossa.

## 4.5 Varautuminen ja viranomaisharjoitukset

### 4.5.1 Varautuminen nyt ja tulevaisuudessa

*Varautumisella* tarkoitetaan valmistautumista erilaisiin uhkiin ja häiriötilanteisiin. Toiminnalla pyritään siihen, että eri organisaatiot pystyvät jatkamaan omaa toimintaansa ja hoitamaan tilanteita häiriöttömästi kaikissa tilanteissa,<sup>241</sup> kuten normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Lähtökohtana kaikkeen varautumiseen voidaan pitää oikeusvaltioperiaatetta, jonka mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PL 2.3 §). Hankalat tilanteetkaan eivät muodosta poikkeusta olla noudattamatta sitä.<sup>242</sup>

Suomen kriisi- ja valmiuslainsäädäntö muodostuu valmiuslaista ja pelastuslaista (379/2011) sekä näiden lisäksi erityislaeista. Niissä määritellään muun muassa eri toimijoille kuuluvista toimivaltuuksista poikkeusoloissa. Ajantasainen ja resilientti kriisilainsäädäntö sekä viranomaisille kuuluvat tarkoituksenmukaiset toimivaltuudet muodostavat tärkeän osan varautumisen kokonaisuutta. Samalla kun lainsäädännön on kehityttävä etupainotteisesti ja seurattava aikaansa, on sen myös kriisitilanteessa oltava turvallisuuden tunnetta turvaava. Kansalaisten on voitava luottaa siihen, että yhteiskunta toimii myös haasteen tai uhan edessä. Todetakoon, että nykyisin voimassa olevaa valmiuslakia on valmisteltu pitkään, mutta se on jäänyt käytännössä kuolleeksi kirjaimeksi, sillä sen mahdollistamia erityistoimivaltuuksia ei ole otettu käyttöön 30 vuoden aikana, kuin vasta koronakriisissä.<sup>243</sup>

Julkisen sektorin tulee pyrkiä huolehtimaan myös kriisiolosuhteissa siitä, että eri toimijoiden toimivalta- ja johtovastuusuhteita muutettaisiin mahdollisimman vähän. Muuttuvassa turvallisuusympäristössä olisi tärkeää, että yhteiskunnan toiminnot ja rajoitetut voimavarat voitaisiin

---

<sup>240</sup> HE 201/2017 vp, s. 13 ja 5-7.

<sup>241</sup> Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö 2012, s. 3-5.

<sup>242</sup> Nurmi 2020, s. 35.

<sup>243</sup> Nurmi 2020, s. 35.

joustavasti ja joutuisasti suhteuttaa tilanteita vastaaviksi. Tavoitteena on, että eri toimijat voivat tehdä yhteistoimintaa mahdollisimman helposti ja hyvin.<sup>244</sup> Suomessa varautuminen toteutuu *kokonaisturvallisuuden periaatetta* noudattaen niin, että elintärkeät toiminnot kyetään turvaamaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten välisenä yhteistyönä.<sup>245</sup> Siispä turvallisuustoimijoina voivat toimia valtionhallinnon ja turvallisuusviranomaisten lisäksi myös muun muassa elinkeinoelämä, maakunnat, tutkimuslaitokset, yliopistot, yhteisöt, järjestöt ja yksilöt. Suomalaisen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallissa turvallisuustoimijat muodostavat kokonaisturvallisuuden verkoston, jonka puitteissa muun muassa jaetaan tietoa ja asetetaan tavoitteita yhteistyölle.<sup>246</sup>

Varautumisella pyritään siis onnettomuuksien ja häiriötilanteiden ehkäisemiseen. Niiden lisäksi sillä pyritään valmistautumaan toimintaan sellaisten tilanteiden sattuessa tai uhatessa sekä suunnittelemaan toipumisen järjestelyt. Toimivaltaisen viranomaisen on vastattava varautumisen suunnittelusta ja siihen kuuluvasta viranomaisten yhteistoiminnasta.<sup>247</sup> Varsinaisiin varautumistoimenpiteisiin voidaan lukea muun muassa etukäteisvalmistelut, koulutus, valmiusharjoitukset ja varajärjestelmän kehittäminen.<sup>248</sup> Kuitenkaan nekään eivät välttämättä täysin valmistaa yhteiskuntaa yllättäviä kriisejä varten. Esimerkiksi koronapandemia on osoittanut, että vaikka Suomi on varautunut pääasiassa hyvin kriisitilanteita varten, parantamisen varaa on aina.<sup>249</sup>

Varautuminen voi tulevaisuudessa olla yhä haastavampaan, sillä uhkakuvat muuttuvat ja niitä tulee lisää. Sen vuoksi lainsäädännön pitäisi olla mahdollisimman joustavaa, jotta monenlaiset tilanteet mahtuisivat uhkakuvien sanamuotojen sisälle, eikä lainsäädäntöä tarvitsisi muuttaa liian usein. Varautuminen tarkoittaa nykypäivänä perinteisiin uhkatilanteisiin varautumisen lisäksi myös *digitaalista varautumista*. Hallinnon sähköistymisen myötä on huomioitava digitaalinen turvallisuus, joka pitää sisällään muun muassa riskienhallinnan, tietoturvallisuuden, kyberturvallisuuden ja toiminnan jatkuvuuden varmistamisen. Varautuminen sähköisessä ympäristössä edellyttää perinteisen varautumisen tavoin huolellista suunnittelua ja valmistelua. Digitaalisen varautumisen osalta haasteeksi voi kehkeytyä toimivaltasuhteiden muodostami-

---

<sup>244</sup> Nurmi 2020, s. 37.

<sup>245</sup> Turvallisuuskomitea 2018, s. 9.

<sup>246</sup> Turvallisuuskomitea 2017, s. 7.

<sup>247</sup> Turvallisuuskomitea 2021, kohta Ennakointi ja varautuminen.

<sup>248</sup> Puolustusministeriö 2017, s. 68.

<sup>249</sup> Ks. Nurmi 2020, s. 35.

nen, sillä digitaalisista palveluista on osa yksityishenkilöiden, osa yhteisöjen ja osa viranomais-  
ten ylläpitämiä.<sup>250</sup> Toimivaltasuhteiden osalta voidaankin kysyä, mikä on yksilön vastuu tur-  
vallisuustoimijana? Todennäköisesti yksilön rooli tulevaisuuden turvallisuustoimijana on yhä  
enemmän ajankohtainen.<sup>251</sup> Sen vuoksi yksilön vastuu kannattaa huomioida jo nyt varautumi-  
sessa.

Uhkakuvien lisäksi myös yhteiskuntarakenne ja sen hallinnolliset organisaatiomuutokset voivat  
aiheuttaa ongelmakohtia varautumista silmällä pitäen. Hallinnon rakenteiden muutokset herät-  
tävät myös kysymyksiä liittyen julkishallinnon vastuun jakautumiseen varautumisen osalta.  
Nykyisin yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen järjestäminen, varautuminen mukaan lukien,  
kuuluu valtion ja kuntien järjestämisvastuulle, mutta palveluiden ulkoistamisen ja yksityistä-  
misen myötä vastuunjako ei olekaan niin selvä. Sen vuoksi onkin syytä pohtia vastuusuhteita,  
kuka vastaa ja mistä.<sup>252</sup>

Varsinaisten turvallisuusviranomaisten yhteistyö on tärkeä osa varautumista. Hyvin tehty suun-  
nittelutyö ja ennakointi mielletään yhdeksi tärkeäksi osaksi viranomaisyhteistyön varautumista  
turvallisuussektorilla.<sup>253</sup> Turvallisuusviranomaiset varautuvat erilaisiin kriisitilanteisiin muun  
muassa viranomaisharjoitusten muodossa.

#### **4.5.2 Viranomaisharjoitukset**

Kattavan ja toimivan turvallisuustoiminnan ylläpito edellyttää viranomaisten välistä yhteistyötä  
ja sen harjoittelua. *Viranomaisharjoitukset* ovat keinoja, joiden avulla viranomaiset pystyvät  
harjoittelemaan yhteistyötä varsinaista viranomaisyhteistyötilannetta varten. Niiden yhteydessä  
viranomaiset myös tutustuvat toistensa toimintaan. Harjoitustoiminta voi liittyä esimerkiksi va-  
rautumiseen, sillä varautumista kehitetään muun muassa harjoitustoiminnan avulla.<sup>254</sup> Viran-  
omaisharjoituksissa voidaan harjoitella myös viranomaisten välistä viestintää ja kommunika-  
tiota. Harjoituksissa testataan esimerkiksi kaluston ja järjestelmien toimivuutta. Tärkeää on  
muun muassa varmistua hälytysjärjestelmien toimivuudesta eli siitä, toimiiko tarvittavien vi-  
ranomaisten ja kokonaisten yksiköiden kokoaminen ja toimintakuntoon saattaminen suunnitel-

---

<sup>250</sup> Nerg 2020, 14 ja 17-18.

<sup>251</sup> Ks. Turvallisuuskomitea 2017, s. 8.

<sup>252</sup> Nurmi 2020, s. 36.

<sup>253</sup> Ks. Valtonen 2020, s. 26.

<sup>254</sup> Turvallisuuskomitea 2017, s. 28.

lulla tavalla. Harjoituksissa varaudutaan myös toimimaan esimerkiksi suuronnettomuustilanteissa, kuten ilmailu- ja meriliikenneonnettomuudet sekä kemiallista aineiden yms. päästöt, laivojen ja lentokoneiden kaappaustilanteet sekä tietysti sotilaalliset uhat.

Varautumisen toimintamalleja sisäministeriön hallinnonalalla pyritään parantamaan myös viranomaisten yhteistoiminnan kehittämällä ja varmistamalla siihen liittyvä harjoitustoiminta.<sup>255</sup> Suomessa turvallisuusviranomaiset harjoittelevat niin keskenään kuin kansainvälises-tikin. Muualla maailmassa tunnetaan ”Suomen malli” ja ollaan siitä jopa kateellisia. Suomen etuna kansainvälisessä vertailussa on se, että viranomaiset tuntevat toisensa hyvin paitsi viranomaaisina myös henkilötasolla.

Käytännön esimerkkinä viranomaisharjoituksista voidaan mainita vielä sekä valtakunnalliset että alueelliset maanpuolustuskurssit,<sup>256</sup> joiden yhteydessä saatavilla opeilla edistetään valtio- ja kunnallishallinnon, viranomaisten ja elinkeinoelämän, tiede- ja kulttuurimaailman edustajien sekä muiden poikkeusoloissa toimivien henkilöiden sekä heidän edustamien yhteisöjen yhteis-toimintaa.<sup>257</sup> Maanpuolustuskursseille kutsutaan yhteiskunnan päättäjiä ja kursseilla muun muassa harjoitellaan toimintaa kriisitilanteissa.

## 4.6 Toimivalta ja johtovastuu viranomaisten yhteistyössä

### 4.6.1 Normaaliolot

Onnistunut viranomaisyhteistyö edellyttää järjestelmällistä johtamista ja ennalta sovittua toiminnan määrittelyä. Koordinaatio ja koordinointi ovat avaintekijöitä siihen, että viranomaisyhteistyö pysyy kasassa ja strategia selvänä. Itse johtamisvastuussa olevan viranomaisen lisäksi myös muiden viranomaisyhteistyön osapuolten on oltava tietoisia siitä, mitä koordinaatioon sisältyy ja kuka siitä vastaa. Vastuukysymyksen määrittelyä helpottaa toiminnan perustuminen säädökseen tai toimeksiantoon. Viranomaisyhteistyötä koskevan lainsäädännön niukkuuden

---

<sup>255</sup> Sisäministeriö 2019, s. 14.

<sup>256</sup> Valtakunnalliset maanpuolustuskurssit pyrkivät antamaan johtavassa asemassa oleville siviili- ja sotilashenkilöille kokonaisnäkemyksiä Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta, parantamaan yhteistoimintaa yhteiskunnan eri sektoreiden välillä poikkeusoloissa ja edistämään verkostoitumista kokonaisturvallisuuden eri aloilla työskentelevien henkilöiden kesken. Alueellisten maanpuolustuskurssien tavoitteena on edistää aluehallinto- ja paikallistason varautumista yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Turvallisuuskomitea 2020, kohta Maanpuolustuskurssit.

<sup>257</sup> Turvallisuuskomitea 2020, kohta Maanpuolustuskurssit.



vuoksi se voi kuitenkin olla haasteellista ja vaikeuttaa viranomaisyhteistyön käynnistymistä ja toteutumista.<sup>258</sup>

Viranomaisyhteistyön käynnistyminen edellyttää, että siihen osallistuvat viranomaiset ovat tietoisia tehtävistään ja vastuistaan. Viranomaisyhteistyötä ei voida tehdä mielivaltaisesti, vaan yhteistyöllä on oikeudellisia rajoituksia, jotka perustuvat hallinnon lainalaisuusperiaatteen<sup>259</sup>. Viranomaisten yhteistyötä koskevan HL 10 §:n mukaisesti ”*viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista...*”. Selvää on siis, että viranomaisen ei voi avustaa toista viranomaista toimivaltaansa kuulumattomalla toimella tai tavalla. Viranomaisten välinen yhteistyö ei siis laajenna eikä supista yksittäiselle viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa. Viranomaisen ei voi myöskään siirtää toimivaltaansa muulle viranomaiselle, eikä pidättäytyä oman toimivaltansa käyttämisestä.<sup>260</sup> Toimivallan käyttöä ohjaavat hyvän hallinnon perusteisiin lukeutuvat hallinnon yleiset oikeusperiaatteet (HL 6 §).

Viranomaisyhteistyöhön osallistuvien viranomaisten toimivaltuuksia voidaan tarkastella kokonaisuutena. Viranomaisyhteistyötä johtavalla viranomaisella on käsillä olevan tilanteen selvittämiseksi tarvittavat perusvoimavarat ja toimivaltuudet. Yhteistyön muut osapuolet omaavat tilanteeseen sopivat resurssit ja toimivaltuudet. Yhdistelemällä eri viranomaisille kuuluvaa asiantuntemusta ja voimavaroja, syntyy hyvä ja monipuolinen kokonaisuus. Yhteistyötä ei voida tehdä kuitenkaan onnistuneesti ilman *toimivaltuussuunnittelua*, jonka avulla kartoitetaan ja yhteensovitetaan etukäteen viranomaisyhteistyössä käytettävät toimivaltuudet ja käytössä olevat resurssit. Yhteisen toimivaltuussuunnittelun avulla pyritään välttämään toimivaltuuksien epäsuhteinen hallinnonalakohtainen lisääminen. Viranomaisyhteistyön tehokkaan lopputuloksen saaminen ei kuitenkaan edellytä viranomaisten toimivaltuuksien loputonta lisäämistä.<sup>261</sup> Hyvän hallinnon toteutuminen viranomaisyhteistyössä edellyttääkin tiivistä, joustavaa ja saumatonta yhteistyötä.

Viranomaisten väliset toimivaltarajat ovat vielä nykyisin melko jäykkiä, mutta niitä on pyritty kehittämään verkostomaisempaan suuntaan ja organisatorisesti joustavammiksi. Siiloutunut ajatusmalli toimivaltaisen viranomaisen aseman vahvistamisesta ei edistä viranomaisyhteistyön

---

<sup>258</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018, s. 25-25.

<sup>259</sup> Hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Toimivaltaisesta viranomaisesta on myös määriteltävä lailla ja toimivaltaa ei voi siirtää toiselle viranomaiselle ilman säädettyä perustetta. PeVL 24/2006 vp, s. 2.

<sup>260</sup> *Mäenpää* 2018, s. 255-256.

<sup>261</sup> *Aine ym.* 2011, s. 34.

tekemistä tulevaisuudessa. Digitalisaation myötä toiminta- ja turvallisuusympäristö edellyttää poikkihallinnollista toimintakulttuuria, joten viranomaisyhteistyötä koskevat toimivaltasäädökset kaipaavat uudelleen arvioimista. Koronakriisi on antanut opetuksen siitä, että liialliset toimivaltarajat hidastavat kriisistä selviytymistä ja viranomaisten välistä yhteistyötä muutoinkin.

Viranomaisyhteistyössä johtovastuussa on aina se, jonka tehtäväkentälle kyseessä oleva asia kuuluu. Johtovastuutilanteista on voitu sopia erikseen jo etukäteen, jotta käytänteet ovat selvillä itse yhteistyön aikana. Viranomaisyhteistyön onnistumiseen vaikuttaa se, että johtamisvastuussa oleva viranomainen huomioi kaikkien viranomaisyhteistyöhön osallistuvien osapuolten tarpeet, eikä niinkään korosta oman organisaationsa tarpeita. Vaikka johtamisvastuusta on voitu sopia erikseen jo etukäteen, eivät kaikki viranomaisyhteistyötilanteet valmista sopimiseen. Johtovastuun osalta voi ilmetä ongelmia, joista yksi on resurssikysymys. Johtamisvastuuta ei välttämättä haluta ottaa, koska se saattaa kuormittaa omia resursseja.<sup>262</sup>

Vaikka johtovastuutaho yksittäisessä tilanteessa olisikin selvillä, voidaan etsiä vastausta myös siihen, kenen vastuulla viranomaisyhteistyö kokonaisuudessaan on? Voiko jokin taho omistaa sen? Laissa on määritelty viranomaisille omat vastuutilanteensa, mutta viranomaisyhteistyössä jonkun on otettava päävastuu. Kriisitilanteessa ja laajemmasta näkökulmasta tarkasteltuna vastaa valtion kriisinjohtamismallin mukaisesti operatiivisesta johtamisesta viime kädessä toimivaltainen viranomainen tai ministeriö.<sup>263</sup> Esimerkiksi koronapandemian torjunnassa vastuu siirtyy pääministerin johtamalle valtioneuvostolle.

#### 4.6.2 Poikkeusolot

Poikkeusolot voidaan lain perusteella jakaa kahteen luokkaan: sotatilaan ja sitä lievempiin poikkeuksellisiin tilanteisiin.<sup>264</sup> Poikkeusvaltuuksista ja niiden käyttämisen edellytyksistä määritellään valmiuslaissa ja puolustuslaissa (1083/1991).<sup>265</sup> Valmiuslaki luo perustan sille, että maan hallituksella ja muilla viranomaisilla olisi tarpeelliset toimivaltuudet kriisitilanteessa toimia niin kansallisen olemassaolon kuin hyvinvoinnin perusteiden turvaamiseksi. Turvaamisen kohteita ovat muun muassa väestön toimeentulo, kansalaisten perusoikeuksien ylläpitäminen ja maan talouselämän turvaaminen.<sup>266</sup>

---

<sup>262</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018, s. 26.

<sup>263</sup> Valtioneuvoston kanslia 2008, s. 7.

<sup>264</sup> *Heuru* 2003, s. 380.

<sup>265</sup> *Mäenpää* 2017, s. 281.

<sup>266</sup> *Heuru* 2003, s. 380.

Kun hallintolain 10 §:n mukaisesti viranomaisilla on velvollisuus toimivaltansa rajoissa avustaa toista viranomaista, antaa valmiuslaki mahdollisuuden laajentaa toimivaltuuksia entisestään. Poikkeusolojen aikana voidaan viranomaisille uskoa suhteellisen laajojakin erityisvaltuuksia, jotka valtuuttavat viranomaiset rajoittamaan perusoikeuksien käyttöä ja poikkeamaan normaaleista hallinnon menettelytavoista ja järjestysmuodoista.<sup>267</sup> Erityisvaltuuksien käyttö ja niiden laajuus on suhteutettava kulloisenkin tilateen vaatimukseen.<sup>268</sup> Toimivallan käyttämisessä on huomioitava *toimivaltuuksien käyttöperiaatteet*, joista on säädetty valmiuslain 4 §:ssä. Ne ovat yleisiä oikeudellisia ohjeita ja rajoituksia, joita viranomaiset soveltavat silloin, kun valmiuslain toimivaltuuksia otetaan käyttöön.<sup>269</sup> Perustuslakivaliokunta on painottanut, että valmiuslain mahdollistamia toimivaltuuksia voidaan käyttää valmiuslain 4 §:n mukaisesti vain siten, että ne ovat lain tarkoituksen saavuttamiseksi välttämättömiä ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että viranomaisten on myös poikkeusoloissa noudatettava lakia ja toimittava hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.<sup>270</sup>

Poikkeusoloihin valmistautuminen edellyttää siihen varautumista. Kriisitilanteista voidaan selviytyä sitä paremmin, mitä enemmän niihin on varauduttu. *Kaarina Buure-Hägglund* tuo kirjassaan Suomen kriisilainsäädäntö (2002) esille sen tosiasian, että kriisilait ja sitä myöten poikkeusolojen erityistoimivaltuuksia koskevat säännökset on valmisteltava normaaliaikana, eikä vasta poikkeusolojen synnyttyä.<sup>271</sup> Vaikka poikkeusoloihin on voitu valmistautua jo vuosien ajan, yllätti koronapandemia yhteiskunnan täysin. Sinänsä hyvin valmisteltu valmiuslaki on jäänyt käytännössä kuolleeksi kirjaimeksi, sillä sen laajennettuja erityistoimivaltuuksia ei ole harkittu käytettäväksi koko sen voimassaoloaikana ennen kuin vasta koronakriisissä.<sup>272</sup> Keväällä 2020 koronaviruksen levitessä hallitus yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa

---

<sup>267</sup> *Mäenpää* 2017, s. 281.

<sup>268</sup> *Mäenpää* 2011c s. 27.

<sup>269</sup> *Aine* ym. 2011, s. 136.

<sup>270</sup> Esimerkiksi koronakriisin torjunnassa toimivaltaisena viranomaisena liikkumisrajoitusten torjunnassa on poliisi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perusteltuna, että poliisin on huomioitava liikkumisrajoitusten valvonnassa poliisilain 1 luvun 2-5 §:n perusoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate sekä toimivallan tarkoitussidonnaisuus. Sen vuoksi poliisin on ensisijaisesti valvottava rajoitusten noudattamista erilaisin neuvojen, kehotusten ja käskyjen avulla. *PeVM 11/2020 vp – M 10/2020 vp*, s.5.

<sup>271</sup> *Buure-Hägglund* 2002, s.10 ja 19.

<sup>272</sup> *Nurmi* 2020, s. 35. Nykyisen valmiuslain (1552/2011) 2 §:ssä on säädetty poikkeusolojen määritelmät, joihin lukeutuu sen viidennen kohdan mukaisesti myös hyvin laajalle levinnyt tartuntatauti. Lainvalmisteluaineiston mukaan ihmisoikeussopimusten myötä hätätilaksi katsotaan nykyään esimerkiksi pandemiat. HE 60/2010 vp, s. 28. Nykyistä valmiuslakia edeltävä valmiuslaki (1080/1991) ei sisältänyt vielä pykälää tartuntataudista ja se ei ollut täysin perustuslain vaatimuksia täyttävä. HE 3/2008 vp. s. 20.

päätti, että maassa vallitsevat poikkeusolot ja Suomessa otettiin valmiuslaki<sup>273</sup> käyttöön.<sup>274</sup> Yhteiskunnalliset poikkeusolot haastavat oikeusvaltioperiaatetta, sillä poikkeusolojen aikana perusoikeuksista voidaan säätää tilapäisiä poikkeuksia (PL 23 §). Perustuslain toisessa luvussa mainittuihin perusoikeuksiin voidaan puuttua vain, mikäli poikkeusoloista on säädetty lailla ja puuttumiset ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Koronapandemian torjunnassa on rajoitettu ihmisten perusoikeuksia. Perusoikeusrajoitusten soveltaminen edellyttää *tarkoituksenmukaisuusharkintaa*, jonka puitteissa tehdään arviointia rajoitusten yhteiskunnallisista kokonaisvaikutuksista. Keväällä 2020 rajoitettiin muun muassa ihmisten myös ihmisoikeudeksi luokiteltua liikkumisvapautta (PL 9 §). Liikkumisvapautta voitiin rajoittaa, sillä Covid-19 taudin nähtiin uhkaavan ihmisten henkeä ja terveyttä (Valmiuslaki 3 §:ä 5. kohta). Rajoitus aiheutti keskustelua kansalaisten keskuudessa, sillä liikkumisvapauden rajoittaminen vaikeutti ihmisten jokapäiväistä elämää. Turvallisuusviranomaiset tekivät yhteistyötä Uudenmaan eristämistä koskevien liikkumisrajoitusten valvonnassa.<sup>275</sup> Uudenmaan maakunnan eristämisen lisäksi rajoitettiin liikkumista myös länsirajalla Torniossa.<sup>276</sup> Sen sijaan satamissa ja lentoasemilla liikkumisen valvonta ei onnistunut.

---

<sup>273</sup> Valmiuslain käyttöönotto tapahtuu siten, että eduskunta päättää siitä, saavatko valtioneuvoston käyttöön-ottoasetukset jäädä voimaan vai pitääkö ne kumota. Eduskunta 2020, kohta Valmiuslain käyttöönotto koronavirusatilanteessa.

<sup>274</sup> Eduskunta 2020, kohta Valmiuslain käyttöönotto koronavirusatilanteessa.

<sup>275</sup> Valtioneuvoston antaman asetuksen (145/2020) perusteella otettiin käyttöön valmiuslain 118 §:n liikkumis- ja oleskelurajoitukset poikkeusoloissa. Rajoitustoimenpide ei sujunut täysin mutkitta ja esimerkiksi poliisin toiminta Uudenmaan eristämisen rajavalvonnan osalta herätti huomiota sillä, että poliisi määräsi Uudenmaan rajalla perusteettomia sakkoja rajan ylittämisen yrityksestä. Tilateen noteerasi myös eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, joka omasta aloitteestaan tutki poliisin sakotuskäytäntöä. Poliisin valvontaoperaatiolinjauksen mukaisesti rajalta jo kertaalleen käännytetylle henkilölle voitiin antaa sakkovaatimus valmiuslakirikkomuksesta, mikäli henkilö pyrki uudelleen rajan yli ilman pätevää syytä. Ristiriidassa poliisin ohjeistuksen kanssa on se tosiasia, että valmiuslain rikkomisen yritystä ei ole laissa säädetty rangaistavaksi. Siten myöskään toistuva rajan ylittämisen yritys ei ole rangaistavaa. Sanktio voidaan antaa vain tilanteessa, jossa raja on jo ylitetty. Oikeusasiamies otti liikkumisrajoitusten lisäksi kantaa myös poliisin tulkintaan kokoontumisrajoitukseen puuttumiseen. Jääskeläinen pohti sitä, mihin Poliisihallitus perustaa aluehallintovirastojen tekemien päätösten noudattamisen valvomisen, kun tartuntatautilaissa poliisia ei ole säädetty valvontaviranomaiseksi. Ks. Helsingin Sanomat 11.5.2020. Poliisin tehtäviin kuuluu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, joten esimerkiksi kokoontumisrajoitukseen puuttuminen tartuntataudin estämiseksi ei ole poliisin nimenomainen tehtävä. Poliisilain toimivaltasäännöt eivät salli tartuntataudin leviämisen estämiseksi perusoikeuksiin puuttuvia toimenpiteitä, joita erityislainsäädäntö ei mahdollista. EOAK/2678/2020, s. 17. On siis selvää, että tarvetta lainsäädännön kehittämiseen on.

<sup>276</sup> Suomen rajojen sulkeminen keväällä 2020 vaikeutti liikkumista myös Tornion ja Haaparannan välillä. Kansalaisten kesken käytiin keskustelua siitä, ylittikö Rajavartiolaitos toimivaltansa käännyttämällä ihmisiä rajalla takaisin, vaikka heillä olisi ollut PL 9 §:n mukainen oikeus lähteä maasta ja palata maahan. Rajavartiolaitoksen on rajavartiolain 7 b §:n mukaisesti käytettävä toimivaltaansa vain säädettyyn tarkoitukseen ja pyrkiä ylläpitämään rajaturvallisuutta ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin (rajavartiolaki 6 §). EOAK/3257/2020 s. 30. Kun Rajavartiolaitos valtioneuvoston päätöksen mukaisesti suoritti rajavalvontatehtävää käännyttämällä ihmisiä rajalla, ei sen voida katsoa ylittäneen toimivaltaansa.

Poikkeusolot ja koronapandemia ovat osoittaneet viranomaisyhteistyön tärkeyden ja kuten Puolustusvoimien Pääesikunnan 28.3.2020 antamassa tiedotteessa todetaan – Viranomaisyhteistyöllä turvataan yhteiskuntaa poikkeusoloissa. Esimerkiksi Puolustusvoimat antoi menestyksellisesti tukeaan muille turvallisuusviranomaisille koronapandemian torjunnassa poikkeusolojen aikana.<sup>277</sup> Toimivalta ja johtovastuukysymykset ovat vaikeita varsinkin silloin, kun tilanteet pääsevät yllättämään. Silloinkin on muistettava hyvän hallinnon periaatteiden, kuten tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden huomioiminen. Hyvää hallintoa on pystyttävä tarjoamaan myös poikkeusoloissa ja niin, etteivät ihmisten perus- ja ihmisoikeudet vaarannu.

#### **4.7 Kansainvälisen viranomaisyhteistyön merkityksestä kansalliselle turvallisuudelle**

Kansainvälisen viranomaisyhteistyön merkitys kansalliselle turvallisuudelle on merkittävästi kasvanut globalisaation ja Euroopan unionin jäsenyyden myötä. Onkin aika pohtia sitä, minkä verran ja millaista kansainvälistä yhteistyötä tarvitaan?

Monet Suomen sisäistä turvallisuutta koskevista uhkakuvista tulevat maamme rajojen ulkopuolelta.<sup>278</sup> Uhkakuvia ovat muun muassa terrorismi ja muu vakava rikollisuus, laitton maahantulo, erilaiset suuronnettomuudet ja erilaiset pandemiat. Uhkiin vastaamiseksi Suomen täytyy tehdä kansainvälistä yhteistyötä toisten valtioiden viranomaisten kanssa. Suomi ei pärjää yksin, joten sen vuoksi on tärkeää, että rajat ylittävä turvallisuusyhteistyö on toimivaa. Yhteistyön edellytykset ovat mielestäni samanlaisia, kuin mitä ne ovat kansallisella tasolla. Parhaimmillaan yhteistyö toimii niin hyvin, että koronaviruspandemian kaltaiset terveysuhkat pystytään kohtaamaan onnistuneesti. Näissä tilanteissa edellytetään sujuvaa ja saumatonta yhteistyötä muun muassa terveysviranomaisten kanssa. Huolimatta naapurivaltioiden välisistä strategisista eroista pandemian torjunnassa, ovat viranomaiset kyenneet onnistuneeseen yhteistyöhön ja tietojenvaihtoon.

Esimerkkinä toimivasta kansainvälisestä viranomaisyhteistyöstä voidaan mainita Suomen ja Viron välinen yhteistyö. Maiden välisestä poliisiyhteistyöstä sovitaan vuosittaisissa tapaamisissa. Sopimukset kattavat muun muassa globaalien rikollisuuden torjunnan, virka-apu ja oikeusaputapaukset, tietojenvaihdon, operatiivisen ja strategisen yhteistyön, yhteiset harjoitukset sekä

---

<sup>277</sup> Puolustusvoimat, Pääesikunta 2020, kohta Pääesikunnan tiedote, kohta Viranomaisyhteistyöllä turvataan yhteiskuntaa poikkeusoloissa.

<sup>278</sup> Paatero 2016, s. 155.

molemmipuolisen yhdysmiestoiminnan muodot. Rikosten selvittämisessä voidaan käyttää tutkintaryhmiä, joissa on edustajat kummassakin valtiossa. Viranomaisyhteistyön mahdolliset haitat voivat liittyä yhteistyösopimuksista tai niiden puuttumisesta johtuviin syihin, ne voivat liittyä toimivaltaongelmiin, resurssitekiijöihin, kulttuurieroihin ja jopa kansallisiin vakiintuneisiin käytäntöihin. Yhteenvetona voidaan todeta, että yhteistyö toimii erittäin hyvin.<sup>279</sup>

#### **4.8 Esteitä ja hidasteita matkalla kohti hyvää hallintoa**

Hyvän hallinnon toteutumisen tiellä voi olla erilaisia tekijöitä. Kompastuskiveksi voivat muodostua niin henkilökohtaisiin ominaisuuksiin liittyvät tekijät kuin yhteiskunnalliset suuntaviivat. Ihmisten henkilökohtaisiin ominaisuuksiin liittyvät tekijät voivat olla hyvän hallinnon toteutumisen tiellä silloin, kun viranomaisissa työskentelevien henkilöiden keskinäiset suhteet ovat ongelmalliset. Sellaisessa tilanteessa yhteistyön halua ja päämäärää voi olla vaikea edistää. Ongelmat voivat pahimmillaan synnyttää toimijoiden välille jopa valtataisteluita, joiden osapuolina saattavat olla niin henkilöt kuin virastotkin.<sup>280</sup> Yhteiskunnalliset suuntaviivat esimerkiksi voivat osoittautua haasteeksi hyvän hallinnon periaatteiden huomioon ottamiselle puolestaan silloin, kun hallitusohjelman kirjaukset velvoittavat toiminaan tietyllä tavalla. Edellä mainittujen lisäksi esteiksi ja hidasteiksi voidaan katsoa digitalisaation mukanaan luomat haasteet, säästötoimenpiteet ja resurssit, joihin usein saattaa liittyä organisaatiomuutoksia sekä yhteistyö uudenlaisissa tilanteissa.

Toimintaympäristö on muuttunut viimeisen viiden vuoden aikana paljon. Muutostilanteet luovat aina uudenlaisia mahdollisuuksia toimia, mutta turvallisuusviranomaiset ovat joutuneet kohtaamaan toiminnassaan ja yhteistyön osalta myös erilaisia haasteita. Uudenlaisia haasteita viranomaisyhteistyölle synnyttävät esimerkiksi digitalisaatio ja automatisaatio. Mikko Eränen on poliisissa nähnyt digitalisaation haastavan muun muassa yhdenvertaisuuden toteutumista kansalaisten keskuudessa. Modernissa hallinnossa palvelut ovat jo pitkälti sähköisiä, mutta siitä huolimatta on huomioitava myös esimerkiksi seniori-ikäiset ja heidän tarpeensa. Sen vuoksi myös heille tulisi varmistaa toimivat asiakaspisteet. Poliisi pyrkii vastaamaan yhdenvertaisuuden toteutumiseen liittyvään haasteeseen esimerkiksi erilaisten neuvontapalveluiden kehittämällä, nettisivuilla ja somekanavilla niin, että jokainen löytäisi tavan asioida hallinnossa. Eräsen

---

<sup>279</sup> Pohjautuen Janne Järvisen (1.3.2021) ja Mikko Eräsen (9.3.2021) haastatteluihin.

<sup>280</sup> Henkilöiden välillä sitä saattaa esiintyä niin, että joku ei soisi toiselle onnistumista. Piilossa olevan henkilökohtaisen ambition tarkoituksena voi olla saada omalle taholle lisää resursseja. Virastojen välillä voi esiintyä kilpailua parhaan viraston asemasta. Virastojen välinen valtataistelu voi jopa aiheuttaa, joissa halutaan salata oleellisia tietoja toiselta viranomaiselta. Vaikka vanhan sanonnan mukaan tieto on valtaa, liiallinen halu olla jakamatta sitä voi estää esimerkiksi viranomaisyhteistyön onnistumista.

mukaan haasteena poliisin toiminnalle voidaan lisäksi nähdä nopeatempoinen mediaympäristö, jossa poliisin odotetaan viestivän toimialaansa kuuluvista asioista lähes reaaliajassa. Toisaalta myös erilaiset somessa leviävät disinformaatiot on korjattava nopeasti. Digitalisaation edetessä on ensiarvoisen tärkeää, mutta myös haastavaa, että viranomaisten viestintä sujuu ongelmitta, se on ajantasaista ja tarvittaessa yhteneväistä viranomaisten kesken. Lain julkisen hallinnon turvallisuustoiminnasta (10/2015) eli TUVE-lain tarkoitus on normaalioloissa ja häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa varmistaa muun muassa valtionhallinnon ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten sekä muiden toimijoiden yhteistoiminnan vaatiman viestinnän jatkuvuus ja häiriöttömyys.<sup>281</sup> Covid-19 kriisin aikana huomattiin kuitenkin, että verkon toimivuuteen eivät vaikuta pelkästään ”pommit, sabotaasit ja luonnonmullistukset”, vaan myös arkipäiväisen etätyön luomat haasteet.<sup>282</sup> Automatisaatio voi olla puolestaan haaste viranomaisten tietojen käsittelyssä automatisoidun päätöksenteon myötä.<sup>283</sup>

Turvallisuusviranomaisten edustajien haastatteluista ilmenee muun muassa, että viranomaisyhteistyön yksi suurimmista haasteista on resurssipula. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksella haasteita aiheuttavat viranomaisiin kohdistuneiden säästötoimenpiteiden takia rajalliset käytettävissä olevat resurssit, joita joudutaan kohdentamaan ensisijaisesti kunkin viranomaisen omiin päätehtäviin. Siten virka-aputehtäviin ja muuhun viranomaisyhteistyöhön käytettäväksi jää vielä rajallisemmat resurssit.

Hidasteena hallinnon kehittämisen tiellä voi olla myös esimerkiksi julkisen hallinnon pirstaloituminen. Julkisen hallinnon on nähty olevan jopa kriisissä ja tilannetta on pyritty paikkaamaan jopa yksityistämällä.<sup>284</sup> Uudet rakenteet ja organisaatiomuutokset voivat sekoittaa hallintoa niin, että vastuualueet saattavat hämärtyä. Tästä esimerkkinä on mainittu lääninhallitusten pilkkominen aluehallintovirastoihin sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (AVI:t ja ELY:t). Organisaatiouudistuksen jälkeisessä ajanjaksossa viranomaisten oli haasteellista tiedostaa, mikä yksikkö ja ketkä virkamiehet vastasivat mistäkin.

<sup>281</sup> Valtiovarainministeriö 2020, kohta Julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminta (TUVE-toiminta).

<sup>282</sup> Verkon käyttö on suunniteltu niin, että sitä voi sopivilla välineillä käyttää kotona, mutta sitä ei kuitenkaan ole tarkoitettu siihen. Lisääntynyt etätyö uhkasi tietoverkkojen toimivuutta, joten yhteydenpitokanavien häiriöttömyyteen on kiinnitettävä huomiota. Ks. Helsingin Sanomat 20.3.2020.

<sup>283</sup> Automatisoitu päätöksenteko viranomaistoiminnassa lisää hallinnon tehokkuutta ja nopeuttaa viranomaisten välistä yhteistyötä, mutta sitä käytettäessä on samalla muistettava yksilön oikeuksien haavoittuvuus henkilötietoja käsiteltäessä. Vaikka hallinto on suurelta osin digitalisoitunut, on automatisoidun päätöksenteon täytettävä hyvän hallinnon periaatteiden vaatimukset ja oltava ennen kaikkea lainmukaista. Viranomaisen ei voi vapautua noudattamasta hallintolain hyvän hallinnon vaatimuksia siirtämällä käsiteltäviä asioita pelkästään automaattisen päätöksenteon ratkaistavaksi. Ks. Oikeusministeriö 2021, s. 30.

<sup>284</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 425.

Puolustusvoimissa on havaittu haasteiden liittyvän uusien, ennalta suunnittelemtomien tai vain alustavasti suunniteltujen häiriötilanteiden aikaiseen yhteistyöhön, kuten laajamittaisen pandemian vaatimaan viranomaisyhteistyöhön.<sup>285</sup> Puolustusvoimat muun muassa joutui nopeassa tilanteessa suunnittelemaan ja toteuttamaan virka-apuun perustuvan yhteistyön poliisin kanssa. Sen lisäksi Puolustusvoimat on joutunut kehittämään omalle organisaatiolleen tavan suojautua koronaviruksen vaikutuksilta niin, että kyky vastata lakisääteisistä tehtävistä voidaan turvata.

---

<sup>285</sup> Pohjautuen Riku Suikkasen haastatteluun 9.4.2021.



## 5 YHTEISTYÖN JA VIESTINNÄN VAIKUTUS KANSALAIISIIN HYVÄN HALLINNON TAVOITTEIDEN KANNALTA

### 5.1 Yhteistyön näkyminen kansalaisnäkökulmasta

Yhteiskunnan rakenteiden läpinäkyvyys ja toimivuus ovat hyvän hallinnon peruskulmakiviä. Koska hyvä hallinto on jokaiselle kuuluva perusoikeus (PL 21 §), on kansalaisten voitava luottaa siihen, että yhteiskunnassa hallintokoneisto ja sitä myöten myös viranomaisten välinen yhteistyö toimii moitteettomasti. Hyvä hallinto rakentuu viranomaisten ja kansalaisten väliselle suhteelle. Kuten tämän tutkielman alkupuolella on todettu, voidaan hyvää hallintoa tarkastella erilaisista näkökulmista katsottuna ja yksi sen ulottuvuuksista on kansalaisen näkökulma.<sup>286</sup>

Hyvän hallinnon toteutumisen arviointi kansalaisnäkökulmasta katsottuna on mielestäni yhtä tärkeää kuin sen tarkastelu viranomaisten näkökulmasta. Niin kutsuttu kansalaiskeskustelu hallinnon toimivuudesta on haasteellista, sillä hallinnon on koettu byrokratian vuoksi olevan etäällä tavallisesta kansalaisesta. Tilanne on pulmallinen, koska hallinnon aiheuttamat ongelmat ovat usein lähellä kansalaisia ja koskettavat monen elämää. Ongelmat eivät ole välttämättä oikeudellisia, mutta niistä on hyvä keskustella.<sup>287</sup> Sen vuoksi on syytä kysyä, toteutuuko hyvä hallinto *kansalaisnäkökulmasta* arvioituna?

Kansalaisnäkökulmasta voidaan puhua myös nimellä *asiakkaan näkökulma*<sup>288</sup> tai *oikeus-näkökulma*. Näkökulma tarkastelee pääasiassa hyvän hallinnon palveluiden toteutumista. Sen ongelmaksi koetaan oikeuksien tunnistaminen, sillä asiakas ei välttämättä tiedä, millaista on hyvän hallinnon takaama palvelu, johon hänellä on oikeus.<sup>289</sup> *Aarre Tähdén* mukaan hallinnon asiakkaat eivät voi kaikissa tapauksissa tietää, kuinka asialliseen ja tehokkaaseen palveluun he ovat oikeutettuja.<sup>290</sup> *Heuru* puolestaan toteaa, että oletuksen mukaan ajatus hyvästä hallinnosta ei ole tuttu läheskään kaikille hallinnon asiakkaille. Olisiko tähän syynä parantumattomat ennakoasenteet viranomaisten toimiin? Vai voisiko kyse olla epätietoisuus siitä, mitä hyvä hallinto pitää sisällään?<sup>291</sup>

---

<sup>286</sup> *Mäenpää* 2011b, s. 66.

<sup>287</sup> Ks. *Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko* 2010, s. 459-460.

<sup>288</sup> Asiakkaan roolissa voi olla yksityishenkilö tai oikeushenkilö.

<sup>289</sup> *Hautamäki* 2004, s. 24.

<sup>290</sup> Näin *Tähti* LM 1999, s. 10.

<sup>291</sup> *Heuru* 2003, s. 24 ja 26.

Hallinto voi olla joko hyvää tai huonoa. Viranomaisten yhteistyön hyvyttä voi olla vielä vaikeampi arvioida kuin yksittäisen viranomaisen. Se miten yhteistyö näyttäytyy kansalaisille, on pitkälti median varassa. Covid-19 pandemia on saanut paljon huomiota mediassa, ja kansalaiset ovat sitä kautta saaneet käsityksen viranomaisten välisen yhteistyön toimivuudesta koronan torjunnassa. Kriisin myötä on voitu mitata yhteistyön onnistumista, sillä siihen on osallistunut useita viranomaisia. Kansalaiset ovat voineet seurata sitä hallituksen jäsenten, eri viranomaisten ja asiantuntijoiden viestinnän perusteella.

## 5.2 Viestinnän merkitys

### 5.2.1 Viestintää koskevia säännöksiä

Viestintä on tärkeää, sillä sen avulla luodaan kansalaisille oikea ja luottamusta herättävä kuva viranomaisten toiminnasta. Epäonnistunut viestintä puolestaan saattaa aiheuttaa vastaanottajille epävarmuutta sekä viranomaisia, että heidän toimintaansa kohtaan. Viranomaisella on velvollisuus luotettavaan, tasapuoliseen, kattavaan ja oikea-aikaiseen tiedonvälitykseen hallinnosta. Kansalaisina voimme siten odottaa hyvältä hallinnolta avointa ja selkeää kansalaisviestintää.

Viestinnällä pyritään julkisuusperiaatteen toteuttamiseen. Julkisuusperiaate sisältää asiakirjajulkisuuden lisäksi myös viranomaisaloitteista tiedon antamista, yleistä tiedottamista ja muuta viestintää. Tiedottamista ja viestintää pidetään lähikäsitteinä, mutta Suomen kielen perussanakirjan mukaan viestintä on tiedottamista laajempi asiakokonaisuus ja tiedottaminen on siten osa viestintää.<sup>292</sup> *Viestinnällä* luodaan edellytykset hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutukselle ja sen avulla tehdään hallinto, viranomaisten toiminta ja palvelut tutuiksi. Sen tarkoitus on siis tuottaa kansalaisten keskuudessa yhteistä ymmärrystä hallinnon toimivuudesta. Avoin kansalaisviestintä kuuluu osaksi valtionhallinnon ja sen organisaatioiden palvelutehtäviä. Digitalisaatio on muuttanut viestintää ja yhteiskunnan sähköistyessä viestinnän yhteistyö, koordinaatio ja vuorovaikutus korostuvat entisestään. Myös viranomaisten välisen yhteistyön merkitys kasvaa viestinnän osalta, sillä yhteiskunnalliset haasteet ylittävät yhä enemmän sektorirajoja.<sup>293</sup> Esimerkkinä viestinnän tärkeydestä voidaan mainita kansalaisten tarve saada katkeamatonta tietoa koronapandemian etenemisestä ja sen torjunnan vaiheista.

---

<sup>292</sup> Tiedotuksella tarkoitetaan 1) tiedotetta, ilmoitusta, raporttia ja informaatiota 2) tiedottamista. Viestinnällä tarkoitetaan viestimistä, tiedottamista, tiedonvälitystä ja kommunikaatiota. *Kotimaisten kielten tutkimuskeskus* 2011, s. 298 ja 543.

<sup>293</sup> Valtioneuvoston kanslia 2016, s. 7-11.

Viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa säädetään julkisuuslain 20 §:ssä. JulkL 20.1 §:n mukaisesti viranomaisella on velvollisuus edistää toimintansa avoimuutta. Tämä voi tapahtua esimerkiksi tehokkaan *tiedottamisen* muodossa tai toteuttamalla positiivista julkisuuskäytäntöä. Konkreettisia keinoja tähän on oppaiden, tilastojen, julkaisujen ja tietoaisteistojen tuottaminen. Viranomaisen tiedottamiseen sisältyy hyvän hallinnon perusteiden noudattaminen ja sen vuoksi viranomaisten tiedottamisen on oltava ajantasaista ja asianmukaista. Sitä ohjailevat myös hallintolain 6 §:n vaatimukset hallinnon oikeusperiaatteista, erityisesti tarkoitussidonnaisuuden, yhdenvertaisuuden ja puolueettomuuden periaatteet. Siten tiedottamisen on oltava täsmällistä, monipuolista sekä neutraalia.<sup>294</sup>

Valtionhallinnon – eli keskus-, alue- ja paikallishallinnon viestinnästä säädetään tarkemmin viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetussa asetuksessa (1030/1999).<sup>295</sup> Valtionhallinnon viestintäsuosituksen mukaan valtionhallinnon viestintää ohjaavia arvoja, jotka viranomaisten tulee ottaa huomioon päivittäisessä viestinnässään ja muuten sen suunnittelussa ovat avoimuus, luotettavuus, tasapuolisuus, vuorovaikutteisuus ja palveluhenkisyys.<sup>296</sup> Valtionhallinnon viestinnän toiminnan periaatteet ja tavoitteet pohjautuvat perusoikeuksiin<sup>297</sup> ja toiminnan tarkoituksena on vahvistaa demokratian toimivuutta yhteiskunnassa kansalaisten oikeuksien turvaamiseksi. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisten on mielestäni varmistuttava siitä, miten viestinnällä on mahdollista tavoittaa erilaiset yleisöt.<sup>298</sup>

Kansalaisten tiedonsaantioikeuksiin kuuluu viestinnän lisäksi myös oikeudellisen viestinnän saatavuus. *Oikeudellinen viestintä* tarkoittaa oikeudellisen informaation välittämistä eteenpäin ja sen ylläpitoa. On olennaisen tärkeää, että oikeudellisessa viestinnässä käytetty kieli on selkeää ja kansalaisten ymmärrettävissä.<sup>299</sup> Lisäksi on eri asia viestiä ammattilaisille kuin tavallisille kansalaisille. Niin sananvapaus kuin tiedonsaantioikeus liittyvät oikeusvaltioperiaatteen ja kansanvaltaisuuteen. Perustuslaki velvoittaa 22 §:n mukaisesti julkisen vallan turvaamaan näiden perusoikeuksien toteutumista.<sup>300</sup> Muuttuneessa turvallisuusympäristössä tarvitaan

---

<sup>294</sup> Mäenpää 2018, s. 759-762.

<sup>295</sup> Lain 8 a §:n mukaan valtion hallintoviranomaisten tiedotuksessa, julkaisutoiminnassa ja muussa viestinnässä tulee toteuttaa avoimuutta ja myös tuottaa tietoa, jolla yksilöt ja yhteisöt saavat mahdollisimman todenmukaisen kuvan viranomaisen toiminnasta. Lainkohdan 8 c §:n 2 kohdan mukaisesti viestintä on järjestettävä niin, että viestintätehtäviä hoitavien viranomaisten yhteistoiminta on järjestetty asianmukaisesti.

<sup>296</sup> Valtioneuvoston kanslia 2016, s. 6.

<sup>297</sup> Näitä vapausoikeuksia ovat sananvapaus, yhdenvertaisuus, osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet, oikeusturva sekä oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin.

<sup>298</sup> Valtioneuvoston kanslia 2016, s. 5.

<sup>299</sup> Pajula 2006, s. 3.

<sup>300</sup> *ibid.* s.10.

kansalaisilta myös *informaatiolukutaitoa*, joka tarkoittaa taitoa etsiä tietoa tietoverkoista. Tämän taidon hallintaan sisältyy kehoitus etsiä tietoa useammasta lähteestä tiedon oikeellisuuden varmistamiseksi.<sup>301</sup>

### 5.2.2 Viranomaisten viestintä muuttuvassa turvallisuusympäristössä

Digitaalisuus on muuttanut viestintää paljon niin sen sisällön kuin sen jakamisenkin osalta. Tiedon tulee olla kansalaisten saatavilla heidän käytettävissä olevista päätelaitteista riippumatta. Viranomaisten on viestinnässään huomioitava se, että kaikki eivät käytä sosiaalista mediaa tiedonsaantiin, joten yhdenvertaisuuden turvaamiseksi viranomaisten on pystyttävä välittämään informaatiota muillakin tavoin.<sup>302</sup> Viime aikoina onkin arvosteltu valtionjohdon ja viranomaisien tapaa tiedottaa päätöksistä ja tapahtumista esimerkiksi Twitterin välityksellä. Merkittävä osa kansalaisista ei käytä Twitteriä ja esimerkiksi nuorille, toisin kuin näytetään luulevan, se on merkityksetön väline tiedon jakamiseen ja vastaanottamiseen. Toiminta- ja turvallisuusympäristön muuttuessa viranomaisten on varauduttava myös poikkeuksellisiin tilanteisiin ja oltava valmis ottamaan nopeasti käyttöön eri viestintäkanavat. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti viestintäkanavien käytössä on huomioitava tiedon yhdenvertaisen saatavuuden lisäksi myös kielilain (423/2003) vaatimukset käytettävästä kielestä ja hyvään hallintoon kuuluvat muut kielilliset oikeudet (Kielil 2 §).<sup>303</sup> Median muuttuminen digitalisaation seurauksena haastaa viranomaisviestintää.<sup>304</sup>

Normaaliolojen viestinnällä luodaan perusta myös viestien tavoitettavuudelle poikkeusoloissa.<sup>305</sup> Jokaisella on oikeus saada oikeanlaista tietoa viranomaisilta niin normaali- kuin poikkeusoloissakin. Hallintoviranomaisten viestinnän merkitys kasvaa ja korostuu poikkeusolojen aikana.<sup>306</sup> Silloin viestintä perustuu normaaliajan lainsäädäntöön, mutta sitä täydentävät valmiuslain ja puolustustilalain eräät säädökset. Kriisin aikana on korostetun tärkeää, että viestintä on tarkkaa ja kontrolloitua. Valtionhallinnon välitön johtamisvastuu kuuluu kaikissa olosuhteissa valtioneuvoston kanslialle. Poikkeusoloissa viestintävalmiutta kasvatetaan ja viestinnän yhteensovittaminen jakautuu valtioneuvoston kanslian, ministeriöiden ja johtovastuussa

---

<sup>301</sup> Saarenpää 2015, 117.

<sup>302</sup> Valtioneuvoston kanslia 2016, s. 12.

<sup>303</sup> Ks. Valtioneuvoston kanslia 2019, s. 7 ja 13-14. Olennainen viestintätieto on oltava saatavilla molemmilla kotimaisilla kielillä, eli suomeksi ja ruotsiksi.

<sup>304</sup> Valtioneuvoston kanslia 2016, s. 12. Sosiaalinen media on helpottanut tiedon välittämistä erilaisilla alustoilla. Valitettavasti alustoilla ja julkisuudessa liikkuvat tiedot saattavat sisältää myös disinformaatiota ja valeuutisia. Viranomaisella on puututtava valeuutisointiin nopeasti ja oiottava väärät tiedot.

<sup>305</sup> Valtioneuvoston kanslia 2019, s. 7 ja 13.

<sup>306</sup> Aine ym. 2011, s. 169.

olevan paikallis- ja aluetason viranomaisen kesken.<sup>307</sup> Toimintatavat viestinnän järjestämiseksi viranomaisten kesken on järjestettävä normaaliaikana.

Viranomaisten viestintä koronapandemian aikana on osoittanut, että nykyisessä viestintä- ja informaatioympäristössä ovat media ja viestinnän ammattilaiset suuressa roolissa.<sup>308</sup> Kriisin aikana kansalaisilla on suuri tarve tiedolle ja toimintatavoille. Viestintä on auttanut pandemian hillitsemisessä, sillä olemme saaneet tiedotteita, ohjeita, suosituksia ja määräyksiä siitä miten toimia. Kriisiviestintä olisi koronapandemian aikana tosin voinut ajoittain olla täsmällisempää. Kansalaisnäkökulmasta katsottuna valtionhallinnon ja terveysviranomaisten antamat suositukset rajaliikenteestä, yli 70-vuotiaiden kansalaisten eristäytymisestä kotiin ja jopa ulkoilukiello koettiin määräyksiksi suositusten asemesta. Tätä asiaa koskevaa viestintää alettiin korjata vasta huomattavan pitkän ajan kuluttua muun muassa perusoikeusnäkökulmasta katsottuna. Valtioneuvoston ja terveysviranomaisten viestinnän ajoittaisista ristiriidoista johtuen suunniteltiin koronapandemian sairastavuustilanteesta ja torjuntakeinoista viestittämistä jopa keskittämässä valtioneuvoston kansliaan. Tämän seurauksena jotkin viranomaiset tulkitsivat, että he eivät voi enää tiedottaa edes omaan toimialaansa liittyvistä asioista. Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) jopa kerrottiin ottaneen aluehallintoviraston ylijohtajan puhutteluun viraston tekemästä päätöksestä koskien eräitä suljettavaksi määrättyjä julkisia ja yksityisiä tiloja. Kysymys oli lopulta siitä, että päätösvalta asiasta kuului aluehallintovirastolle ja ministeriö saattoi ainoastaan ohjata virastoa. Voidaanko katsoa asiassa tapahtuneen jopa toimivallan ylittäminen? Melko pian kuitenkin todettiin, että muun muassa aluehallintovirastot, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos sekä esimerkiksi sairaanhoitopiirit voivat itsenäisesti tiedottaa niiden vastuulle kuuluvista asioista. Viestinnän yhdenmukaisuuden vuoksi valtioneuvosto kuitenkin pyrki koordinoimaan viestintää.

Hyvän hallinnon toteutumista viestinnän osalta on helpompi arvioida ulkopuolisten silmin. Valtionhallinnon ja viranomaisten viestintää koronakevään aikana on arvioinut muun muassa valtionhallinnon tilauksesta konsulttiyhtiö Deloitte<sup>309</sup>. Deloitteen tekemän selvityksen perusteella valtioneuvosto onnistui pääasiassa hyvin korona-ajan viestinnässään. On syytä pohtia sitä, olisiko kriisiviestintä ollut onnistunutta, jos kysely olisi tehty kansalaisille valtioneuvoston jäsenten ja ylimpien virkamiesten sijasta? Toteutuiko hyvä hallinto ja avoimuus?

---

<sup>307</sup> Valtioneuvoston kanslia 2013, s. 31-32.

<sup>308</sup> Valtioneuvoston kanslia 2019, s. 10.

<sup>309</sup> Ks. Valtioneuvosto 2021, s. 29.

Viestinnällä voidaan tiedonvälityksen lisäksi tarkoittaa myös viranomaisen toiminnasta annettavaa kuvaa. Hyvän hallinnon toteutumiseksi viranomaisen toiminnan pitäisi kansalaisnäkökulmasta katsottuna olla täysin puolueetonta. Ei saisi syntyä tilannetta, jossa ulkopuolinen saa sellaisen kuvan viranomaisen toiminnasta, että viranomainen kosiskelee yleisöä tai haluaa käytöksellään ja kannanotoillaan viestiä omaa mielipidettään, saati asettua jonkun osapuolen kannalle. Viranomaisen kannanotto yhden asian puolesta saatetaan kokea olevan mielipide toista vastaan. Jotta kansalaisten luottamus viranomaisiin säilyisi, on kaiken toiminnan oltava tasapuolista ja ammattitaitoista, eikä sitä saa politisoida.<sup>310</sup>

### 5.3 Yhteiskunnan odotukset

Kansalaisten oikeus hyvään hallintoon on kirjattu perustuslakiin, joten valtiosäännöltä voidaan odottaa yksilön oikeuksien toteutumista. Hyvän hallinnon toteutumista voidaan tarkastella myös yhteiskunnan odotuksien valossa. Oikeuskansleri Tuomas Pöysti on todennut tavallisen ihmisen näkökulman olevan oikeusvaltioon ja hyvään hallintoon kuuluva periaate.<sup>311</sup> Hyvän hallinnon periaate edellyttää, että se on kansalaisia palvelevaa ja oikeussuojaa antavaa.<sup>312</sup>

Kysymys siitä toteutuuko hyvä hallinto vai ei riippuu näkökulmasta, josta asiaa katsoo. Yhteiskunnan odotuksien valossa hyvän hallinnon toteutuminen näyttäytyy mielestäni luottamuksena viranomaisia ja niiden yhteistoimintaa kohtaan. Hallintolain 6 §:n luottamuksensuojanperiaate merkitsee, että viranomaisen on huomioitava oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeudet odotukset. Luottamuksensuojan kohteena on erilaisia seikkoja, kuten se, että viranomaiset noudattavat lakia ja noudattavat omaksumaansa tulkintalinjaa.<sup>313</sup> Mikko Eräsen mukaan poliisin keskeisin pääoma on yhteiskunnan odotuksiin vastaamisessa se, että kansalaiset luottavat poliisiin.<sup>314</sup> Koronapandemian aikana viranomaiset voivatkin pitää kansalaisten luottamuksen ansaitsemista eräänlaisena näytön paikkana.

Vastuu yhteiskunnan odotuksien toteuttamisesta on ensisijaisesti valtion ja kunnan viranomaisilla perustuslain 22 §:n perusoikeuksien yleisen turvaamisvelvoitteen mukaisesti. Velvollisuus

---

<sup>310</sup> Poliisin puolueettomuutta voidaan arvioida esimerkiksi Helsingin Senaatintorilla järjestetyn Black Lives Matter –mielenosoituksen osalta. Mielenosoituksen jälkeen mediassa levisi kuvia, joissa esiintyi kaksi mielenosoitusta valvonutta vanhempaa konstaapelia pidellen mielenosoittajien kylttejä. Koska mielenosoituksen aihe oli poliittinen, voidaan kysyä voiko virkapukuinen poliisi osallistua työtehtäviensä aikana mielenosoitukseen? Asiasta tehtiin kirjallinen kysymys *KK 476/2020 vp*.

<sup>311</sup> Ks. Helsingin Sanomat 1.5.2020.

<sup>312</sup> *Heuru* 2003, s. 131.

<sup>313</sup> *Mäenpää* 2011c, s. 66.

<sup>314</sup> Pohjautuen Mikko Eräsen haastatteluun 9.3.2021.

toteuttaa hyvää hallintoa kohdistuu myös viranomaiskoneiston ulkopuolelle julkista hallinto- tehtävää hoitaviin yhteisöihin ja yksityisiin henkilöihin perustuslain 124 §:n ja hallintolain 2.3 §:n nojalla. Jotta luottamuksensuojanperiaatteen ja hyvän hallinnon toteutumista muuten voitaisiin valvoa, on sen takeena oltava oikeusturvakeinoja. Seuraavassa alaluvussa hyvän hallinnon toteutumisen valvonnasta.

#### 5.4 Hyvän hallinnon toteutumisen valvonta

Hyvän hallinnon toteutumisen arvioiminen viranomaisyhteistyössä on melko haastavaa, sillä vastaus vaihtelee sen mukaan, keneltä kysymyksen kysyy. Hallintokoneiston toimintaa voidaan valvoa ensinnäkin sisäisesti, jolloin julkinen hallintoelin itse valvoo oman toimintansa asianmukaisuutta ja lainmukaisuutta. Toisena valvonnan kohteena voivat myös olla hallintotoiminta ja julkisen vallan käytön lainmukaisuus.<sup>315</sup> Keskeisessä asemassa tässä tehtävässä ovat ylimmät laillisuusvalvojat eli *eduskunnan oikeusasiamies* ja *valtioneuvoston oikeuskansleri*, jotka seuraavat, että julkista tehtävää hoitavat tahot noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa (PL 108 ja 109 §). Laillisuusvalvojien ja tuomioistuinten näkökulmaa hyvään hallintoon voidaan kutsua valvonta- tai kontrollinäkökulmaksi. Näkökulman ongelmana on hyvän hallinnon sisällön konkreettinen määrittäminen.<sup>316</sup>

Niin oikeusasiamies kuin oikeuskanslerikin toimivat yleisinä kanteluviranomaisina, mutta heillä on hieman eri valvonnan painopisteet. Oikeusasiamies valvoo, että hallinnon toiminnassa noudatetaan laillisuutta, hyvää hallintoa ja perus- ja ihmisoikeuksia. Näiden lisäksi hän valvoo tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministerien toimintaa, mutta päävastuu heidän valvonnastaan on oikeuskanslerilla. Valvontatoimenpiteinä molemmat viranomaiset voivat lainvastaisen menettelyn tai laiminlyönnin seurauksena tapauksen vakavuuden mukaan nostaa syytteen, määrätä poliisi- tai esitutkinnan tai antaa huomautuksen. Lievemmissä tapauksissa on mahdollista vain kiinnittää valvonnan kohteen huomio lain ja hyvän hallintotavan vaatimukseen.<sup>317</sup> Laillisuusvalvonnan keinona voi toimia myös hallintokantelu (HL 8 a luku), joka on ilmoitus lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä.

Tiedustelin eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, miten eduskunnan oikeusasiamies valvoo hyvän hallinnon toteutumista moniviranomaisyhteistyön osalta ja onko valvonta saumatonta.

---

<sup>315</sup> *Mäenpää* 2018, s. 287 ja 289.

<sup>316</sup> *Mäenpää* 2011b, s. 24. Hyvän hallinnon sisällön määrittämisen haasteellisuus liittyy sen rajan hahmottamiseen, jota rikkomalla rikotaan samalla hyvän hallinnon vaatimuksia. Myös rikkomisten seurausten määrittelemineen on vaikeaa.

<sup>317</sup> *Mäenpää* 2018, s. 289-290.

Kysymyksen keskiössä oli hallintolain 10 § viranomaisten yhteistyöstä. Vastauksesta kävi ilmi, että oikeusasiamies valvoo lähtökohtaisesti hallintolain 10 §:n osa-aluetta samalla tavalla kuin muidenkin hyvän hallinnon perusteiden toteutumista. ”Laillisuusvalvonta perustuu kanteluiden ja omien aloitteiden tutkimiseen ja tarkastusten toimittamiseen. Se, mihin asioihin kantelumenettelyssä kulloinkin otetaan kantaa, riippuu lähtökohtaisesti siitä, mistä asioista kanteluita tehdään. Voi siten olla varsin sattumanvaraistakin, mistä asioista kanteluita tehdään ja kannanottoja esitetään. Kanteluiden perusteella ei siten välttämättä aina ole tehtävissä pitkälle meneviä päätelmiä jonkin hallinnon tilasta tai esimerkiksi jonkin yksittäisen hyvän hallinnon perusteen toteutumisesta.”<sup>318</sup>

Hyvän hallinnon toteutumatta jättäminen jää useimmiten rangaistusuhan ulkopuolelle, koska siitä poikkeamista voidaan pitää rikoslain määrittämällä tavalla kokonaisuutena arvostellen vähäisenä. Sen vuoksi tällä ei-kriminalisoidulla alueella oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on tärkeässä roolissa.<sup>319</sup> Nähtäväksi jää se, voisiko nimenomaisesti hyvästä hallinnosta poikkeaminen olla jonain päivänä rangaistavaa. Viranomaisyhteistyön osalta hyvän hallinnon toteutuminen on tiedustelun vastauksen perusteella kontekstisidonnaista. Sen vuoksi on vaikeaa hahmottaa yleistä kuvaa hyvän hallinnon toteutuvuudesta viranomaisyhteistyön osalta. Oikeuskäytännön lisäksi arviointia voidaan tehdä erilaisten mittareiden ja ulkopuolisten laatimien selvitysten perusteella. Pitäisikö hyvän hallinnon arviointia kehittää siten, että kansalaisetkin voisivat antaa vastauksia hyvän hallinnon toteutumisesta?

---

<sup>318</sup> EOAK/1602/2021, vastaus tiedusteluun.

<sup>319</sup> Näin *Kuusikko* 2012, s. 110.



## 6 LOPUKSI

Tutkielmassa tarkasteltiin hyvän hallinnon toteutumista viranomaisten välisessä yhteistyössä alati muuttuvassa turvallisuusympäristössä. Tutkielmassa pääasiallisena tarkastelun kohteena olivat niin sanotut perinteiset turvallisuusviranomaiset – poliisi, Rajavartiolaitos ja Puolustusvoimat. Tutkielman tavoitteena oli selvittää, onko viranomaisyhteistyössä kohdattavia tilanteita etukäteen mietitty muuttuvan maailman tarpeisiin ja vastasiko nykyinen, jopa pirstaloitunut viranomaisyhteistyötä koskeva säännöstö yhteistyössä vastaan tuleviin haasteisiin. Viranomaisyhteistyötä tarkasteltiin pitkälti maailmaa parhaillaan vavisuttavan Covid-19 pandemian torjuntatoimenpiteiden kannalta.

Hyvä hallinto on jokaiselle kuuluva perusoikeus, mutta se on lisäksi tavoite ja arvopäämäärä. Myös viranomaisten välisessä yhteistyössä pyritään hyvän hallinnon toteuttamiseen. Hallintolain 10 §:n mukaan viranomaisten on pyrittävä edistämään keskinäistä yhteistyötään. Kun viranomaisyhteistyöhön oleellisesti liittyvistä toimenkuvista säädetään tarkemmin substanssilainsäädännössä, voidaan kysyä mikä merkitys HL 10 §:llä on? Milloin siihen nojaututaan vai onko se jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi? Tosiasia on, että HL 10 § on yleispykälä ja sellaisena tarpeellinen ”sateenvarjo” ohjaamaan ja antamaan suuntaviivoja eri laeissa säädetuille viranomaisyhteistyötä koskeville säännöksille. HL 10 § ikään kuin edellyttää, että säädettäessä viranomaisyhteistyöstä muuallakin lainsäädännössä tulee 10 § määrittelemät velvollisuudet silloinkin ottaa huomioon. Yleispykälään ei ole välttämättä järkevää ja tarkoituksenmukaista sisällyttää kaikkea viranomaisyhteistyötä koskevaa säännöstöä, koska tilanteet ja olosuhteet yhteiskunnassa muuttuvat ja yleispykälää jouduttaisiin silloin vähän väliä korjaamaan muuttuneiden olosuhteiden mukaisesti. HL 10 § jättää ulkopuolelleen esimerkiksi tietojenvaihdon ja virka-avun antamisen, mutta näkisin kuitenkin hyväksi, että pykälässä annettaisiin perussuuntaviivat myös näille elementeille niiden oleellisuuden vuoksi. Yksityiskohtaisemmin niistä voidaan ja tulee toki säätää substanssilainsäädännössä. Muutokset edistäisivät hyvän hallinnon arvopäämäärien toteutumista paremmin viranomaisyhteistyössä.

Tutkielmassa tarkasteltiin pääasiassa turvallisuusviranomaisten välistä yhteistyötä. Suomessa turvallisuusviranomaisten välinen yhteistyö on pääosin toimivaa ja kansainvälisestäkin tunnettua ja tunnustettua. Turvallisuusyhteistyöllä on Suomessa pitkät perinteet, muun muassa julkishallinnon muutosvaiheet ovat kehittäneet sitä. Modernissa julkishallinnossa viranomaisyh-

teistyö on kehittynyt digitalisaation myötä. Tutkielmassa pohdittiin sitä, mihin suuntaan viranomaisyhteistyö kehitty tulevaisuudessa ja mitkä tekijät siihen vaikuttavat. Muuttuva turvallisuus- ja toimintaympäristö pakottavat viranomaiset vastaamaan uudenlaisiin ja yllättäviinkin haasteisiin. Siksi onkin tarpeellista pohtia sitä antavatko nykyiset säädökset viranomaisille riittävät mahdollisuudet ja keinot toteuttaa hyvää hallintoa?

Viranomaisyhteistyön edellytyksiin kuuluu muun muassa onnistunut tietojenvaihto viranomaisten välillä. Tietojenvaihto tulee toteuttaa voimassa olevien säännösten mukaisesti ja kaiken tietojenvaihdon pitää kestää myös jälkikäteinen tarkastelu. Käsittääkseni tietojenvaihto turvallisuusviranomaisten välillä toimii hyvin. Sen sijaan yksityisyyden suoja ja salassapitoperusteet ovat aiheuttaneet kitkaa muiden kuin turvallisuusviranomaisten välisessä yhteistyössä. Tällanetta helpottaisi, mikäli kansalaisten perusoikeuksiakin käsittelevien julkisuuslain ja tietosuojasäännösten sanamuodot mahdollistaisivat paremmin viranomaisten välisen, virkatehtävien edellyttämän tietojenvaihdon. Julkisuuslakia päivitettäessä tulikin huomioida myös turvallisuusnäkökulma.

Turvallisuusviranomaisten välinen virka-apu on oleellinen osa onnistunutta viranomaisyhteistyötä. Viranomaisten yhteistyötä käsittelevässä HL 10.2 §:ssä on maininta, jonka mukaan virkaavusta säädetään erikseen. Kyseessä on yleispykälä ja turvallisuusviranomaisten antamasta virkaavusta on säännökset substanssilainsäädännössä. Pääsääntöisesti virka-apuasiat toimivat hyvin, joskin muun muassa resurssikysymykset saattavat synnyttää haasteita yhtäältä kustannusten ja toisaalta erilaisten säästövaatimusten johdosta. Joiltakin osin virka-apua koskevat säännökset ovat nykyisin kuitenkin jäykkiä, mutta niitä ollaan kehittämässä joustavimmiksi ja sellaisiksi, että ne pystyisivät paremmin vastaamaan muuttuvan turvallisuusympäristön vaatimuksiin.

Varautumisella pyritään yhteiskunnassa valmistautumaan erilaisiin uhkiin ja häiriöihin, kuten esimerkiksi koronapandemian kaltaisiin kriiseihin. Suomessa varautuminen toteutuu kokonais turvallisuuden periaatetta noudattaen siten, että yhteiskunnan kannalta elintärkeät toiminnot kyetään turvaamaan muun muassa viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten välisellä yhteistyöllä. Tulevaisuudessa tapahtuvien organisaatiomuutosten yhteydessä ja joidenkin tehtävien jopa siirtyessä esimerkiksi yhtiöittämissä tai muiden toimenpiteiden seurauksena yksityisen tahon hoidettaviksi tulee yhteiskunnan huolehtia siitä, että myös varautumiseen liittyvät vastuukysymykset huomioidaan. Varautuminen tarkoittaa nykypäivänä perinteisempiin uhkatilanteisiin varautumisen lisäksi myös digitaalista varautumista. Hallinnon sähköistymisen myötä on siis huomioitava myös digitaalinen turvallisuus.

Viranomaisyhteistyötä tehtäessä tulee kunkin viranomaisen toimia oman toimivaltansa rajoissa huomioiden omat tehtävänsä ja vastuunsa. Yhteistyön tekeminen ei laajenna, joskaan ei myöskään supista kyseiselle viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa. Toimivaltaa ei voida myöskään siirtää. Normaalioloissa viranomaisten toimivaltarajat ovat selviä ja viranomaisyhteistyö on ollut pääsääntöisesti sujuvaa. Poikkeusoloissa toimittaessakaan ei saa unohtaa hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista. Esimerkiksi koronapandemian torjunnan yhteydessä on jouduttu rajoittamaan kansalaisten perusoikeuksia. Silloinkin on muistettava soveltaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Hyvä hallinto on jokaiselle taattu perusoikeus, joten sen toteutuvuutta voidaan tarkastella esimerkiksi kansalaisnäkökulmasta. Tutkielmassa arvioitiin muun muassa viranomaisyhteistyön näyttäytymistä tavallisen kansalaisen silmin, esimerkiksi sitä, miten viranomaisen viestintä onnistuu tarkoitetussa muodossa tavoittamaan kansalaisen. Viestintä on tärkeää, sillä sen avulla luodaan kansalaisille oikea ja luottamusta herättävä kuva viranomaisten toiminnasta. Sen vuoksi viranomaisella on velvollisuus luotettavaan, tasapuoliseen, kattavaan ja oikea-aikaiseen tiedonvälitykseen hallinnosta. Viestinnän taso ja tavoitettavuus on normaalioloissa toimittaessa rakennettava sellaiseksi, että se muodostaa poikkeusoloissa riittävän hyvän perustan kriisiviestinnälle. Poikkeusolojen aikana, kuten esimerkiksi koronapandemian aikana, on kansalaisilla korostetun suuri tarve tarkalle ja oikea-aikaiselle tiedolle. Keskitetty viestintä käsitteenä aiheuttaa arvostelua ja kunkin viranomaisen tulisikin voida viestiä itsenäisesti omaan toimialaansa kuuluvista asioista. Kuitenkin ristiriitaisen tiedonvälityksen välttämiseksi voi olla tarpeen kontrolloida, etteivät uloslähtevät viestit ole ristiriidassa keskenään niin, että hyvään hallintoon kuuluva luottamus viranomaisten toimintaan vaarannu. Viime kädessä viranomaisten toimintaa myös viestinnän osalta valvovat ylimmät laillisuusvalvojat.

Tutkielmaa valmistellessani olen tutustunut viranomaisten tekemään yhteistyöhön perehtymällä asiaa koskevaan lainsäädäntöön ja säännöstöihin, osallistumalla viranomaisyhteistyötä koskevaan seminaariin, haastatteleamalla turvallisuusviranomaisten ja eduskunnan oikeusasiain miehen kanslian edustajia, lukemalla kirjallisuutta ja artikkeleita sekä seuraamalla mediasta asiaa koskevaa uutisointia. Mielestäni viranomaisten yhteistyö Suomessa täyttää hyvällä tasolla hyvän hallinnon tavoitteiden vaatimukset ja pääasiassa vastaa yhteiskunnan sille asettamiin odotuksiin. Totean kuitenkin, että joissakin kysymyksissä havaitsin tarvetta kehittää niin lainsäädäntöä kuin viranomaisten resurssjakia, jotta viranomaiset kykenisivät parhaalla mahdollisella tavalla selviytymään yhteistyöstä ja vastaamaan toistensa virka-apupyynnöihin. Tutkiel-

maa kirjoittaessani huomasin usein pohtivani tulisiko viranomaisten yhteistyöstä olla laatia aivan oma lakinsa. Loppulauseena voin kertoa, että oma laki voisi entisestään parantaa viranomaisyhteistyön toteutumista ja toimia hyvän hallinnon edistäjänä.