

SOTILASILMAILUN VIRANOMAISYKSIKÖN LAATUKÄSIKIRJA

Vaatimusmäärittely

Tommi Naapanki

Opinnäytetyö
Toukokuu 2012

Teknologiaosaamisen johtamisen koulutusohjelma
Tekniikan ja liikenteen ala





Tekijä(t) NAAPANKI, Tommi	Julkaisun laji Opinnäytetyö (YAMK)	Päivämäärä 24.05.2012
	Sivumäärä 90	Julkaisun kieli Suomi
	Luottamuksellisuus () saakka	Verkojulkaisulupa myönnetty (X)
Työn nimi Sotilasilmailun viranomaisyksikön laatukäsikirja, vaatimusmäärittely		
Koulutusohjelma Teknologianosaamisen johtaminen		
Työn ohjaaja(t) PEURANEN Harri, JURVELIN Jouni		
Toimeksiantaja(t) Sotilasilmailun viranomaisyksikkö, Ev HEINONEN, Paavo		
Tiivistelmä <p>Valtion viranomaisiin kohdistuu merkittäviä lainsäädännöllisiä vaatimuksia sekä kansalaisten ja hallinnonalaan kuuluvien organisaatioiden odotuksia. Lainsäädännön lisäksi valtio kohdistaa viranomaisiin arvo-ohjausta, joka sisältää teknisuontoisia laatuvaatimuksia. Viranomaisten on tunnistettava toimintaansa kohdistuvat vaatimukset sekä järjesteltävä toimintansa siten, että vaatimukset kyetään täyttämään vähäisin henkilöresurssein.</p> <p>Opinnäytetyön ensimmäinen tavoite oli löytää sotilasilmailun viranomaisuuteen kohdistuvat yleiset lainsäädännölliset vaatimukset sekä valtion arvo-ohjauksen kautta tulevat vaatimukset. Toisena tavoitteena oli laatia sotilasilmailuviranomaiselle SFS-EN-ISO9001:2008 laatukäsikirjamalli, johon on integroitu menettelyt viranomaistoimintaan kohdistuvien vaatimusten täyttämiseksi laatujohtamisen viitekehityksessä.</p> <p>Tutkimusmenetelmänä käytettiin laadullista aineistoanalyysiä, sisällönanalyysiä, jonka avulla tutkimukseen valittua lähdeaineistoa pyrittiin tarkastelemaan systemaattisesti ja objektiivisesti.</p> <p>Opinnäytetyön tuloksena syntyi laatukäsikirjamalli, jonka avulla voidaan laatia ensimmäinen versio sotilasilmailuviranomaisen SFS-EN-ISO 9001:2008 laatukäsikirjasta. Laatukäsikirjamalliin on integroitu keskeisimmät, lähinnä hyvän hallintotavan turvaavat lakisääteiset vaatimukset sekä valtionhallinnon arvot. Laatukäsikirjamallia soveltamalla voidaan varmistaa kansalaisten ja organisaatioiden yhdenvertainen kohtelu lain edessä sekä viranomaistoiminnan tuloksellisuus niukoilla resursseilla.</p> <p>Laatujohtamismallin avulla tuetaan hyvän hallintotavan toteutumista ja kehitetään sotilasilmailuviranomaisen sisäistä tehokkuutta.</p>		
Avainsanat (asiasanat) Lainsäädäntö, arvot, laatujohtaminen, laatukäsikirja		
Muut tiedot		



Author(s) NAAPANKI, Tommi	Type of publication Master's Thesis	Date 24.05.2012
	Pages 90	Language Finnish
	Confidential () Until	Permission for web publication (X)
Title Quality manual for the Finnish Military Aviation Authority		
Degree Programme Master's Degree Programme in Technological Competence Management		
Tutor(s) PEURANEN Harri, JURVELIN Jouni		
Assigned by Finnish Military Aviation Authority, Col. HEINONEN, Paavo		
Abstract <p>The government authorities are under significant legal requirements and value based ethical guidance given by the state. In addition citizens and organizations require good governance from the authorities.</p> <p>Aim of the thesis is to find out legal requirements and state values that give direct requirements for the Finnish Military Aviation authority (FIMAA). In addition the purpose was to create integrated SFS-EN-ISO9001:2008 quality manual model including procedures to meet legal requirements and state values. The research material consists of national legislation and the values given by the state. Research material was analyzed with content analysis method.</p> <p>The result of thesis is the model of integrated quality manual. The model can be used to create first edition of SFS-EN-ISO9001:2008 quality manual for the FIMAA. Model includes key procedures to meet legal requirements and state values in the context of quality management. On the other hand the quality manual can be used to verify the FIMAA quality management system. With the quality manual the FIMAA can ensure a good governance and internal effectiveness.</p>		
Keywords Legislation, value, quality management, quality manual		
Miscellaneous		

SISÄLTÖ

1. OPINNÄYTETYÖN TAUSTAA	4
1.1 Toimeksiantaja.....	4
1.2 Opinnäytetyön tavoitteet, tutkimusasetelma ja rajaus	5
1.3 Tutkimusmenetelmät.....	7
2. LAATUJOHTAMINEN	9
2.1 Laatujohtaminen julkisorganisaatiossa.....	10
2.2 Julkisorganisaation ohjaus ja asiakasnäkökulma	13
2.3 Laatujohtamisen paradoksi julkisorganisaatiossa	16
2.4 Laatujohtamismalleja	17
2.4.1 Stewartin ja Clarcken malli	18
2.4.2 Garrityn malli	19
2.4.3 Swissin kaksi mallia.....	19
2.4.4 Ehrenbergin ja Stupakin malli.....	20
2.4.5 Edwardsin ym. ja Wilkinsonin ym. malli	20
2.5 Laatujohtamismalli sotilasilmaviranomaisen näkökulmasta.....	21
2.6 Laatustandardi laatujohtamisen työkaluna	22
2.6.1 Laatuksikirja	24
3. ARVOT LAATUVAATIMUKSINA	25
3.1 Arvot	26
3.2 Etiikka	27
3.3 Arvojohtaminen.....	29
3.4 Valtionhallinnon arvot	30
3.5 Valtionhallinnon kirjatut arvot	31
3.6 Yhteenvedo arvoista.....	34

4. LAKISÄÄTEISET VAATIMUKSET.....	36
4.1 Suomen perustuslaki.....	37
4.2 Hallintolaki 434/2003.....	38
4.2.1 Hallintolain soveltamisala	39
4.2.2 Hallinnon oikeusperiaatteet 6 §	40
4.2.3 Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7 §).....	42
4.2.4 Neuvonta (8 §).....	43
4.2.5 Hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §).....	45
4.2.7 Viranomaisten yhteistyö (10 §)	46
4.3 Ilmailulaki 1194/2009.....	47
4.3.1 Hyvän hallinnon takeet ilmailulain kannalta	49
4.3.2 Ilmailulaki määrittelee toimivallan	50
4.3.3 Oikeus antaa määräyksiä	50
4.3.4 Tarkastustoimivalta	51
4.4 Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999.....	51
4.4.1 Hyvä tiedonhallintatapa	52
4.5 Turvallisuustutkintalaki 525/2010	55
4.6 Laki sotilasilmaluonnettomuuksien tutkinnasta	56
4.7 Valtioneuvoston asetus sotilasilmailusta.....	57
4.7.1 sotilasilmailuviranomaisen tehtävät ja kokoonpano	57
4.8 Yhteenvedo lakisääteisistä vaatimuksista.....	58
5. YHTEENVETO	59
5.1 Näkökulma laatujohtamiseen	61
5.2 Näkökulmia asemointiin ja asiakkuuksiin	62
5.3 Näkökulma arvoihin.....	64
LÄHTEET	66
LIITTEET	
Liite 1. Laatukäsikirjamalli	

KUVIOT

Kuvio 1. Tutkimusasetelma.....	6
Kuvio 2. Tutkittavan aineiston luokitteluesimerkki.....	8
Kuvio 3. Laatukäsikirjamallin muodostustapa.	8
Kuvio 4. Ohjausperiaatteiden ja rahoituksen eroavaisuudet	13
Kuvio 5. Sotilasilmaluviranomaisen asiakkaat, heidän tarpeet ja odotukset.....	15
Kuvio 6. Prosesseihin perustuva laadunhallintajärjestelmä	23
Kuvio 7. Organisaation piilevät ja julkiset arvot.....	27
Kuvio 8. Sotilasilmaluviranomaiseen kohdistuva lainsäädännöllinen ohjaus.....	37

1. OPINNÄYTETYÖN TAUSTAA

Työtehtävät ovat saattaneet minut kosketuksiin organisaatioiden kanssa, joiden laatujärjestelmät ja menettelyt vaikuttavat erittäin kehittyneiltä. Nämä organisaatiot ovat määritelleet vision ja sitä kohti polkuja luovan strategian. Käytössä ovat laatujohtamisen periaatteet. Menettelyohjeet tukevat strategian toteutumista mikrotasolla ja koko toiminta on nivottu kaiken kattavaksi toiminnankuvaukseksi, käsikirjaksi. Toimintajärjestelmä on sertifioitu ja siihen sitoudutaan organisaation joka tasolla. Vertasin havaintoja omaan työyksikköni, valtion viranomaiseen, ja totesin toimintamme varsin kehittymättömäksi.

Työyksiköstämme puuttuu muutamia keskeisiä osatekijöitä, joita yleisesti pidän hyvän organisaation tunnusmerkkeinä. Esimerkiksi nostan laatu-käsikirjan. Työyksikössä näyttää myös vallitsevan yleinen käsitys, etteivät nykyiset henkilöresurssit täysin riitä lainsäädännöllisten tehtävien suorittamiseen. Tilanteen kohentamiseksi on käynnistetty kehittämisprojekti, jonka tavoitteena on täyttää riippumattomalle viranomaiselle asetetut vaatimukset, parantaa tuloksellisuutta kehittämällä sisäisiä menettelyjä sekä saavuttaa SFS-EN-ISO9001:2008 sertifiointivalmius.

1.1 Toimeksiantaja

Sotilasilmailun viranomaisyksikkö (jatkossa sotilasilmailuviranomainen) on keskeinen sotilasilmailun toimija. Sotilasilmailuviranomaisen asema ja tehtävät on määritelty ilmailulaissa (Ks. kappale 4.3) sekä asetuksessa sotilasilmailusta (Ks. kappale 4.7). Sotilasilmailuviranomaisen tärkein tehtävä on huolehtia sotilasilmailun turvallisuudesta ja valvonnasta sekä vastata sotilasilmailuun liittyvistä tehtävistä, jotka sille ilmailulaissa tai muualla säädetään. Lisäksi sotilasilmailuviranomainen osallistuu sotilasilmailun hallintotehtäviin liittyvään kansainväliseen yhteistyöhön. Sotilasilmailuviranomainen on riippumaton viranomainen, mutta kuuluu organisatorisesti Ilmavoimien esikunnan yhteyteen (L1194/2009; A557/2011).

Sotilasilmailuviranomainen on asiantuntijaorganisaatio, joka tuottaa lainsäädännössä annetuin valtuuksin ratkaisuja sekä palveluja eri asiakkaiden ja sidosryhmien tarpeisiin. Tehtävät ovat pääosin vaikeita tai keskivaikeita ja asiantuntijat ovat saavuttaneet koulutuksen ja kokemuksen kautta kyvyn ratkaista tehtävät. Keskeiseen rooliin nousee kuitenkin sotilasilmailuviranomaisen lainsäädännöllinen valtuutus (Pesonen 2007, 30).

1.2 Opinnäytetyön tavoitteet, tutkimusasetelma ja rajaus

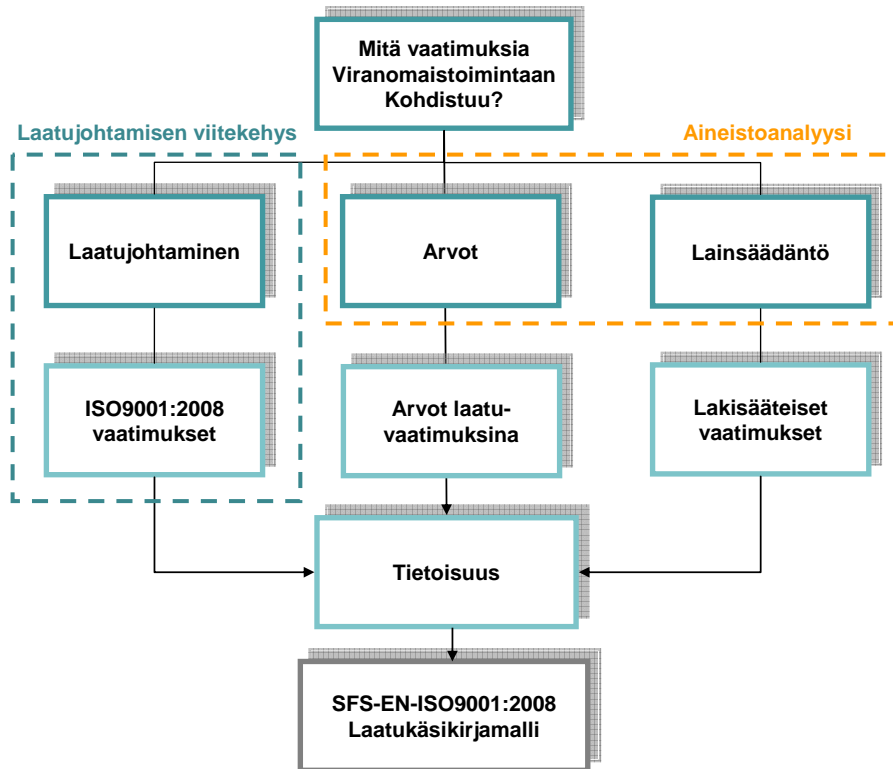
Opinnäytetyö on luonteeltaan kehitystehtävä, joka liittyy laajempaan kehittämisprojektiin. Opinnäytetyöllä on kolme tehtävänantoon perustuvaa tavoitetta:

1. Tunnistaa sotilasilmailun viranomaisuuteen kohdistuvat vaatimukset
2. Parantaa tietoisuutta viranomaisen vaatimusympäristöstä laatujohtamisen viitekehyksessä
3. Laatia SFS-EN-ISO 9001;2008 laatukäsikirjamalli, jossa vaatimukset on huomioitu.

Tunnistetut, sotilasilmailun viranomaisuuteen kohdistuvat vaatimukset alistetaan tietoisien harkinnan ja tarkastelun kohteeksi, tavoitteena toimintatapojen kehittäminen osana laajempaa kehitysprojektia. Vaatimustarkastelun tulokset viedään laatukäsikirjamalliin (Ks. liite 1), jonka perusteella laaditaan myöhemmässä vaiheessa sotilasilmailuviranomaisen toiminnot kuvaava laatukäsikirja (Ks. kuvio 1). Varsinaisen laatukäsikirjan laatiminen ei ole tämän opinnäytetyön tavoite.

Laatukäsikirjamallin tavoitteena on integroitu laadunhallintajärjestelmä, jossa integraation muodostavat standardin SFS-EN-ISO 9001:2008:n vaatimukset ja viranomaistoimintaan kohdistuvat vaatimukset. Tarkoituksena on tuoda vaatimukset osaksi organisaation arkipäivää siten, ettei kenenkään tarvitse erityisesti käyttää aikaa niiden selvittämiseen: menettelyjä noudattamalla

toiminnasta tulee automaattisesti arvolähtöistä ja vaatimuksenmukaista. Tästä syystä opinnäytetyössä on tarkasteltu myös laatujohtamista eteenkin julkisorganisaatioiden näkökulmasta.



Kuvio 1. Tutkimusasetelma. Varsinainen aineistotutkimus kohdistuu valtionhallinnon arvoihin ja lainsäädäntöön.

Tutkittavaan aihealueeseen liittyy merkittävää lainsäädännöllistä aineistoa, jotka on rajattu aineistoanalyysin ulkopuolelle. Esimerkiksi yhteis-eurooppalaisista siviili- ja sotilasilmailumääräyksistä on löydettävissä viranomaisuuteen kohdistuvia vaatimuksia, mutta ne eivät ole suoraan sotilasilmailuviranomaista velvoittavia. Analyysiin on valittu vain kansallista, suoraan sotilasilmailun viranomaisuutta käsittelevää lainsäädännöllistä aineistoa.

Hyvää hallintotapaa käsittelevästä lainsäädännöstä rajattiin aineistoanalyysin ulkopuolelle mm. virkamieslainsäädäntö kokonaisuudessaan, kielilaki sekä laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa.

1.3 Tutkimusmenetelmät

Opinnäytetyön tutkimusmenetelmänä käytetään laadullista aineistoanalyysiä, *sisällönanalyysiä*, jonka avulla tutkimukseen valittuja dokumentteja voidaan tarkastella systemaattisesti ja objektiivisesti. Dokumentaatiolle ei ole asetettu tiukkoja rajoituksia. Niitä voivat olla esimerkiksi kirjat, artikkelit, haastattelut, keskustelu ja lähes mikä tahansa kirjalliseen muotoon saatettu dokumentti. Analyysimenetelmällä pyritään saamaan tutkittavasta aineistosta tiivistetty ja yleistetty kuvaus johtopäätöksen tekoa varten (Tuomi & Sarajärvi 2002,105-112).

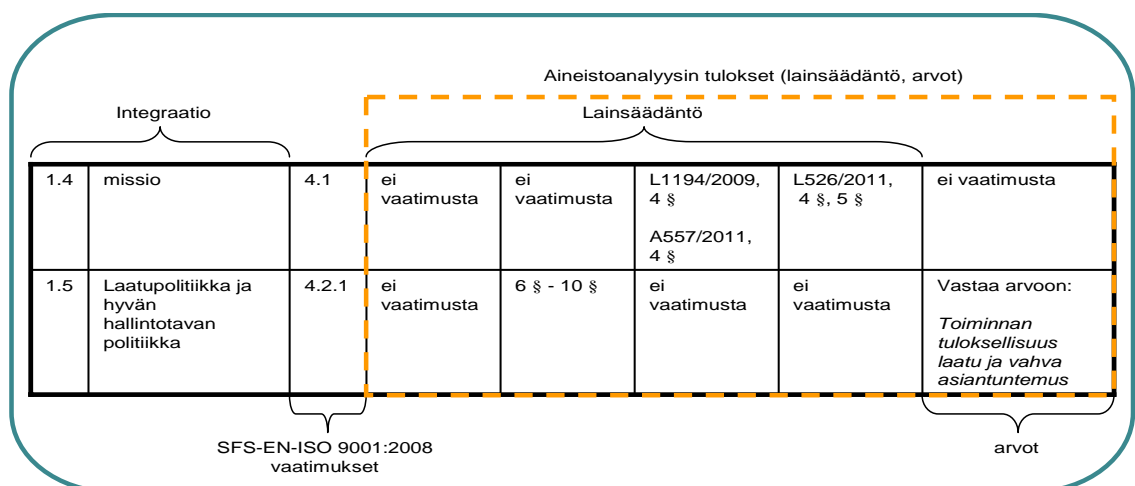
Sisällönanalyysissä etsitään tekstistä merkityksiä. Tiedot voidaan kerätä sanallisessa muodossa tai sanallisena ilmaisuna. Tässä opinnäytetyössä ei ole keskitytty tiettyjen ilmaisuiden esiintymistiheyteen, vaan niiden välisiin yhteyksiin ja kokonaisuuksiin, joissa kiinnostuksen kannalta oleelliset ilmaisut esiintyvät. Yhteyksien hahmottamisen apuvälineenä on opinnäytetyön tekijän kymmenen vuoden työkokemus tutkittavalta aihealueelta (Tuomi & Sarajärvi 2002,105-112).

Tutkittava aineisto on rajattu lainsäädäntöön ja valtionhallinnon arvoja käsitteleviin aineistoihin. Analyysiyksikkönä on käytetty yksittäistä sanaa tai lausetta, joka kuvaa *millainen* viranomaisen tulee olla, sekä *mitä* viranomaisen tulee tehdä. Ilmaisusta *millainen* on johdettu vaatimus ja ilmaisusta *mitä* on johdettu tehtävä (Ks. kuvio 2, s8). Luokitellut vaatimukset on kirjattu suoraan liitteenä olevaan käsikirjamalliin siten, että ne huomioidaan sotilasilmailun viranomaisuuteen kohdistuvina vaatimuksina.

dokumentti	alkuperäinen ilmaisu	vaatimus	tehtävä
L434/2003	"viranomaisen toimien on oltava puolueettomia"	puolueettomuus	
L434/2003	"tietojen asianmukainen saatavuus"	asiankäsittelyjärjestelmä ja menettelyt	
A557/2011	"Viranomaisyksikössä on teknisen toiminnan vastuualue, lentotoiminnan vastuualue ja erillistoimintojen vastuualue".	organisaatorakenne	
L526/2011	"Sotilasilmailuviranomaisen on tutkittava turvallisuustutkintalain 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetut sellaiset onnettomuudet ja vakavat vaaratilanteet, jotka koskevat yksinomaan ilmailulain 2 §:ssä tarkoitettua sotilasilmailua".		On tutkittava

Kuvio 2. Tutkittavan aineiston luokitteluesimerkki. Alkuperäisestä ilmaisusta ei ole yksistään johdettavissa vaatimusta, vaan rinnalla on huomioitava koko lain pykälän tarkoitus.

Laatukäsikirjamalli (Ks. liite 1) on laadittu vastamaan SFS-EN-ISO9001:2008 standardia. Malliin on integroitu aineistoanalyysin avulla löydettyjä vaatimuksia. Esimerkiksi mallin kohta 1.4 vastaa SFS-EN-ISO 9001:2008 standardin kohdan 4.1 vaatimukseen sekä lainsäädännöllisiin tehtäviin. Mikäli tutkittavasta aineistosta ei ole löytynyt kohtaan 1.4 kohdistuvia vaatimuksia, on sarakkeeseen kirjattu *ei vaatimusta*. Kohtaan 1.5 on puolestaan kirjattu SFS-EN-ISO 9001:2008 edellyttämän laatupolitiikan lisäksi hyvän hallintotavan politiikka. Kohta 1.5 vastaa hallintolain pykäliin 6-10 sekä valtionhallinnon arvoon *laatu ja vahva asiantuntemus* (ks. kuvio 3).



Kuvio 3. Laatukäsikirjamallin muodostustapa.

2. LAATUJOHTAMINEN

Laatujohtaminen on epäsuora käännös englannin kielen sanoista Total Quality Management (TQM). *Quality* (laatu) viittaa johtamisfilosofiaan eli laatuun, mutta myös asiakkaisiin laadun määrittäjänä. *Total* (kokonaisvaltainen) viittaa pyrkimykseen kehittää organisaation kaikkien osa-alueiden laatua kuten palvelut, prosessit, työyhteisö ja työympäristö. Myös organisaation kaikkien jäsenten on osallistuttava laadun kehittämiseen. *Management* (johtaminen) viittaa johtamismalliin, mutta korostaa erityisesti johdon sitoutumista. Johdolta edellytetään aktiivisuutta ja osallistumista laadunkehittämisen tueksi (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 27).

Lillrankin (1998, 16) mukaan laatujohtamisessa on kysymys ”organisatoristen edellytysten luomisesta laadun tekemiselle”. Se ei ole sama asia, kuin prosessin laadun kriteeri, joka on tuotteiden jatkuva, virheetön ja tehokas tuottaminen. Crosby (1986, 30) antaa puolestaan laatujohtamiselle tarkoituksen. Hänen mukaansa laatujohtamisen tarkoituksena ”on perustaa järjestelmä ja johtamisen osa-alue, joka estää virheiden syntymisen yrityksen elinjakson kuluessa”. Haluan täydentää määritelmää laadun yleisellä luonteella, jonka ajatellaan olevan virheettömyyttä sekä vaihtelun ja poikkeavuuksien minimointia. Laadun on myös vastattava kuluttajan, asiakkaan tarpeita (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 109).

Laatujohtaminen tarkoittaa käytännön tasolla laatuun liittyvän tiedon käsittelyä. Organisaation laatutavoitteet on määriteltävä, niiden toteutumista on mitattava ja seurattava. Mittaamiseen liittyy laatuvirheiden poistaminen ja niiden ennaltaehkäisy. Mahdolliset korjaustoimet ovat toteuttava organisaation kokonaisstrategian mukaisesti, eli tavoitteiden kannalta järkevällä tavalla. Laatujohtamisen osa-alueita ovat myös parhaiden toimintatapojen standardisointi ja niiden jatkuva kehittäminen sekä kokonaislaadutason asiakaslähtöinen kehittäminen. Laadun johtaminen on tiivistettynä laatutoimintaan liittyvien asioiden suunnittelua, suunnitelmien toteuttamista,

laatutason seuraamista ja toiminnan parantamista mittaustietojen perusteella (Lillrank 1998, 126–127).

2.1 Laatujohtaminen julkisorganisaatiossa

Laatujohtamisen alkuperäinen soveltamisalue on tavaroiden massatuotanto. Tavaratuotannossa pyritään tekniseen yhdenmukaisuuteen ja tasaiseen laatuun. Virheet tuotannossa heikentävät tuotteen laatua, joten virheiden estäminen tuotannossa ehkäisee huonolaatuisten tuotteiden pääsyn markkinoille. Virheitä voidaan havaita testaamalla valmistuvassa olevaa tuotetta ja mittamalla itse tuotantoa (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 192–193).

Palvelutuotannossa, jota viranomaistoimintakin tyypillisesti on, tuotanto ja tuotteet muuttuvat monimutkaisemmaksi. Palvelut voivat olla asiakkaiden erilaisista tarpeista johtuen ainutlaatuisia kokonaisuuksia, eikä niissä ole välttämättä tavarantuotannolle tyypillistä toistoa. Palvelu syntyy vasta palvelutilanteessa, ja palvelun testaaminen ennakkoon on vaikeaa. Tasalaatuisuus onkin ymmärrettävä hieman toisin, eikä tavarantuotannolle tyypillistä nollavirheajattelua voida sellaisenaan soveltaa palveluihin. Palvelutuotannossa on enemmän kyse kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta ja palveluntuottajan sisäisten toimintaedellytysten tehokkuudesta (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 192–193).

Lillrankin (1998, 90) mukaan julkisen sektorin toimet ovat monimuotoisia. Samat laatumenetelmät, jotka toimivat lasten päivähoidossa eivät toimi puolustusvoimien sotilasilma-alusten määräaikaishuollossa. Nähdäkseni on hyvin vaikeaa laatia yleispätevää, nimenomaan julkisorganisaatioille suunnattua laatujohtamismallia. Lillrank toteaa, ettei laatuajattelua olisi edes hyödyllistä soveltaa lainvalvontaan tai ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden toimitteisiin. Erityisesti hän mainitsee puolustusvoimat, poliisin ja oikeuslaitoksen. Sotilasilmaluviranomainen kuuluu tähän joukkoon.

Myös Lumijärvi ja Jylhäsaari (2000, 111) toteavat, että mitä lähemmäksi lainvalvontaa ja turvallisuutta ylläpitäviä toimintoja mennään, sitä kriittisemmin tulee suhtautua asiakaslähtöisen laatukäsitteen soveltamiseen sellaisenaan. Esimerkiksi he nostavat vankilapalvelut: vankilatuomion saava henkilö ei välttämättä halua palvelua. Palvelun tarjoaja puolestaan haluaa ehkäistä asiakassuhteen uudelleen syntymisen. Vastaava tilanne on sotilasilmailun viranomaisyksikön suorittamassa lentoturvallisuustutkinnassa: asiakassuhteen syntyminen ei ole puolin tai toisin toivottavaa. Toisinaan asiakassuhteita kuitenkin muodostuu. Näihin tilanteisiin voidaan soveltaa, kuten kaikkeen tavoitehakuiseen toimintaan, yleisiä tehokkuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä tarkasteluja. Toisaalta Lillrank (1998, 90) toteaa, että laatuajattelua ja tuotantotaloudellista tarkastelua tulisi soveltaa eteenkin sellaisiin julkisiin palveluihin, jotka on suunnattu kansalaisille. Sotilasilmailuviranomaisen kohdalla tämä tarkoittaa palveluja, jotka on suunnattu organisaatioille.

Lillrank (1998, 90) tarkentaa julkisorganisaation laatutavoitetta viranomais-toimintojen osalta. Keskiöön nousee perinteisestä laatujohtamismallista poikkeava asiakkuusmääritelmä. Julkishallinnolla ole asiakkaita vaan alamaisia: toimissa vallitsee viranomainen – alamainen-suhde, valtasuhde. Tavoitteet määritellään poliittis-hallinnollisin keinoin ja toteuttamiseen voidaan käyttää pakkokeinoja.

Heikkonen kirjoittaa valtasuhteista seuraavaa:

Vallankäyttäjällä on vallassaan oleviin asioihin nähden riippumaton asema. Hänellä on vapaus ajatella, määrätä, päättää ja toteuttaa tai saada toiset päättämään tai toteuttamaan hänen vallassaan olevat asiat oman tahtonsa ja mielensä mukaisesti. Valta perustuu vallankäyttäjän asemaan, oikeutukseen tai muuhun perusteeseen (Heikkonen 1995, 92).

Sotilasilmailuviranomainen on Heikkosen kuvauksen mukainen vallankäyttäjä, jonka asema perustuu laissa annettuun oikeutukseen. Sotilasilmailuviranomainen voi käyttää pakkokeinoja saadakseen toimivaltansa alla olevat organisaatiot toimimaan haluamallaan tavalla. Tahto ja mieli ovat kuitenkin sivuroolissa, sillä viranomaisen tahdon määrittää yksistään lainsäädäntö eivät muut perusteet.

Myös Lillrankin (1998, 93.) mukaan julkisorganisaation suoritustavan ohjauksen määrittää lainsäädäntö (Ks. kappale 4) ja ennen kaikkea lain määrittelemä tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden vaatimus: kaikki ovat lain edessä samanarvoisia. Lillrank (Mts. 98.) antaa myös sotilasilmailuviranomaisen laatujohtamiselle keskeisen tavoitteen: tarjotun palvelun on oltava annetun normin mukaista. Toisin sanoen, laatujohtamisen ja eteenkin tuotantokeskeisen yhdenmukaisuuden laadun periaate voidaan ajatella olevan tasa-arvoa, jonka voitaisiin tulkita virhevaihtelun vähentämiseksi. Karrikoiden voidaan todeta, että kaikki saavat saman kohtelun, olipa se hyvää tai huonoa.

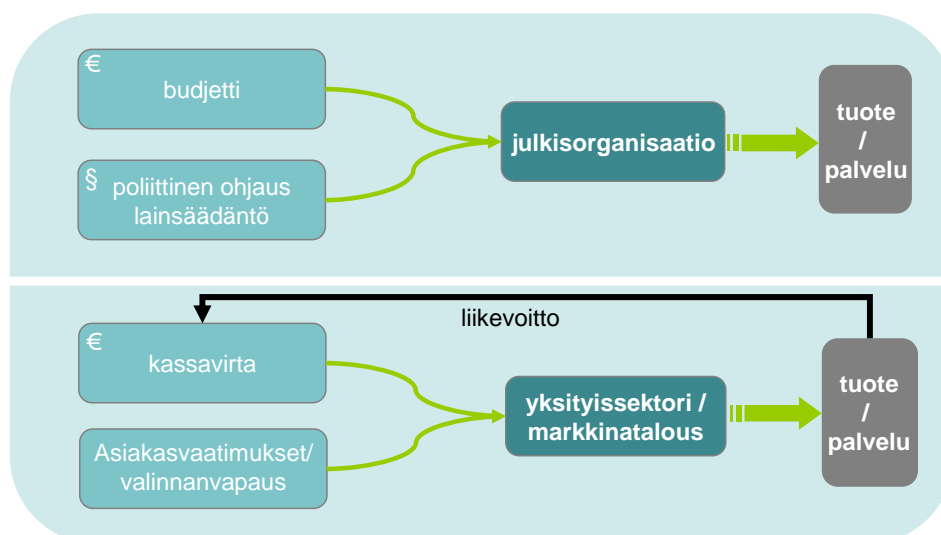
Suunnittelun laatu (mitä tehdään) ja toteutuksen laatu (miten tehdään) ovat kaksi eri asiaa. Julkisten palvelujen kysymykseen *mitä* vastaa pääsääntöisesti lainsäädäntö, julkisorganisaation lakisääteinen tehtävä. Kysymykseen *miten* antaa vastauksen organisaation oma laatujohtaminen (Lillrank 1998, 94).

Sotilasilmailuviranomainen ei muodosta poikkeusta. Lainsäädäntö antaa yksiselitteisen vastauksen *mitä* yksikön pitää tehdä, mutta *miten*, siihen ei löydy yksiselitteistä vastausta. Hallintolaki (Ks. kappale 4.2) vastaa osittain kysymykseen *miten* antamalla laadullisia minimivaatimuksia määrittelemällä hyvän hallinnon takeet. Kuten Lillrank osuvasti kuvaa, on viranomaisen palvelutuote usein monimutkainen ryväs suoritteita, joissa on useita rooleja, roolisuhteita ja suorittajia. Juuri tämän kokonaisuuden toteuttamiseen tarvitaan organisaation omaa laatujohtamista edesauttamaan asiakkuussuhteita ja turvaamaan hyvän hallinnon takeita (Lillrank 1998, 94).

Julkisorganisaation laatujohtamisen tulee poiketa jonkin verran markkinataloudesta. Syyksi he mainitsevat organisaatioiden eri tavoitteet: julkisorganisaation tavoitteena ei voi olla markkinaosuuden kasvattaminen. Julkisorganisaatioiden toimintaympäristössä on kuitenkin samoja elementtejä johtuen mm. tulosten mittaamisesta, hallinnon läpinäkyvyydestä ja asiakasvaikuttavuuden lisäämisestä. Nämä tekijät synnyttävät riittävän paineen julkisorganisaation laadun jatkuvaan kehittämiseen (Lumijärvi ja Jylhäsaari 2000, 184).

2.2 Julkisorganisaation ohjaus ja asiakasnäkökulma

Julkiset palvelut, kuten kappaleessa 2.1 totesin, poikkeavat yksityisen sektorin toiminnasta. Keskeinen ero on löydettävissä tuotantotavan ohjausperiaatteista ja rahoituksesta (Ks. kuvio 4). Yksityissektorilla kassavirtaa voidaan kasvattaa parantamalla tuotteen tai palvelun laatua. Tuotetta kehitetään pääsääntöisesti asiakkaiden vaatimusten mukaan tavoitteena vastata kysyntään. Julkis-hallinnossa tuotteen tai palvelun kehittäminen ei vaikuta budjettiin tai, vaikutus tulee huomattavalla viiveellä. Asiakkaalla on niin ikään olemattomat mahdollisuudet vaikuttaa tuotteen tai palvelun sisältöön (Lillrank 1998, 100).



Kuvio 4. Ohjausperiaatteiden ja rahoituksen eroavaisuudet julkisorganisaatioiden ja yksityissektorin välillä (Lillrank 1998, 100).

Julkishallinnon asiakkuusmääritelmää sivuttiin kappaleessa 2.1. Tarkennetaan määritelmää hieman lisää. Verovaroin rahoitetulla palvelulla ei ole maksavaa asiakasta. Poikkeuksen muodostavat tietyt valtionhallinnon palvelut, joiden maksullisuus on erikseen säädetty asetuksella. Esimerkkinä on Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi ja heidän myöntämä huoltotoimintalupa ilma-alusten huoltoon. Palvelun maksullisuus ei kuitenkaan oikeuta vertaamaan julkisen hallinnon asiakasta yksityissektorin asiakkaaseen. Liikenteen turvallisuusviraston asiakkaalla ei ole aitoa valinnan mahdollisuutta olla maksamatta, mikäli hän haluaa huoltaa ilma-aluksia. Asiakas ei voi valita palvelun käyttämättä jättämistä (L1194/2009).

Lillrankin (1998, 93) mukaan julkisten palvelujen asiakkaalla ei ole myöskään valinnan vapautta palvelujen suunnittelun, tarjoamisen ja mitoittamisen osalta. Tulee muistaa, että asiakasohjatussa taloudessa tuotteen tai palvelun menestyminen riippuu täysin siitä, valitseeko asiakas kyseisen tuotteen tai palvelun. Asiakkaan tyytyväisyys vaikuttaa siten suoraan yrityksen kassavirtaan. Siksi laatuajattelun ja laatujohtamisen keskiössä on nimenomaan asiakas. Lillrank toteaaakin, että valintoja tekevän ja maksavan asiakkaan puuttumisen vuoksi julkishallinnon laadunmäärittely ja laatujohtaminen poikkeaa markkinataloudesta.

Lumijärvi ja Jylhäsaari (2000, 109) esittävät Wagenheimin ja Reurinkin (1991) ajatuksia julkisorganisaation asiakkuudesta. Markkinataloudessa palvelun kuluttaja ja maksaja yhdistyvät samaan henkilöön. Julkisten palvelujen, erityisesti viranomaispalvelujen, käyttäjä ei ole palvelun maksaja. Palvelun ylläpidosta vastaava taho sekä palvelun käyttäjä viittaavat siten eri tahoihin. Tästä seuraa, että viranomaispalvelulla on ainakin kaksi asiakasta, palvelun ylläpitäjä (valtio/ministeriö) sekä palvelun käyttäjä (kansalainen/organisaatio). Palvelun tulee vastata heidän odotuksiaan, palvelun on oltava laadukasta. Lillrank (1998, 100) täydentää vielä, että budjettipohjaisessa organisaatiossa päättäjät on pidettävä tyytyväisenä ja vakuuttuneina toiminnan tärkeydestä.

Sotilasilmailun viranomaisyksiköllä on näkemykseni mukaan kolme eri asiakasta.

- palvelun ylläpitäjä (valtio → ministeriöt)
- toiminnanharjoittajat (muut julkisorganisaatiot, lähinnä puolustushallinnon alalta sekä kaupalliset toimijat)
- Sotilasilmailun viranomaisyksikön päällikkö (ylin sotilasilmailuviranomainen suomessa).

Eri asiakkaiden tarpeet ja odotukset määräytyvät lähinnä lainsäädännöllisin perustein. Sotilasilmailun viranomaisyksikön (SVY) päällikkö odottaa tietoa sotilasilmailun turvallisuuden tasosta, mutta keskiöön nousee kuitenkin toimintatason ylläpitäminen (Heinonen 2012). Ministeriöiden ja organisaatioiden osalta tarpeet ja odotukset perustuvat arvioon (Ks. kuvio 5).

Asiakas	Tarpeet ja odotukset
Ministeriöt	- laissa määrätyn tehtävän täyttäminen - tieto sotilasilmailun turvallisuustasosta
SVY:n päällikkö	- tieto sotilasilmailun turvallisuustasosta - toimintatason (kannattavuuden) ylläpitäminen - toimitteen laatu - eettinen toiminta
Organisaatiot	- toimitteen laatu - toimitusvarmuus - asiakaspalvelu - eettinen toiminta

Kuvio 5. Sotilasilmailuviranomaisen asiakkaat, heidän tarpeet ja odotukset (Heinonen 2012).

2.3 Laatujohtamisen paradoksi julkisorganisaatiossa

Lumijärvi ja Jylhäsaari (2000,188) nostavat esiin budjettitalouden rajoitukset. Niukat resurssit johtavat usein siihen, että julkisorganisaatiossa keskitytään liiaksi tiettyihin rajattuihin palveluihin, joita sitten tuotetaan mahdollisimman tehokkaasti. Laatujohtamismallin soveltaminen voi tässä tilanteessa olla jopa haitallista, koska mallit painottavat hyvää asiakaspalvelua. Asiakaspalveluun ei kannata satsata muun toiminnan kustannuksella. Laatujohtamisen tavoitteet onkin asetettava olemassa olevien resurssien tasolle.

Lumijärvi ja Jylhäsaaren (2000, 199) mukaan Wagenheim & Reurink (1991) varoittavat resurssien niukkuuden voivan nousta suureksi ongelmaksi. Julkisorganisaatiolta edellytetään entisen tasoisia palveluja vähenevillä resursseilla, vaikka asiakkaiden odotukset ja vaatimukset kasvavat. Laatu- ja leikkauspolitiikka asettuvat vastakkain tavalla, joka vie pohjaa pois julkisorganisaation laatuorientaatiolta. Mielestäni Wagenheim & Reurink ovat oikeassa. Eteenkin 2000-luvun julkishallinnon tehostamisessa on tullut esiin, että laatutavoitteen antaja ja resurssien leikkaaja edustavat eri tahoja. Lainsäädännölliset velvoitteet ovat ristiriidassa vähenevien resurssien kanssa. Toisin sanoen, jokin ministeriö asettaa lainsäädännölliset velvoitteet ja toinen ministeriö leikkaa.

Lillrank (1998, 188) esittää mielenkiintoisen julkisorganisaation laadun kehittämiseen liittyvän paradoksin. Jos asiakkaan havaitsema laatu paranee suhteessa odotuksiin tai normeihin, asiakastyytyväisyys kasvaa. Tällöin julkisorganisaation legitimitetti kasvaa ja missio (tehtävä) toteutuu. Seuraukset eivät ole välttämättä myönteisiä. Laadun parantuminen kasvattaa julkisorganisaation mainetta ja siten palvelujen kysyntää. Budjettipohjainen julkisorganisaatio ei kykene vastaamaan kysyntään, koska lisäresurssien saaminen on hankalaa. Käytännön työssä kysynnän kasvu näkyy kuitenkin heti. Laadun kehittäminen ei tuonutkaan organisaatiolle etuja, vaan resurssipulasta johtuvia ongelmia.

Sotilasilmailuviranomaisen laadun kehittäminen voisi johtaa vastaavaan tilanteeseen. Asiakkaat saattaisivat havaita yksikön parantuneen laadun esimerkiksi käsittelyaikojen lyhentymisellä. Ajan myötä lyhyitä käsittelyaikoja osataan jo odottaa, riippumatta asianluonteesta: käsittelyaikoihin kohdistuu ylisuuria odotuksia, eikä viranomaiselle jää riittävästi harkinta-aikaa. Sama vaikutus voisi olla myös hyvin toimivalla neuvontapalvelulla: hyviä neuvoja osattaisiin kysyä. Valitettavasti sotilasilmailuviranomainen ei kykene vastaamaan kasvavaan palvelukysyntään tai käsittelyaikaodotuksiin juuri resurssipulan vuoksi. On tärkeää, että laadun kehittämisen yhteydessä määritellään resursseihin nähden toteuttamiskelpoinen palvelutaso ja annetaan sen mukainen palvelulupaus. Myös palvelulupauksessa pysyminen on hyvää laatua riippumatta siitä, mikä annettu lupaus on.

Yleisesti ajatellaan, että laadun kehittäminen vähentää virheitä ja hukkaa. Toimitteet tulevat halvemmaksi ja kustannuksia säästyy. Julkisorganisaatiossa tulot eivät välttämättä lisäänty vaan seurauksena voivat olla budjettileikkaukset. Toinen vaihtoehto on parempi: kustannusten säästö johtaa kapasiteetin lisääntymiseen ja samalla resurssilla voidaan tehdä enemmän (Lillrank 1998, 188).

2.4 Laatujohtamismalleja

Alun perin Japanilaisen laatujohtamismallin rinnalle on muodostunut useita sovelluksia, joista osa on laadittu julkisorganisaatioiden tarpeeseen. Niissä on hyödynnetty alkuperäisen laatujohtamismallin piirteitä, mutta rinnalle on lisätty julkishallinnon erityispiirteitä huomioivia elementtejä. Julkishallinnon lähestymistapa on usein yhdistelmä muista malleista ja niissä korostetaan, tai tulisi ainakin korostaa, ettei laadulle voida asettaa yksinomaan kuluttajakeskeisiä vaatimuksia. Laatu on ymmärrettävä, kuten Lillrank kappaleessa 2.1 totesi, palvelun vastaavuutena tarkoitukseensa eli palvelun on oltava annetun normin mukaista (Lumijärvi ja Jylhäsaari 2000, 110).

Lumijärvi ja Jylhäsaari (2000, 112–114) esittelevät useita julkisorganisaatioille suunnattuja laatujohtamismalleja (Ks. kappaleet 2.4.1 – 2.4.6).

2.4.1 Stewartin ja Clarken malli

Stewartin ja Clarken (1987) laatujohtamismalli on suunnattu erityisesti kuntasektorin viranomaispalveluihin. Mallin lähtökohtana on viranomaisen oma ymmärrys roolistaan yhteisön palvelijana. Mallin reunaehtona on viranomaisen budjettipohjainen rahoitus: laatua arvioidessa on huomioitava, että viranomainen toimii aina annettujen resurssien puitteissa. Stewartin ja Clarken mallissa asiakkaalla ajatellaan olevan odotuksia palvelun korkeasta laadusta, joten malli on asiakasorientoitunut.

Laadunkehittämisen pääpaino onkin nimenomaan asiakasrajapinnassa, ei niinkään organisaation sisäisessä laadunkehittämisessä. Stewartin ja Clarken mallissa korostuvat laadun ja kustannusten samanaikainen arviointi sekä asiakasarviointi. Organisaation laatua seurataan ja ylläpidetään laatu-standardien ja asiakaspalautteen avulla. Malli nostaa myös esille henkilöstön koulutuksen ja sitä kautta henkilöstön osallistumisen laadun jatkuvaan parantamiseen. Hyvästä laadusta tulee heidän näkemyksensä mukaan palkita.

Mielestäni Stewartin ja Clarken malli on esimerkki laatujohtamismallista, joka ei sovellu sotilasilmaluviranomaisen käyttöön. Malli painottaa liikaa asiakasrajapinnan kehittämistä. Vaarana on liian hyvä asiakaspalvelu muun toiminnan kustannuksella: resurssit eivät riitä muuhun. Mallin hyviä puolia ovat laatu-standardien käyttö ja henkilöstö laatu-koulutus.

2.4.2 Garrityn malli

Garrityn (1993) mallia on sovellettu erityisesti puolustushallintoon. Mallista löytyy useita laatustandardin ISO 9001 esittelemiä laadun osatekijöitä:

- huomio asiakkaisiin ja asiakastyytyvyyteen
- laatu lisäarvon tuottajaksi, ei ongelmien esiin nostajaksi
- ylin johto mukaan laadun kehittämisen ohjaukseen ja tukeen
- henkilökunnan sitoutuminen laatuun omassa tehtävässään
- kommunikaation lisääminen (viestintä)
- vastuualuejaon ylittävän yhteistyön lisääminen
- laatustandardien käyttöönottoaminen
- sitoutuminen prosessien jatkuvaan parantamiseen
- palkitsemisen ja tunnustusten kytkeminen suoritustasoon
- koulutuksen hyödyntäminen laatuajattelun aikaansaamiseksi
- joustavien käytäntöjen rakentaminen organisaatioon
- laatukulttuurin kehittäminen.

2.4.3 Swissin kaksi mallia

Swiss (1992) esittää kaksi laatujohtamismallia, jotka pyrkivät esittämään vain tärkeimmät julkisorganisaation menestyksen edellytykset. Jälkimmäinen malli on hyvin pelkistetty:

- kuluttajat päättävät laadusta
- laatu rakennetaan tuotteeseen suunnittelun ja valmistelun aikana, ei valmistelun loppuvaiheessa
- vaihtelevuuden estäminen varmistaa laadun
- laatu on koko organisaation yhteinen aikaansaannos
- laatu ei ole pysyvä olotila, vaan muuttuu ympäristön vaatimusten mukaisesti
- laatu vaatii jatkuvaa parantamista jo tuotteen valmisteluvaiheessa
- laatu edellyttää koko organisaation sitoutumista.

Swiss:n (1992) pelkistetty malli:

- asiakaspalautetta on kerättävä ja hyödynnettävä
- tuloksellisuutta on mitattava
- organisaation on tavoiteltava jatkuvaa kehittymistä
- työntekijöiden osallistumista on edistettävä.

2.4.4 Ehrenbergin ja Stupakin malli

Ehrenbergin ja Stupakin (1994) laatujohtamismallin lähtökohdat löytyvät Demingin laatujohtamisen mallista. Heidän mielestään laatujohtaminen on pitkän aikavälin strategia, johon liittyy julkishallinnossa henkilöstön uudelleen kouluttamista, pelon ilmapiirin vaimentamista ja yhteistyöhön perustuvaa johtamista. Malliin kuuluu viisi periaatetta:

- huomio prosessien kehittämiseen
- asiakkaiden odotuksia vastaavien prosessien kehittäminen
- henkilöstön vaikutusmahdollisuuksien luominen prosessien parantamisessa ja laatu vastuun kantamisessa
- kehittämisen pohjaaminen faktoille, joiden keräämisessä käytetään tieteellisiä menetelmiä
- ylimmän johdon sitoutuminen muuttamaan kulttuuria laatujohtamisfilosofian edellyttämällä tavalla.

2.4.5 Edwardsin ym. ja Wilkinsonin ym. malli

Edwards ym. (1998) ja Wilkinson ym. (1997) tiivistävät laatujohtamismallin vain kolmeen yleisperiaatteeseen:

- asiakasorientaatio; tulee täyttää sisäisen tai ulkoisen asiakkaan vaatimukset
- prosessorientaatio; prosessien tunnistaminen ja linkittäminen laatu ketjuksi

- jatkuva parantaminen; parempien työtapojen etsintä käyttäen toteuttamiseen niitä ihmisiä, jotka ovat prosessissa mukana.

2.5 Laatujohtamismalli sotilasilmailuviranomaisen näkökulmasta

Sotilasilmailuviranomaisen laatujohtamismalli on yhdistelmä kappaleessa 2.4 esitetyistä laatujohtamismalleista. Laatujohtamismallilla varmistetaan ennen kaikkea hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen kaikessa sotilasilmailun viranomaisen toiminnassa, tavoitteena kansalaisten ja organisaatioiden yhdenvertainen kohtelu ja tasa-arvo. Sotilasilmailuviranomaisen laatujohtamismalliin sisältyvät seuraavat osa-alueet:

- johto mukaan laadun kehittämisen ohjaukseen ja tukeen
- vastuualuejaon ylittävän yhteistyön lisääminen
- laatustandardin käyttöönottoaminen (SFS-EN-ISO9001:2008)
- joustavien, yhtenäisten käytäntöjen rakentaminen ja standardointi
- laatu rakennetaan tuotteeseen valmistelun aikana, ei valmistelun loppuvaiheessa
- laatu- ja lentoturvallisuuskulttuurin kehittäminen.

Malli perustuu, kuten laatujohtamismallit yleensä, johdon sitoutumiseen ja tukeen. Johdon tärkein tehtävä on luoda organisatoriset edellytykset laadun kehittämiseksi. Tämä tarkoittaa esimerkiksi henkilöresurssien varaamista kehittämistyöhön. Toinen tärkeä kokonaisuus on vastuualueiden välisen yhteistyön lisääminen ja yhteistyötä tukevien standardoitujen menettelyjen kehittäminen SFS-EN-ISO9001 viitekehyksessä. Kolmas periaate on laatu- ja lentoturvallisuuskulttuurin arvopohjainen kehittäminen vastaamaan yleisiin ja toimialakohtaisiin vaatimuksiin.

Malli ei nosta asiakastyytyväisyyttä erikseen esiin. Malli perustuukin oletukseen, jonka mukaan organisaation oman toiminnan kehittäminen norminmukaiseksi kehittää myös asiakastyytyväisyyttä.

2.6 Laatustandardi laatujohtamisen työkaluna

Laatustandardit ovat ennen kaikkea laadun kehittämisen työkaluja. Standardeihin sisältyy huomattavasti laatujohtamisen elementtejä ja niiden avulla tavoitellaan laadukkuutta kaikilla toiminnan osa-alueilla. Myös laatujohtamisen määritelmään sisältyy kokonaisvaltainen laatutason kehittäminen ja parhaiden menetelmien standardisointi. Laatustandardeihin liittyy lähes poikkeuksetta riippumattoman osapuolen tekemä tarkastus, jonka perusteella on mahdollista saada vaatimuksenmukaisuutta osoittava laatusertifikaatti. Kokonaisuudesta käytetään yleisemmin termiä *laatu-järjestelmän sertifiointi* ja sillä pyritään varmistamaan laadun perustaso sekä vertailtavuus eri organisaatioiden kesken. Sertifiointia käytetään yleisesti myös markkinointikeinona lisäämään toimittajan ja asiakkaan välistä luottamusta (Lumijärvi&Jylhäsaari, 92-93).

Tunnetuin ja tunnustetuin laatustandardi on ISO 9000- sarjan julkaisut. ISO 9000 sarjan standardit on kehitetty toteuttamaan vaikuttavia laadunhallintajärjestelmiä erityyppisille organisaatioille. Standardin peruseriaatteita ovat johdon vastuu, prosessimainen toiminta, dokumentointi ja ennaltaehkäisevä toiminta. Standardeja julkaisee kansainvälinen standardoimisjärjestöjen liitto, *the International Organization for Standardization* (ISO). Kansallista standardisoimistyötä ohjaa Suomen standardisoimisliitto Ry (SFS). Liitto vahvistaa käyttöön kansalliset SFS-standardit. Myös ISO 9000- sarja on julkaistu SFS:n standardina. (SFS-EN ISO9000; Pesonen, 82-83).

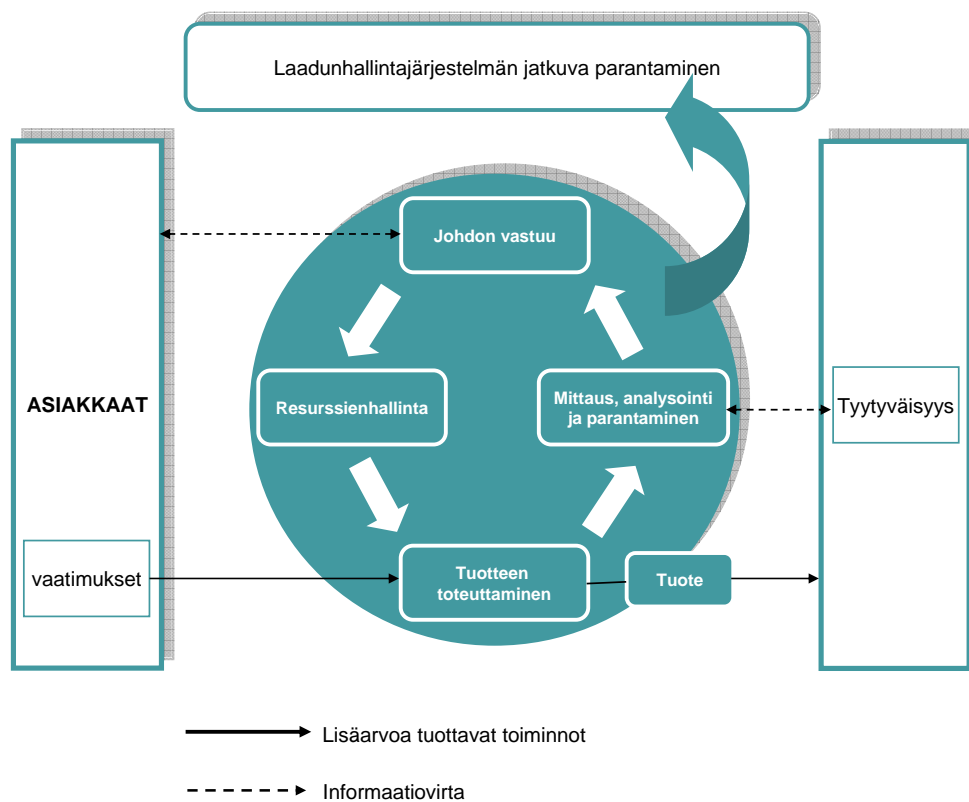
Standardikokonaisuuden muodostavat:

- SFS-EN-ISO 9000, laadunhallintajärjestelmien perusteet ja termistö
- SFS-EN-ISO ISO 9001, vaatimukset laadunhallintajärjestelmälle tavoitteena osoitettu kyky täyttää asiakasvaatimukset ja lakisääteiset vaatimukset
- SFS-EN-ISO ISO 9004, esittää suuntaviivat organisaation suorituskyvyn parantamiselle

- SFS-EN-ISO ISO 19011, antaa opastusta laatu- ja ympäristöjärjestelmien auditointiin (SFS-EN ISO9000).

SFS-EN-ISO 9001:2008:n asettamiin laadunhallintajärjestelmävaatimuksiin on kirjattu viisi osa-alueetta (ks. kuvio 6):

- laadunhallintajärjestelmä, dokumentointi
- johdon vastuu
- resurssien hallinta
- tuotteen toteuttaminen
- mittaus, analysointi ja parantaminen.



Kuvio 6. Prosesseihin perustuva laadunhallintajärjestelmä SFS-EN-ISO 9001:2008:n mukaan.

2.6.1 Laatukäsikirja

SFS-EN ISO 9001:2008:n mukaan laadunhallintajärjestelmän dokumentointiin tulee sisältyä laatukäsikirja, joka määrittelee organisaation laadunhallintajärjestelmän. Laatukäsikirja antaa informaatiota sisäiseen ja ulkoiseen käyttöön. Laatukäsikirjavaatimuksen lisäksi standardiin sisältyy laatukäsikirjan ylläpitovaatimus.

Laadunhallintajärjestelmän dokumentoinnin laajuus vaihtelee eri organisaatioiden välillä. Laajuuteen vaikuttavat organisaation toimiala, organisaation koko sekä prosessien monimuotoisuus ja prosessien välinen vuorovaikutus. Organisaatiolla on siis vapauksia päättää, millainen laatukäsikirja soveltuu parhaiten organisaation omaan toimintaan. Sotilasilmailuviranomaisen laatukäsikirjan (Ks. liite 1) erityispiirre on pyrkimys norminmukaisuuteen (lainsäädäntö). Tavoitetta tuetaan valtionhallinnon arvoilla (SFS-EN ISO 9001:2008).

3. ARVOT LAATUVAATIMUKSINA

Lumijärvi ja Jylhäsaari (2000, 195) esittävät Younisin ym. (1996) tiivistelmän, jossa todetaan:

Selvästikin julkisten palvelun laadun erityisluonteen määrittäminen on ongelmallista, koska laatu pohjaa arvoihin. Tämän takia julkisen palvelun laatu ei ole ainoastaan liikkeenjohdollinen malliprosessi, vaan sillä on aina myös poliittinen sisältönsä (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 195).

Etiikkaan viittaava arvo on muodostunut keskeiseksi valtionhallinnon johtamista ohjaavaksi tekijäksi. Valtionvarainministeriön selvityksessä (2007, 23) todetaan, että ”valtionhallinnon arvot ja eettiset periaatteet muodostavat lainsäädännön ohella virkamiesten toiminnan lähtökohdan”. Perusteet on kirjattu valtioneuvoston periaatepäätökseen vuodelta 2001, joka määrittelee valtion henkilöstöpolitiikan linjan. Periaatepäätöksen mukaan julkisen toiminnan on oltava arvolähtöistä sekä eettisesti korkeatasoista ja että arvot rakentuvat pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan arvopohjalle kansainvälistyvässä ilmapiirissä. Tavoitteena on arvoperustaltaan yhtenäisen toimintakulttuurin luominen ja vahvistaminen. Yhteistä arvoperustaa vahvistavat toimintayksikköjen omat, jokapäiväisessä työssä näkyvät arvot (Arvot virkamiehen arjessa 2007; Periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 2001).

Vaikka valtion yhteinen arvoperusta on määritelty osaksi henkilöstöpolitiikkaa, on muistettava, että juuri valtion virkamiesten arvolähtöisen toiminnan ajatellaan takaavan hyvän hallintotavan. Yhteiset arvot ja periaatteet lisäävät virkamiesten käyttäytymisen ennustettavuutta ja helpottavat yhteistyötä sekä ehkäisevät väärinymmärretyksi tulemistä. Arvot myös sitovat yhteen erilaisia toimintoja niin, että kansalaisten ja muiden sidosryhmien on helpompi tunnistaa valtionhallinnon toimintaperiaatteet, toiminnan ennakoitavuus, oikeudenmukaisuus, laillisuus, laadukkuus sekä tehokkuus (Periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 2001).

3.1 Arvot

Etiikkaan viittaava *arvo* on lyhyen määritelmän mukaan tärkeänä pidetty asia tai päämäärä. Airaksisen (1987, 130–133) mukaan arvolla tarkoitetaan yleensä kaikkea mikä on tavoiteltua, haluttua, tarvittua ja arvostettua. Myös vapaudet, oikeudet ja hyveet ovat arvoja. Arvot ovat valintoja ohjaavia ja arvioivia seikkoja. Arvot määräytyvät aina tarkoituksesta, suunnitelmista, päätöksistä ja teoista käsin. Moraali puolestaan kertoo, kuinka arvioihin sitoudutaan. Arvokäsitteen alle on usein kirjattu myös teknisiä asioita kuten *tuloksellisuus*, vaikka terminä arvo viittaa eettisiin normeihin ja yleisiin käyttäytymissääntöihin.

Voutilainen, Ritola ja Moisio (2001, 31) liittävät arvon yritysjohtamiseen. Arvot ovat heidän mukaansa yrityskulttuurin ydin: Niissä kiteytyy yrityskulttuurin syvin toimintaa ohjaava olemus. Vaikka arvojen olemassaoloa voi olla hankala määrittää, näkyvät niiden vaikutukset organisaation toiminnassa. Toiminta ohjautuu alitajunnassa olevien, yleisesti hyvinä pidettyjen arvojen mukaisesti, vaikka toiminta itsessään olisi ohjeistamatta. Kyse on piilevästä arvomaailmasta. Voutilainen ym. tarkentavat, että eteenkin turvallisuusasioiden alueella arvojen merkitys on erittäin suuri. Organisaatiota on erittäin vaikea saada toimimaan vastuullisesti turvallisuusasioissa, mikäli turvallisuusasioita ei mielletä tärkeiksi ja ne eivät kuulu yrityskulttuuriin. Turvallisuusarvojen tulisi ohjata organisaation toimintaan piilevällä tasolla, jolloin arvot olisivat osa päivittäisiä rutiineja.

Arvot ovat juurtuneet syväälle henkilökohtaisiin tapoihin, oman viiteryhmän kulttuuriin ja vuosikymmenten aikana muodostuneisiin toimintatapoihin. Piilevä arvomaailma ohjaa todellisuudessa toimintaamme (Ks. kuvio 7). Yrityksen tai organisaation menestys on osittain kiinni siitä, ettei piilevien ja julkisten arvojen välillä ole ristiriitaa (Mts. 2001, 32).

PIILEVÄT ARVOT	JULKISET ARVOT
Tiedostamattomat valinnat	Tietoiset valinnat
Vaistomainen toiminta, tunne hyvästä ja oikeasta	Eettinen tieto, tietoinen moraalinen toiminta
Valitsemme toisin kuin sanomme	Sanomme pitävämmme tärkeänä
Sanattomat sopimukset	Puhutut tai kirjoitetut sopimukset
Todelliset arvot	Rooliarvot
Talon tapa	Sovitut pelisäännöt

Kuvio 7. Organisaation piilevät ja julkiset arvot (Ks. alkuperäinen kuvio: Voutilainen ym 2001, 32)

Arvot liittyvät keskeisesti yrityksen tai organisaation missioon (tehtävä, olemassaolon perusta), visioon (tavoite, tulevaisuuden kuva) ja strategiaan (keinot ja valinnat päämäärän saavuttamiseksi). Arvot kuitenkin poikkeavat merkittävästi em. liikkeenjohdollisista käsitteistä: arvoja ei voida koskaan täysin toteuttaa. Arvot ovat valintoja sekä toimintaa ohjaavia tekijöitä. Arvojen roolia voidaan havainnollistaa esimerkiksi, jossa organisaatio toteaa yhden arvoistaan olevan *luottamuksellisuus*. Organisaatio ei voi missään vaiheessa todeta saavuttaneensa luottamuksellisuuden ja siirtyvänsä sitten toteuttamaan jotain muuta arvoa. Se johtaisi luottamuksellisuuden rapautumiseen kun sitä ei enää arvona ylläpidetä. Visio (tavoite) voidaan puolestaan saavuttaa ja sen jälkeen siirtyä toteuttamaan uutta visiota (Puohiniemi 2003, 31).

3.2 Etiikka

Etiikka merkitsee arvoperusteita, tapoja ja tottumuksia. Niihin kuuluvat hyvyys, hyvä ratkaisu, teko tai palvelus. Etiikkaan liittyvät vahvasti normistot eli mitä saa tehdä (oikeudet), mitä pitää tehdä (vaatimukset) ja mitä ei saa tehdä (kiellot). Etiikka tieteenä kuvailee ja selvittää, mikä on hyvää, oikeaa ja hyväksyttävää ja mikä toisaalta huonoa, väärää ja moitittavaa (Heikkonen 1995, 16–17).

Arvot arjessa – virkamiehen etiikka (2005) määrittelee etiikan seuraavasti:

- *etiikka* on tekojen oikeellisuuden arvioinnin periaatteet
- *ammattietiikka* on ammattikunnan omat arvot ja periaatteet
- *virkamiesetiikka* on virkamiesten ja viranomaisten arvot ja periaatteet.

Eettisyys, kuten arvotkin, ilmenevät toiminnassa, sen tavoitteita ja teoissa. Heikkonen (1995, 17) toteaa, että eettisten arvojen mukainen toiminta tähtää sosiaalisen, teknisen, taloudellisen ja poliittisen toiminnan sekä yksilön ja ihmiskunnan parhaaksi. Etiikan yleisen arvoperustan muodostavat:

- ”*kunniallisuus*
- *oikeudenmukaisuus*
- *lainkuuliaisuus*
- *rohkeus*
- *rehellisyys*
- *luottamuksellisuus*
- *vastuuntunto*
- *aloitteellisuus*
- *avoimuus*
- *kohtuullisuus*” (Heikkonen 1995, 17).

Etiikassa korostuvat lisäksi käyttäytymistä ilmaisevat kohteliaisuus, solidaarisuus, yhteinen hyvä, hyväntahtoisuus ja inhimillisyys. Eettisesti hyväksytyyn käyttäytymiseen on arvioitu kuuluvan yksilön ja yhteisön menestystekijöihin: se antaa toiminnalle johdonmukaisuutta, linjakkuutta, tasapainoisuutta ja uskottavuutta.

Eettinen alennustila aiheuttaa luottamuspulaa, välinpitämättömyyttä, holtittomuutta ja muita vääristymiä sekä ääritapauksessa tapauksessa myös rikollisuutta. Eettisessä alennustilassa olevan julkisorganisaation tyypillisin rikosmuoto on korruptio (Heikkonen 1995, 18 ja 49).

3.3 Arvojohtaminen

Matti Vuori (2009) määrittelee arvojohtamisen olevan johtamista, jossa arvoilla on tasapainoinen asema johtamiskokonaisuudessa. Lisäksi hän kytkee arvojohtamisen osaksi laatujohtamista. Vuoren määritelmä sisältää keskeisen viestin: Arvojohtaminen ei ole itsenäinen johtamisoppi eikä se toimi erillisenä, kokonaisuudesta irrotettuna johtamisprosessina. Arvojohtamisen tulee olla elimellinen osa koko johtamisprosessia.

Vuoren määritelmää voidaan täydentää Puohiniemen (2003, 171) ajatuksilla arvojohtamisesta. Hänen mukaansa arvojohtamista on, että koko henkilöstö, mukaan lukien johtajat, ovat sisäistäneet arvot, ymmärtävät niiden merkityksen oman työnsä kannalta sekä osaavat toimia näiden arvojen edellyttämällä tavalla myös yllättävissä tilanteissa. Lisäksi Puohiniemi näkee arvojohtamisen olevan arvojohtajuutta ja kaiken johtamisen olevan arvojohtamista.

Neitzel ja Welzer (2011, 244) esittävät erinomaisen esimerkin arvojohtamisen merkityksestä sodan viitekehyksessä. He pohtivat Italialaisten sotilaiden heikkoa suoritusta toisen maailmansodan aikana:

Italialaiset sotilaat eivät kyenneet keksimään sotimiselleen mitään syytä. Heiltä puuttuivat paitsi myönteinen käsitys valtiosta, mutta myös sotilaalliset menestyksen kokemukset sekä vielä upseeristo, joka olisi voinut välittää uskottavasti urhoollisuuden, velvollisuuden täyttämisen ja kovuuden kaltaisia arvoja (Neitzel ja Welzer 2011, 244.)

Vaikka Italialaisten sotilaiden heikkoon suoritukseen oli useita tekijöitä, on syytä kiinnittää huomiota kyvykkään upseeriston puuttumiseen. Kun arvojohtajat puuttuvat, ei ole myöskään arvojohtamista. Tämä korostuu erityisesti sodassa, jolloin suurten massojen on ponnistettava samaan suuntaan päämäärän saavuttamiseksi. Toiminta ei voi perustua jokaisen yksilön omaa, toisinaan sattumanvaraiseen arvomaailmaan: myös toiminnan suunnasta tulee sattumanvaraista. Julkisorganisaatio on samanlaisessa tilanteessa. Lakisääteiset vaatimukset antavat toiminnan suunnan ja mission,

arvojohtajuudella mahdollistetaan niiden saavuttaminen. Arvojen toteutumista edesauttaa henkilöstön myönteinen käsitys omasta organisaatiosta, joten johdon on oltava erityisen tarkka sisäisestä työnantajakuvasta.

3.4 Valtionhallinnon arvot

Selvityksessä virkamiesetiikan nykytilasta (2007) korostetaan arvojen merkitystä valtionhallinnossa eteenkin johtamisen välineenä. Arvot nähdään valtionhallinnossa todellisena, johtamistyötä tukevana välineenä silloin, kun ne toimivat hyvin myös käytännössä. Arvojen toteutumisen edellytyksenä on johtajien ja esimiesten sitoutuminen arvojen mukaiseen toimintaan: johdon esimerkki joko tuhoaa tai vahvistaa arvoja. Selvitys virkamiesetiikan nykytilasta on linjassa Puohiniemen (2003, 171) näkemyksen kanssa: johtamisen ja johtajuuden rooli korostuu. Vaikka ministeriön selvitys ei käytä termiä *arvojohtaminen*, on syytä muistaa Puohiniemen todenneen kaiken johtamisen olevan arvojohtamista.

Valtionhallinnon arvolähtöinen toiminta perustuu valtioneuvoston vuonna 2001 tekemään periaatepäätöksen, jonka mukaan julkisen toiminnan on oltava arvolähtöistä ja eettisesti korkeatasoista. Päätöksessä todetaan arvojen rakentuvan pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan arvopohjalle kansainvälistyvässä ilmapiirissä. Tavoitteena on arvoperustaltaan yhtenäisen toimintakulttuurin luominen ja vahvistaminen. Yhteistä arvoperustaa tulee vahvistaa toimintayksikön omilla, jokapäiväisessä työssä näkyvillä arvoilla (Periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 2001).

Valtionhallinnon arvoja käytetään ohjaamaan virkamiesten toimintaa tavoitteena hyvä hallinto. Muita tavoitteita ovat toiminnan ennakoitavuus, oikeudenmukaisuus, laillisuus, laadukkuus ja tehokkuus. Arvopohjaa ja korkeaa eettistä tasoa on valtioneuvoston mukaan vahvistettava valmennuksen keinoin. Erityisesti valmennusta tulee suunnata johtoon. Lisäksi kehitetään ohjeistusta ja valvontaa sekä korostetaan hyviä toimintamalleja (Periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 2001).

Valtionvarainministeriö laatinut valtioneuvoston päätöksen perusteella ohjeita, joiden tarkoituksena on kehittää valtionhallinnon arvoja ja varmistaa eettisesti korkeatasoinen toiminta. *Arvot arjessa – virkamiehen etiikka, valtionhallinnon käsikirja* (2005) pyrkii ohjaamaan valtion virastoja esimerkilliseen työnantajatoimintaan ja tiedottamaan henkilöstölle virkamiesasemaan liittyvistä perusasioista. Korkeatasoinen valtionhallinto edellyttää käsikirjan mukaan arvojen, myös toimintayksikön omien, saattamiseen päätöksentekoon ja jokapäiväiseen työhön. Eri toimintayksiköillä on siis mahdollisuus rakentaa omat arvot, mutta niiden tulee perustua valtionhallinnon yhteisiin arvoihin. Toimintayksiköissä on käytävä arvokeskusteluja ja yhteisesti määritellyt arvot on saatava osaksi päivittäistä toimintaa. Arvolähtöisellä toiminnalla pyritään ehkäisemään myös korruptiota.

3.5 Valtionhallinnon kirjatut arvot

Valtionvarainministeriö kirjaamat arvot ovat hyvin lähellä hallintolakiin (Ks. kappale 4.2) kirjattuja hyvän hallinnon takeita. Arvot ovat siis johdettu hallintolaista. Kirjattuja arvoja ovat:

- *toiminnan tuloksellisuus*
- *avoimuus*
- *laatu ja vahva asiantuntemus*
- *luottamus*
- *palveluperiaate*
- *puolueettomuus ja riippumattomuus*
- *tasa-arvo*
- *vastuullisuus* (Arvot arjessa - virkamiehen etiikka 2005).

Valtionhallinnon arvot ovat osittain hyvin teknisluontoisia vaatimuksia. Arvoista onkin löydettävissä suoranaisia laatuvaatimuksia. Esimerkiksi toiminnan tuloksellisuudella voidaan viitata myös organisaation kykyyn toteuttaa vaadittua tehtävää ja siten pyrkiä vastaamaan kysymykseen *miten*. Arvot arjessa – virkamiehen etiikka tarkoittaa arvojen sisältöä:

Toiminnan tuloksellisuus on erityisesti johtavien virkamiesten vastuulla. Tuloksellisuudella tarkoitetaan yhteiskunnan kannalta vaikuttavaa ja taloudellista toimintaa. Organisaation on tuotettava lakisääteiset tehtävänsä voimavaroja tehokkaasti hyödyntäen. Tuloksellisuudella on myös laatuun viittaava sisältö: toiminnan ja palvelun laadun on oltava kilpailukykyistä muihin organisaatioihin verrattuna. Olen sitä mieltä, että toiminnan tuloksellisuuden saavuttamiseksi organisaatiossa on sovellettava laatujohtamista ja että tuloksellisuus varmistetaan dokumentoidulla laadunhallintajärjestelmällä (Arvot arjessa - virkamiehen etiikka 2005).

Avoimuus palvelee erityisesti julkisuusperiaatetta, avointa suhdetta kansalaisiin. Kansalaisten tiedon- ja informaationtarpeen tyydyttämiseksi viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia pois lukien salaiset asiakirjat. Avoimuus asettaa julkisuuslain mukaisia vaatimuksia viranomaisen asiakirjojen saatavuudelle sekä yleisesti tietojen ja tietojärjestelmien käytettävyydelle. Toisaalta avoimuus liitetään valtionhallinnon johtamis- kulttuuriin onnistuneen viestinnän ja työyhteisön avoimuuden kautta (Mts. 2005).

Laatu ja vahva asiantuntemus asettaa valtionhallinnon toimintayksiköille vaatimuksen palvelujen ja toiminnan laadusta. Laadukas toiminta saavutetaan arvoisällön mukaan henkilöstön asiantuntemuksen, johtajuuden ja huolellisuuden kautta. Koska kyseessä ovat yksittäisiin virkamiehiin viittaavat tekijät, on esiin nostettu myös virkamiesten koulutus, ammattitaito ja vuorovaikutustaidot. Erityisesti on korostettu, että tehtäviin valitaan paras ja kyvykkäin henkilö (Mts. 2005).

Luottamus tarkoittaa ulkoisena arvona kansalaisten luottamusta viranomaisen toiminnan tasapuolisuuteen ja riippumattomuuteen. Luottamuksen saavuttamien edellyttää, että viranomainen noudattaa lakeja ja hyvän hallinnon periaatteita. Luottamus viittaa myös työyhteisöön ja se nähdään hyvän työilmapiirin osatekijänä. Hyvä työilmapiiri luo puolestaan edellytyksiä laadukkaalle toiminnalle. Korostetuin tekijä luottamuksessa kytkeytyy kuitenkin virkamiehiin ja virkamiesten toimintatapoihin: virkamiehen on oltava lahjomaton. Erityisen tiukat luotettavuusvaatimukset on asetettu valtionhallinnon ylimmille johtajille (Arvot arjessa - virkamiehen etiikka 2005).

Palveluperiaatteen mukaan viranomaiset ja muut valtion toimintayksiköt palvelevat kansalaisia, yrityksiä ja yhteisöjä sekä toisia viranomaisia tavoitteena yleinen etu. Koska viranomaistoiminta kustannetaan kansalaisten maksamista veroista, on tavoitteena oltava korkea laatu, vaikuttavuus, tehokkuus ja taloudellisuus. Palveluperiaate sisältää lisäksi yleisen neuvontavelvoitteen, johon puolestaan liittyy vaatimus asianmukaisesta käytöksestä (Mts. 2005).

Puolueettomuus asettaa viranomaiselle toimenpiteille ja hallintoasioiden ratkaisuille merkittäviä vaatimuksia: päätöksien on oltava asiallisia, objektiivisia ja perusteltuja. Niiden on perustuttava puolueettomasti arvioituihin tosiasioihin. Puolueettomuuteen sisältyy myös virkamiehen esteellisyysvaatimus (Mts. 2005).

Riippumattomuus liittyy hallinnon laillisuusperiaatteeseen. Viranomaisen on noudatettava tehtävissään lakeja, asetuksia ja muita normeja. Viranomaisen on ratkaistava asiat siten, ettei henkilön, yrityksen tai yhteisön etua korosteta yleisen edun kustannuksella. Riippumattomuudella on myös eettinen sanoma: virkamiehet eivät saa ottaa vastaan riippumattomuuden vaarantavia etuja (Arvot arjessa - virkamiehen etiikka 2005).

Tasa-arvo liittyy perustuslain vaatimukseen siitä, että kaikki kansalaiset ovat lain edessä tasa-arvoisia. Viranomaisen ei saa asettaa ketään eriarvoiseen asemaan ilman perusteltua syytä. Myös päätösten on oltava samanlaisissa tapauksissa johdonmukaisesti yhdenvertaisia. Valtionhallinnon sisäisenä arvona tasa-arvo liittyy sukupuolten väliseen tasa-arvoon työyhteisössä ja virkanimityksissä (Mts. 2005).

Vastuullisuus tarkoittaa käytännössä virkavastuuta eli virkamiehen vastuuta virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Yhä tärkeämpi vastuullisuuden muoto on tulosvastuu. Molemmat kytkeytyvät osittain kansalaisten luottamukseen viranomaisten toimintaan (Mts. 2005).

3.6 Yhteenveto arvoista

Valtionvarainministeriö katsoo korkean eettisen tason täyttyvän, kun arvot ohjaavat toimintaa ja ne on sisäistetty. Jokaisen virkamiehen tulee tietää miten hän voi toteuttaa arvoja omassa työssä. Vaikka lainsäädäntö asettaa virkamiesten ja virastojen toiminnalle vähimmäisvaatimukset, tarvitaan yksittäisten arkipäivän tehtävien hoitoon täydentäviä, eettisen toiminnan varmistavia arvoja. On tilanteita, joissa toiminta on lainsäädännön mukaista, mutta eettisesti väärin ja vastoin hyvää hallintotapaa (Selvitys virkamiesetiikan nykytilasta 2007)

Valtionhallinnon arvot ovat hyvin lähellä hallintolakia (Ks. kappale 4.2). Lisäksi arvot kohdistavat viranomaistoimintaan merkittävästi teknisluotoisia vaatimuksia. Osa näistä teknisistä vaatimuksista on huomioitava sotilasilmailuviranomaisen toiminnassa ja laatukäsikirjassa. Koska arvot ovat kirjattu vastaamaan hallintolakia, riittää mielestäni hallintolain asettamien vaatimusten huomioiminen täyttämään myös arvojen sisältämät, luonteeltaan tekniset vaatimukset. Itse arvojen toteutumisesta Puohiniemi (2003) totesikin, ettei niitä voida koskaan täysin toteuttaa. Lakia on sen sijaan pakko noudattaa. Arvojen rooliksi jääkin ohjata viranomaisen toimintaa lainsäädännöllisten vaatimusten toteutumisessa sekä lakisääteisen tehtävän (mission) saavuttamisessa.

Valtionhallinnon yleinen arvoperusta sopii sotilasilmailuviranomaisen käyttöön lähes sellaisenaan. Arvot tulee kuitenkin saattaa sellaiseen muotoon, että ne ovat jalkautuvat yksittäisen työntekijän päivittäiseen työskentelyyn. Tämä tarkoittaa toimialakohtaisia lisäyksiä valtion arvopohjaan sekä niiden integroimista osaksi laatukäsikirjaa (Ks. liite 1). Lisäykset eivät saa kuitenkaan olla ristiriidassa valtionhallinnon yhteisten arvojen kanssa.

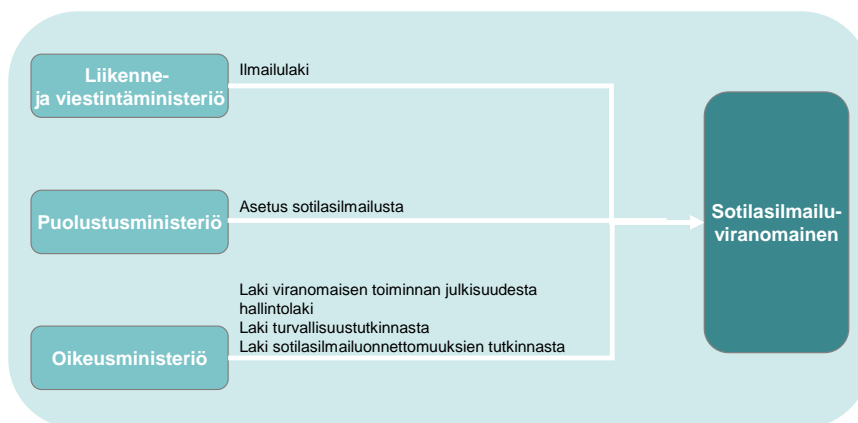
4. LAKISÄÄTEISET VAATIMUKSET

Lillrankin (1998, 189) mukaan julkisten palvelujen laadun kehitys alkaa tavoitteen, mission määrittelystä. Julkisorganisaatiolle on tyypillistä, että mission määrittelee lainsäädäntö. Usein lainsäädäntö määrittelee myös julkisorganisaation tuotteen, eli mitä varten julkisorganisaatio on olemassa. Organisaation on tiedettävä tarkalleen mikä on sen tuote, kuka sitä käyttää ja mitä ominaisuuksia siltä vaaditaan. Organisaation on kyettävä erottamaan hyvän ja huonon toimitteen erot. Tukea on löydettävissä lainsäädännöstä, joka määrittelee myös laatuvaatimuksia.

Julkisorganisaation mission tulee antaa vastaukset seuraaviin kysymyksiin:

- miksi olemme olemassa
- mihin perustuu ja mistä tulee organisaation toimintaa ohjaava tieto?
- mitä tuotamme?
- kenelle teemme työtämme?
- ketkä kuluttavat ja ketkä sijoittavat?
- mitä ovat ne asiat, jotka tiedämme asiakkaisiin verrattuna keskimääräistä paremmin (Lillrank 1998, 189).

Myös sotilasilmailuviranomaisen toimintaa ohjaa lainsäädäntö (Ks. kuvio 8). Yksikön kannalta tärkein laki on ilmailulaki (Ks. kappale 4.3), joka sääntelee ilmailua Suomessa ja antaa sotilasilmailuviranomaiselle toimivallan. Ilmailulakiin ei ole kuitenkaan kirjattu viranomaistoimintaan kohdistuvia menettelytapavaatimuksia, ne löytyvät hallintolaista (Ks. kappale 4.2).



Kuvio 8. Sotilasilmailuviranomaiseen kohdistuva lainsäädännöllinen ohjaus ministeriöittäin

4.1 Suomen perustuslaki

Nykyinen perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000. Perustuslaki sisältää säännökset valtion järjestysmuodosta ja yksilön perusoikeuksista. Perustuslaki on lainsäädännön ja julkisen vallankäytön perusta. Julkinen vallankäyttö perustuu aina lakiin ja viranomaiset tekevät päätöksensä lakiin perustuvien valtuuksien nojalla. Ilman toimivaltaa ei voi julkisessa hallinnossa laillisesti toimia (L731/1999; Oikeusministeriön esite 2012).

Viranomaistoiminnan kannalta perustuslaki sisältää muutamia keskeisiä säännöksiä. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Perustuslain 21 § asettaa viranomaiselle laatuvaatimuksia: asianmukaisuus ja nopeus. Vaatimusten keskiössä on kansalainen ja hänen oikeutensa saada palvelua. Lisäksi perustuslaki toteaa, että hyvän hallinnon takeet turvataan lainsäädännöllä.

Perustuslain 80 §:n mukaan viranomaisen voidaan valtuuttaa lailla antamaan oikeussäätöjä määrätyistä asioista. Esimerkiksi sotilasilmailuviranomaisen antamat sotilasilmailumääräykset ovat oikeussäätöjä. Valtuutuksen edellytyksenä kuitenkin on sääntelyn kohteeseen liittyvä erityinen syy ja se, ettei sääntelyn asiallinen merkitys edellytä lakia tai asetusta. Valtuutuksen soveltamisalan tulee olla täsmällisesti rajattu.

Sotilasilmailuviranomaisen valtuudet ja soveltamisalueen rajausta on annettu ilmailulaissa (Ks. kappale 4.3) sekä laissa sotilasilmailuonnettomuuksien tutkinnasta (Ks. kappale 4.6). Viranomaisen toimivaltuuksia käsitellään myös perustuslain 124 §:ssä. Sen mukaan tehtäviä, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä, voidaan antaa vain viranomaiselle (L731/1999).

4.2 Hallintolaki 434/2003

Hallintolaki on säädetty vuonna 2003. Hallintolaki on yleislaki, jossa säännellään hallinnon toimintaa ja hallintoasioissa yleisesti noudatettavia menettelyjä. Lisäksi laissa on määritelty hyvän hallinnon perusteet eli viranomaistoiminnassa noudatettavat vähimmäisvaatimukset. Käsittelen opinnäytetyössäni ainoastaan hallintolain toista lukua, koska hallituksen esityksen (2002) mukaan ”lain 2 lukuun otettavat hyvän hallinnon perusteet ilmentäisivät erityisesti pyrkimystä varmistaa hyvän hallinnon laadulliset takeet.” Hallituksen esityksessä todetaan myös, että asiakaslähtöisyyttä ja palvelun laatua edistettäisiin nimenomaan asettamalla laadulliset minimivaatimukset (HE 72/2002vp; Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010, 119.).

Hallintolain toiseen lukuun on kirjattu seuraavat säädökset:

- hallinnon oikeusperiaatteet, 6§
- palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, 7§
- neuvonta, 8§
- hyvän kielenkäytön vaatimus, 9§
- viranomaisten yhteistyö, 10§ (Niemivuo ym. 2010, 119).

4.2.1 Hallintolain soveltamisala

Hallintolain organisatorinen soveltamisala on tarkoitettu laajaksi. Se kattaa kaikki hallintotoimintaan osallistuvat ja julkista tehtävää hoitava tahot riippumatta niiden organisatorisesta asemasta. Säännösten mukaan hallintolakia sovelletaan hallintoasiassa noudatettavaan menettelyyn valtion ja kuntien viranomaisessa. Hallintoasialla tarkoitetaan vakiintuneen käsityksen mukaan sellaista viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa asiaa, joka liittyy hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Valtion viranomaisella tarkoitetaan hallintoviranomaista sekä tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä. Näistä esimerkkejä ovat valtion virastot *Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi* ja *Verohallitus*. Myös valtion laitokset, kuten *Ilmatieteen laitos* ja *Maanmittauslaitos* kuuluvat hallintolain organisatorisen soveltamisalan piiriin (Niemivuo ym. 2010, 93–106).

Hallintolain soveltamisalaan eivät kuulu lainkäyttö, esitutkinta, poliisitutkinta eikä ulosotto. Myös sotilaskäskyasiat on rajattu lain ulkopuolelle. Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan sotilaskäskyasioina on yleensä pidettävä sellaisia puolustusvoimia ja siinä palvelevia koskevia asioita, jotka esimies käsittelee ja ratkaisee esimiesasemansa perusteella. Tyypillisiä sotilaskäskyasioita ovat sotilaallisten toimenpiteiden valmistelu ja johtaminen, kuten asevelvollisten kouluttaminen sekä sotilaallisen joukon sisäisen hengen, kurin ja järjestyksen ylläpitäminen. Lisäksi valiokunta toteaa, että sotilaskäskyasioiden aineellisen sisällön täsmällinen määrittely on ongelmallista, koska lainsäädäntöön sisältyy vain vähäisessä määrin sotilaskäskyasioiden sisältöä määrittäviä säännöksiä (HaVM 29/2002).

Sotilasilmailuviranomainen on sotilasorganisaatio. Hallintolain sotilaskäskyyn liittyvä rajaus ei kuitenkaan pääsääntöisesti koske sotilasilmailuviranomaista. Tämä johtuu siitä, että sotilasilmailuviranomainen ei anna määritelmän mukaisia sotilaskäskyjä. Tärkein peruste hallintolain soveltamiselle onkin hallintoasioiden käsittely, jota sotilasilmailuviranomainen laissa säädetyin valtuuksin tekee. Lisäksi sotilasilmailuviranomaisella ei ole sotilaskäskyvaltaa toimivallan alle kuuluviin yksityisiin toiminnanharjoittajiin.

4.2.2 Hallinnon oikeusperiaatteet 6 §

Hallintolain 6 § asettaa viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat yleiset periaatteet. Keskiöön nousee vaatimus tasapuolisesta kohtelusta, joka on johdettavissa perustuslain yleiseen vaatimukseen *ihmisten yhdenvertaisuudesta lain edessä*. Vaatimus tasapuolisuudesta sisältää myös syrjintäkiellon. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että ”viranomaisen soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee” (HE 72/2002vp).

Viranomaisen on laadittava menettelyt, joilla se pyrkii turvaamaan hallinnossa asioiville yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Hallituksen esitys kuvaa tilanteen, jossa viranomaisen käyttää hallinnossa asioivan oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. Viranomaisen on tällöin huolehdittava, että hallinnossa asioivilla on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvyyteen laillisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Hallituksen esityksessä otetaan kantaa myös viranomaisen tekemiin ratkaisuihin: samankaltaisiin tapauksiin liittyvät tosiseikat on arvioitava samoin perustein eli ratkaisutoiminnan on oltava johdonmukaista. Mielestäni hallituksen esitys sisältää viittauksen teollisen laadun yhdenmukaisuuteen (L434/2003; HE 72/2002 vp; Niemivuo ym. 2010, 126-127).

Sotilasilmailuviranomaiselle yhdenvertaisuusvaatimus merkitsee sitä, että kaikki organisaatiot ovat hallintoasioiden käsittelyssä samassa asemassa riippumatta siitä, ovatko organisaatiot puolustushallinnon alaisia vai yksityisiä toiminnanharjoittajia. Myös eri puolustushaarojen on oltava sotilasilmailuviranomaisen edessä tasapuolisia huolimatta sotilasilmailuviranomaisen nykyisestä asemoinnista Ilmavoimien esikunnan yhteyteen (L434/2003).

Hallintolain 6 §:n toisen vaatimuksen mukaan viranomaisen voi käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaisiin tarkoituksiin. Hallituksen esitys tarkentaa vaatimusta: viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin. Sotilasilmailuviranomaisen

kannalta tämä merkitsee sitä, että hallintoasioissa tehtävät ratkaisut voivat perustua yksinomaan annettuun lainsäädäntöön ja sotilasilmailumääräyksiin vain siinä tehtäväpiirissä, joka on lainsäädännössä rajattu (L434/2003; HE 72/2002vp).

Hallintolain 6 §:n kolmannen vaatimuksen mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Vaatimus sisältää objektiviteettiperiaatteen. Hallituksen esityksen (2002a) mukaan viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa. Vaatimuksen keskeinen sisältö on, ettei hallintoasioiden käsittely saa perustua epäasiallisiin tai muutoin hallinnonalalle vieraisiin perusteisiin (L434/2003; HE 72/2002 vp; Niemivuo ym. 2010, 130).

Hallintolain 6 §:n neljännen vaatimuksen mukaan ”viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden” (L434/2003). Hallituksen esitys tarkentaa vaatimusta todeten, että viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu tavoitteen kannalta. Suhteellisuusperiaatteen tavoitteena on viranomaisen toimien mitoittaminen sellaiselle alimmalle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Periaate korostuu sellaisissa tapauksissa, joissa viranomainen joutuu harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia oikeudellisia seuraamuksia. Sotilasilmailuviranomaisen on huomioitava periaate hallinnollisten eteenkin seuraamusten käsittelyssä. Esimerkkinä voisi olla tilanne, jossa organisaatioon kohdistuneessa tarkastuksessa on havaittu vakava puute: Mahdollinen toiminnan rajoittaminen on kohdistettava vain siihen toimintoon, jossa puutteita on havaittu ja jonka rajoittamisella saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Koko organisaation toiminnan rajoittaminen olisi vastoin suhteellisuusvaatimusta (L434/2003; HE 72/2002 vp).

Hallintolain 6 §:n viidennen vaatimuksen mukaan ”viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen periaatteella oikeutettuja odotuksia” (L434/2003). Tällä vaatimuksella tavoitellaan yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Vaatimuksen keskeinen sisältö on, että ”yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen” (HE 72/2002vp). Vaatimuksessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä voidaan luottaa viranomaisen päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva muodostuu viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Sotilasilmailuviranomaisen kannalta vaatimus merkitsee sitä, että hallintoasioiden hoidon on perustuttava lainsäädäntöön ja todennettavissa oleviin tosiasioihin, objektiiviseen näyttöön sekä parhaaseen mahdolliseen ammattitaitoon (L434/2003; HE 72/2002 vp).

4.2.3 Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7 §)

Hallintolain 7 §:n mukaan ”asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti” (L434/2003). Hallituksen esityksen mukaan asiointin ja asiankäsittelyn asianmukaisella järjestelyllä tavoitellaan asiakaskeskeisyyttä sekä viranomaispalvelujen saatavuutta. Asiointin on tapahduttava asioijan sekä viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti, yksinkertaisesti ja kustannustehokkaasti (HE 72/2002).

Hallituksen esityksessä on annettu esimerkkejä asianmukaisen palvelun tunnusmerkeistä:

Asiointi olisi pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Esimerkiksi selkeiksi suunnitellut asiointipisteet ja viranomaisessa käsiteltäviä asioita koskevat valmiit lomakepohjat tehostavat hallinnon toimintaa ja helpottavat asiointia (HE 72/2002vp).

Niemivuo ym. (2010, 134) kiinnittävät huomiota lain sanamuotoon: lain 7 § ei aseta viranomaiselle ehdotonta velvollisuutta järjestellä asiointipalveluja asianmukaisella tavalla. Säännös mahdollistaa viranomaisen käytössä olevien resurssien huomioimisen. Tällä tarkoitetaan mielestäni sitä, ettei viranomaisen tarvitse suunnata vähiä resursseja asiointipalvelun ylläpitämiseen, mikäli resurssit eivät sen jälkeen riitä lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Sotilasilmailun viranomaisyksiköllä ei ole lakisääteistä velvollisuutta järjestää asiointia ja asiankäsittelyä asianmukaisella tavalla. Niemivuo ym. (2010, 134) toteaa kuitenkin, että säännös antaa viranomaisen toiminnan kehittämislle suunnan.

Hallintolain 7 §:n tavoitteet ovatkin näkemykseni mukaan yhdenvertaiset Standardin SFS-EN-ISO 9001:2008:n ja laatujohtamisen periaatteiden kanssa: asiakas ja asiakaspalvelu nousevat keskiöön. Asiakaspalveluun olisikin kiinnitettävä erityistä huomiota toiminnan tuloksellisuuden näkökulmasta. Tätä edesauttaa vakioidut menettelyt ja lomakkeet, jotka mahdollistavat asioiden nopean, joustavan, yksinkertaisen ja kustannustehokkaan käsittelyn. Tällöin asiakaspalveluun ei tarvitse pitkällä aikavälillä panostaa kohtuuttomasti muun toiminnan kustannuksella (L 434/2003; SFS-EN-ISO 9001:2008).

4.2.4 Neuvonta (8 §)

Hallintolain 8 §:n mukaan:

viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen (L434/2003).

Hallintolain 8 § sisältää keskeisen viranomaisen toimintaan kohdistuvan vaatimuksen: viranomaisen on annettava maksutonta neuvontaa niissä asioissa, jotka liittyvät viranomaisen toimialan hallintoasian hoitamiseen.

Hallituksen esitys tarkentaa vaatimusta todeten, että neuvontapalvelu voi koskea viraston menettelyjä asian vireillepanemiseksi, tietoja viraston käytännöistä, käsittelytavasta ja vireillä olevan asian käsittelyvaiheesta. Lisäksi neuvontaa tulee antaa asian käsittelyajasta sekä siitä, kuka asiaa hoitaa ja milloin tämä on paikalla. Vastaamisvelvoite koskee asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä. Viranomaisella ei ole velvollisuutta vastata laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin. Kaikissa tilanteissa neuvonnan on kuitenkin perustuttava konkreettiseen neuvontatarpeeseen. Neuvonnan tarve ja laajuus on arvioitava tapauskohtaisesti (L 434/2003; HE 72/2002vp).

Hallintolain 8 §:ään ei ole kirjattu sitä, millä tavoin viranomaisen tulee neuvontavelvoitteensa täyttää. Sen sijaan hallituksen esitys toteaa, että kirjalliseen tiedusteluun on vastattava kirjallisesti. Suullinen vastaaminen on mahdollista jos neuvontatarve kohdistuu yksinkertaiseen asiaan tai vireillä olevan asian käsittelyvaiheeseen. Hallituksen esityksen mukaan vastaus kysymyksiin ja tiedusteluihin on annettava useimmissa tapauksissa heti. Vastausaikaa voi pidentää mahdolliset selvitykset tai asian monitahoisuus. Mikäli vastaaminen viivästyy, on siitä ilmoitettava asiakkaalle. Tässä tapauksessa viranomaisen tulee ilmoittaa myös viivästymisen syyt ja uusi vastausaikataulu (L 434/2003HE 72/2002vp).

Hallintolain 8 §:n toinen vaatimus velvoittaa viranomaisen pyrkimään ohjaamaan asiakkaan sellaiseen toimivaltaiseen viranomaiseen, jonka toimivaltaan esitetty kysymys tai tiedustelu kuuluu. Asiakas tulee tarvittaessa ohjata toiselle hallinnonalalle tai kokonaan hallinnon ulkopuolelle (HE 72/2002). Niemivuon ym. (2010, 140) mukaan viranomaisen on nähtävä opastamisessa niin paljon vaivaa, ettei asiakasta ohjata väärään viranomaiseen. Viranomaisen on selvitettävä, minkä viranomaisen toimivaltaan asia kuuluu.

4.2.5 Hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §)

Hallintolain 9 § mukaan ”viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä” (L434/2003). Hallituksen esitys kytkee vaatimuksen perustuslakiin: hyvä kielenkäyttö on osatekijä perustuslain 21 §:ssä määriteltyjen hyvän hallinnon takeiden toteutumisessa. Eteenkin laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä on kiinnitetty huomiota selkeän ja asianmukaisen kielenkäytön vaatimuksiin. (HE 72/2002vp).

Asiallisella, selkeällä ja ymmärrettävällä kielenkäytöllä tarkoitetaan sellaista ilmaisutapaa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan oletetaan ymmärtävän asian sisällön. Edellytyksenä on viranomaisen esitystavan kielellinen selkeys ja sisällöllinen ymmärrettävyys. Kielenkäytön asiallisuudella tarkoitetaan sitä, ettei asiakkaaseen kohdisteta loukkaavia tai väheksyviä sanontoja. Asian käsittelyssä käytettävä kieli määräytyy voimassa olevan kielilain mukaan (HE 72/2002vp).

Vaatimus hyvästä kielenkäytöstä koskee kirjallista ja suullista ilmaisutapaa. Viranomaisen päätökset, asiakirjat ja tiedotteet on laadittava hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Kielenkäytön vaatimukset koskevat myös suullista ilmaisutapaa esimerkiksi puhelinkeskusteluissa. Eritystä huomiota on kiinnitettävä siihen, ettei asiakkaaseen kohdisteta epäasiallisia ilmaisuja. (HE 72/2002vp). Mäenpää (2003, 170) lisää, että viranomaisen on mahdollisuuksien rajoissa pyrittävä selventämään vaikeaselkoisia tai teknisesti monimutkaisia päätöksiä.

Hallituksen esityksessä korostetaan erityisesti kielen laadun merkitystä tilanteissa, joissa sillä on vaikutusta henkilön oikeusasemaan:

Viranomaisen käyttämän kielen laadun merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kysymys on henkilön oikeusasemaa koskevasta asiasta. Näissä tilanteissa viranomaisen olisi pyrittävä mahdollisimman täsmälliseen ja yksiselitteiseen kielelliseen ilmaisuun, jotta asian käsittelyn kannalta olennaiset kysymykset, kuten asiakkaan vaikuttamismahdollisuuksien tai muiden

menettelyllisten oikeuksien käyttäminen, eivät anna aihetta erilaisiin tulkintoihin (HE 72/2002vp).

Laki ei aseta muotovaatimuksia viranomaisten laatimille asiakirjoille tai tiedotteille. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että asiakirjat on laadittava selvästi erottuviin osiin ja että ne muodostavat sisällöltään johdonmukaisen kokonaisuuden. Lisäksi olisi varmistettava, kirjallinen esitys vastaa tarkoitettua asiasisältöä (HE 72/2002 vp). Kirjallinen kielenkäyttö korostuu sotilasilmailumääräysten, sotilasilmailuohjeiden ja tiedotteiden laatimisessa. Myös sotilasilmailuviranomaisen laatimilla päätöksillä ja tarkastusraporteilla on suora vaikutus organisaatioiden oikeusasemaan.

4.2.7 Viranomaisten yhteistyö (10 §)

Hallintolain 10 §:n mukaan ”viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä” (L434/2003).

Hallintolain 10 § sisältää kaksi vaatimusta: viranomaisen on avustettava toista viranomaista ja viranomaisen on pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Hallituksen esityksen mukaan tällä tarkoitetaan ”*lähinnä hallintoasian selvittämisen ja ratkaisemisen kannalta tarpeellisten lausuntojen ja selvitysten antamista niitä pyytäneelle viranomaiselle*”. Vaatimuksen tarkoituksena on tehostaa hallinnon toimivuutta vähentämällä eri hallinnonalojen välisiä käsittelyviiveitä. Tavoitteena on parantaa ja nopeuttaa palvelua suhteessa hallinnon asiakkaisiin ja muihin viranomaisiin. Vaatimuksella on haluttu vähentää tilanteita, joissa hallinnon asiakas joutuu asioimaan useassa eri viranomaisessa saadakseen asiansa hoidettua (HE 27/2002 vp).

Lakiin ei ole kirjattu avustamisen menettelyjä. Hallituksen esitykseen on kuitenkin kirjattu, että kirjallista apua pyydetään kirjallisesti. Avunpyyntöön olisi tarkoin yksilöitävä ne seikat, joista selvitystä halutaan. Apua pyytävän viranomaisen tulee itsenäisesti arvioida avuntarpeen laajuus sekä ajankohta

tapauskohtaisesti. Pyynnön on koskettava vain asian selvittämisen kannalta välttämättömiä yksityiskohtia, ei laajoja kokonaisuuksia. Pyyntöä tulee välttää, mikäli pyytäjällä on pyynnön kohdetta paremmat tai yhtä suuret edellytykset selvittää asia. Lisäksi avustamista rajoittaa toimivalta: pyynnön tulee koskea vain kohteena olevan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita. Sääntelyllä on haluttu rajoittaa pyynnön kohteelle aiheutuvaa merkittävää selvitystyötä. Tavoitteena on vain asiantuntemuksen välittyminen toiselle viranomaiselle (HE 72/2002 vp).

Hallituksen esityksessä todetaan myös, että viranomaisyhteistyön tulisi kattaa myös muunlaisen yhteydenpidon viranomaisten välillä. Viranomaisten tulisi esimerkiksi seurata toisten viranomaisten käytäntöjä niiltä osin, kun käsiteltävät asiat ovat samanlaisia. Yhteistyövelvoite ei kuitenkaan tarkoita yleistä tietojenantovelvollisuutta. Kysymys on ainoastaan sellaisesta yhteistyövelvoitteesta, jossa viranomaiset toimivat oman hallinnonalansa tehtäviä täyttääkseen, omilla toimivaltuuksillaan ja oman salassapitovelvollisuutensa rajoissa (HE 72/2002 vp).

4.3 Ilmailulaki 1194/2009

Ilmailulaki sääntelee ilmailua suomessa ja ilmailua suomalaisella ilma-aluksella suomen ulkopuolella. Laissa säädetään muun muassa:

- ilma-aluksista ja niiden henkilöstöstä
- ilmailua palvelevan maahenkilöstön turvallisuussääntöjen perusteista
- lentopaikoista ja maalaitteista
- lennonvarmistuksesta
- lentoasemien maahuolinnasta
- siviili-ilmailun turvaamisesta
- ilmailusta ansiotarkoituksessa (L1194/2009).

Ilmailulaki antaa Ilmailuviranomaisille laajat valtuudet ilmailun lupia ja hyväksyntöjä sekä valvontaa koskevien julkisten hallintotehtävien hoitamiseen. Ilmailuviranomaisella on myös valtuudet antaa teknisiä ja yksityiskohtaisia oikeussääntöjä (HE 139/2005).

Suomen ilmailulaki muuttui vuosina 2005 ja 2009. Näistä merkittävämpi, vuoden 2005 uudistus merkitsi isoa säädösteknistä muutosta myös sotilasilmailun osalta (Ks. seuraava kappale). Muutoksessa otettiin huomioon ilmailussa ja kansainvälisissä säännöksissä tapahtunut voimakas kehitys. Euroopan unionin direktiivien, Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO), Euroopan siviili-ilmailujärjestön (ECAC), Eurocontrolin sekä Yhdistyneiden ilmailuviranomaisten (JAA) laatimien standardien ja normien muutokset heijastuivat kansalliseen ilmailulainsäädäntöön. Uusina lainkohtina kirjattiin Euroopan unionin lentoasemia käyttävien kolmansien maiden ilma-alusten turvallisuudesta ja poikkeamien ilmoittamisesta siviili-ilmailun alalla annetut direktiivit. Siviili-ilmailuviranomaisuus muuttui merkittävästi siten, että ilmailulaitoksesta irrotettiin viranomaistoiminnot ilmailuhallinnoksi. Muutos toteutui vuoden 2006 alussa (HE 139/2005).

Vuoden 2005 ilmailulaki säädettiin koskemaan myös kokonaisuudessaan sotilasilmailua. Edellisen, vuonna 1995 annetun ilmailulain sanamuoto oli erilainen. Vanhaan lakiin oli kirjattu ne säädökset, *joita sotilasilmailussa tulee noudattaa*. Näitä pykäläitä olivat 66 §:n säännökset sekä ilmailulaitoksen antamat lentosäännöt. Lisäksi sotilasilmailussa tuli noudattaa Ilmailulaitoksen 52 § ja 56 §:n nojalla antamia määräyksiä (L281/1995).

Vuoden 2005 lakiin sisältyviä sotilasilmailua koskevia säännöksiä ovat erityisesti 2 § (määritelmät), 3 § (lentosäännöt) ja 4 § (sotilasilmailu). 4 § on merkityksellinen: Siihen kirjattiin ne ilmailulain pykälät, joista voidaan poiketa valtioneuvoston asetuksella (Ks. kappale 4.7). Laista poikkeaminen ei saa kuitenkaan vaarantaa siviili-ilmailun turvallisuutta (L1242/2005; L 281/1995).

Riippumatonta, erillistä sotilasilmailuviranomaista ei oltu määritelty vuoden 1995 ilmailulaissa. Sotilasilmailuviranomaisuus oli kirjattu sotilasilmailuasetukseen ja siitä todettiin, että ”Ilmavoimien esikunnan tehtävänä on huolehtia sotilasilmailun turvallisuudesta ja valvonnasta sekä muista sotilasilmailuun liittyvistä viranomaistehtävistä” (A 387/1996). Käytännössä viranomaisuus oli jakautunut Ilmavoimien esikunnan eri osastoille. Vuoden 2005 ilmailulakimuutokseen kirjattiin, että sotilasilmailuviranomainen on Ilmavoimien esikunnan yhteydessä toimiva sotilasilmailun viranomaisyksikkö. Ratkaisulla tavoiteltiin puolustusministeriön muistion mukaan riippumattomuutta sotilasilmailun toiminnanharjoittajista. Lainsäädännössä otettiin askel kohti itsenäisempää sotilasilmailuviranomaisuutta (L 1242/2005; Muistio 984/4690/2004).

Viimeisimmän, vuoden 2009 lakiuudistuksen tarve johtui liikennehallinnon virastouudistuksesta, jossa Ilmailuhallinto lakkautettiin itsenäisenä virastona ja ilmailun viranomaistoiminnot siirrettiin Liikenteen turvallisuusvirastoon. Lisäksi lakiin tehtiin muutamia korjauksia ja täydennyksiä. Laki ei muuttunut sotilasilmailun osalta ja vuoden 2005 lakimuutoksen periaatteet ovat edelleen voimassa. Uudistunut, voimassa oleva laki astui voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010 (L1194/2010).

4.3.1 Hyvän hallinnon takeet ilmailulain kannalta

Lainsäätäjä ei ole katsonut tarpeelliseksi kirjata ilmailuviranomaiseen kohdistuvia vaatimuksia erikseen ilmailulakiin, koska ilmailuviranomaisen toimintaa säätelee hallintolaki (Ks. kappale 4.2). Lisäksi Eurooppalainen ilmailulainsäädäntö asettaa tiettyjä vaatimuksia viranomaistoiminnalle. Ne eivät kuitenkaan suoraan koske sotilasilmailua, mutta ne antavat suunnan myös sotilasilmailun viranomaistoiminnan kehittämiseksi.

4.3.2 Ilmailulaki määrittelee toimivallan

Ilmailulaki määrittelee sekä siviili- ja sotilasilmailuviranomaisen toimivallan. Sotilasilmailuviranomaisen toimivalta on säädetty lain 4 §:ssä. Siinä todetaan, että yksinomaan sotilasilmailua koskevissa asioissa sotilasilmailuviranomaisella olisi vastaava toimivalta kuin Ilmailuhallinnolla. Valtioneuvoston asetus 557/2011 (ks. kappale 4.7) säätää tarkemmin sotilasilmailuviranomaisesta (L1194/2009).

Sotilasilmailuviranomaisen toimivalta koskee:

1. *sotilasilma-aluksia*
2. *sotilasilma-aluksilla tapahtuvaan lentotoimintaan ja sotilaallisessa tarkoituksessa harjoitettavaan laskuvarjotoimintaan osallistuvaa henkilöstöä;*
3. *sotilasilma-alusten ja sotilasilmailun huoltotoimintaan osallistuvaa henkilöstöä ja muuta henkilöstöä, joka toimii organisaatiossa, jolla on vaikutusta sotilasilmailun turvallisuuteen;*
4. *sotilaslentokoulutusta;*
5. *sotilaslentopaikkoja;*
6. *sotilasilmailun lennonvarmistuslaitteita*
7. *sotilasilmailua palvelevia organisaatioita, joilla on vaikutusta sotilasilmailun turvallisuuteen (L1194/2009).*

4.3.3 Oikeus antaa määräyksiä

Kuten perustuslain 80 § toteaa (Ks. kappale 4.1), voidaan viranomaisen valtuuttaa lailla antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista. Esimerkiksi sotilasilmailuviranomaisen antamat sotilasilmailumääräykset ovat oikeussääntöjä. Valtuutuksen edellytyksenä kuitenkin on sääntelyn kohteeseen liittyvä erityinen syy ja se, ettei sääntelyn asiallinen merkitys edellytä laki tai asetusta. Valtuutuksen soveltamisalan tulee olla täsmällisesti rajattu. Sotilasilmailuviranomaisen valtuudet ja soveltamisalueen rajausta on annettu ilmailulaissa.

Ilmailulain 4 §:n mukaan sotilasilmailuviranomaisella on valtuudet antaa sotilasilmailun turvallisuuden varmistamiseksi, maanpuolustuksen järjestämiseksi ja puolustusvoimille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi puolustusvoimien omaan toimintaan läheisesti liittyviä määräyksiä sotilasilmailusta ja kansainvälisestä sotilasilmailusta suomessa. Sotilasilmailuviranomaisen on kuitenkin neuvoteltava Ilmailuhallinnon kanssa ennen määräyksen antamista eivätkä määräykset eivät saa vaarantaa siviili-ilmailun turvallisuutta (L 731/1999; L1194/2009).

4.3.4 Tarkastustoimivalta

Ilmailuviranomaisen tarkastustoimivalta annetaan ilmailulain 160 §:ssä:

Liikenteen turvallisuusvirastolla on oikeus tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi sekä lain ja yhteisöasetusten noudattamisen valvomiseksi päästä ilma-alukseen ja muuhun paikkaan, jossa ilmailutoimintaa harjoitetaan; pääsyoikeus ei kuitenkaan koske asuintiloja sekä tarkastaa muutoinkin ilmailutoimintaa harjoittavan toimintaa (L1194/2009).

Hallituksen esityksessä todetaan, että sotilasilmailuviranomaisella on sotilasilmailua ja sotilasilma-aluksia koskien vastaavat tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet kuin Liikenteen turvallisuusvirastolla (HE 139/2005).

4.4 Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999 on säädetty vuonna 1999. Lain mukaan ”viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä” (L621/1999). Lain tavoitteena on lisätä viranomaisten toiminnan avoimuutta ja tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista. Yksilöllä ja yhteisöllä on oltava mahdollisuus saada tietoa viranomaisten käsittelyssä olevista asioista ja vaikuttaa siten yhteisten asioiden hoitoon. Lisäksi keskeisten päätösten tulisi perustua luotettavan tiedon pohjalta käytävään avoimeen keskusteluun. Hallinnon julkisuus on edellytyksenä demokratian ja tasa-arvon toteutumiselle sekä hallinnon

luotettavuudelle. Laki sovelletaan julkista tehtävää hoitaviin riippumatta siitä, ovatko ne organisoitu viranomaisiksi (HE 30/1998).

Keskityn opinnäytetyössäni lain viidennen luvun 18 §:ään, koska siinä säädellään viranomaisten velvollisuuksista edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Lain 18 § ottaa huomioon viranomaisten tietoaineistoihin liittyvät erilaisten intressit. Tällaisia ovat asiakirjojen julkisuus ja salassapito, arkistointi, henkilötietojen suoja ja tietojen käyttörajoitukset sekä tietoturvallisuus. Laki on kokonaisuudessaan huomioitava viranomais-toiminnoissa, mutta erityisesti 18 § antaa viranomaiselle laadullisia vaatimuksia hyvään tiedonhallintatapaan (L 621/1999).

4.4.1 Hyvä tiedonhallintatapa

Julkisuuden toteutumisen kannalta keskeiseen rooliin nousevat tiedon laatu ja saatavuus. Lain 18 §:ssä todetaan, että:

Viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä (L 621/1999).

Hallituksen esityksessä (1998) todetaan, ettei lain tarkoituksena ole luetella yksityiskohtaisesti hyvään tiedonhallintatapaan kuuluvia velvoitteita. Käsitteen piiriin määräytyvät asiat riippuvat tilanteesta ja esille tulevista asioista. Lakiin on kirjattu viisi kohtaa, joissa viranomaisiin kohdistuvat vaatimukset esitetään:

Asianmukainen saatavuus merkitsee hallituksen esityksen mukaan asiakirjojen julkisuuteen liittyviä tehtäviä, tietojen tuottamista ja jakelua sekä viranomaisen asiakirjojen luettelointia ja arkistointia. Ulkopuolisen on pystyttävä vaivattomasti selvittämään, mitä julkisia asiakirjoja viranomaisella on. Tavoitteena on myös tehostaa viranomaisen sisäistä toimintaa ja tiedonkulkua. Käsiteltävät asiat voidaan esityksen mukaan kirjata diaariin tai luetteloida muulla tavalla. Tästä esimerkkinä mainitaan

asiankäsittelyjärjestelmä. Salassa pidettävien asiakirjojen luettelointi ja arkistointi on toteutettava siten, etteivät sivulliset saa salassa pidettäviä tietoja. Salaaminen ei saa haitata julkisten tietojen saatavuutta. Asianmukainen saatavuus merkitsee myös, että viranomaisen on huolehdittava, ettei omassa toiminnassa tarvittavien tietojen asianmukaiselle käytölle ole lainsäädännöllisiä tai teknisiä esteitä (HE 30/1998).

Tiedon *käytettävyys* merkitsee, että tiedon on oltava suunnitellulla tavalla käytettävissä niille henkilöille, joilla on siihen oikeus. Käytettävyydellä on myös laadullinen näkökulma, eli tiedon on oltava tarkoitukseensa nähden käyttökelpoista. Lisäksi käytettävyydellä tarkoitetaan, että tiedon on oltava häiriöttömästi saatavilla virkatehtävien hoitoa varten. Tämä koskee myös tilanteita, joissa toinen viranomaisen on riippuvainen muualta saatavasta tiedosta ja sen laadusta (HE 30/1998).

Tiedon *suojaaminen* merkitsee hallituksen esityksen mukaan tiedon saatavuuteen ja käyttötarkoitukseen liittyviä rajoituksia. Viranomaisen on osin teknisinä turvallisuusjärjestelyinä, osin muina käytännön menettelytapoina huolehdittava salassapidosta ja henkilötietojen suojaamisesta (HE 30/1998).

Tiedon *eheyden ja laadun* merkitys on korostunut tietotekniikkaan liittyvien riskien vuoksi. Viranomaisen tulisi vähentää riskejä erilaisten turvallisuustoimenpiteiden avulla. Viranomaisen järjestelmissä olevan tiedon eheyttä tulee turvata tahattomalta tai lainvastaiselta muuttamiselta. Tiedon on oltava tallennettua tietoa vastaavassa muodossa. Laista ei voi johtaa vaatimusta siitä, että viranomaisen hallussa olevan tiedon tulisi aina vastata todellista tilannetta. Esityksen mukaan oikeellisuusvaatimus vaihtelee tilanteen mukaan. Esimerkiksi rekisteriin tehtävillä merkinnöillä on korostettu luotettavuusvaatimus.

Vaikka oikeellisuusvaatimus vaihtelee, ei viranomaisen antama tieto saa olla harhaanjohtavaa (HE 30/1998).

Menettelyllisenä vaatimuksena lain 18 § luettelee erityisesti tietojen laatuun vaikuttavista tekijöitä, jotka on otettava viranomaisen toiminnassa huomioon:

1) viranomaisen on pidettävä luetteloja käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista sekä siitä, että julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä (L 621/1999).

2) viranomaisen on laadittava ja pidettävä saatavilla kuvaukset tietojärjestelmistään sekä niiden sisältämästä julkisista tiedoista, ellei aineisto ole salassa pidettävää (L 621/1999).

3) viranomaisen on selvitettävä tietojärjestelmien käyttöönottoa sekä yleisiä uudistuksia (hallinnollinen tai lainsäädännöllinen) valmisteltaessa suunniteltujen toimenpiteiden vaikutukset hyvään tiedonhallintatapaan. Lisäksi on tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin hyvän tiedonhallintatavan ja tietojärjestelmien suojaamiseksi (L 621/1999).

4) viranomaisen on suunniteltava ja toteutettava asiakirja- ja tietohallintonsa sekä tietojärjestelmät niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa. Lisäksi asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot on arkistoitava tai hävitettävä asianmukaisesti. Asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suoja, eheys ja laatu on turvattava (L 621/1999).

5) viranomaisen on huolehdittava siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä sekä tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä. Lisäksi tietoturvallisuusjärjestelyjä ja hyvän tiedonhallintavan toteuttamiseksi annettujen määräyksien noudattamista valvotaan (L 621/1999).

4.5 Turvallisuustutkintalaki 525/2010

Turvallisuustutkintalaki 525/2010 astui voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2011. Samalla kumottiin onnettomuuksien tutkinnasta annettu laki 373/1985. Lakiuudistuksen tavoitteena oli saattaa onnettomuuksien tutkintaa koskeva lainsäädäntö sopusointuun perustuslain kanssa. Taustalla oli myös tarve varmistaa tutkintaviranomaisia ja menettelytapoja koskevan sääntelyn ajantasaisuus suomen kansainvälisiä velvoitteita ja euroopan unionin lainsäädäntöä vasten. Uudistuneen lain säännökset tulivat pääosin sovellettaviksi myös sotilasilmailuonnettomuuksien turvallisuustutkintaan (L 525/2010; HE 204/2010 vp).

Turvallisuustutkintalain tarkoitus on määritelty lain 1 §:ssä:

Turvallisuustutkinnan tarkoituksena on yleisen turvallisuuden lisääminen, onnettomuuksien ja vaaratilanteiden ehkäiseminen sekä onnettomuuksista aiheutuvien vahinkojen torjuminen (L 525/2011).

Hallituksen esityksen mukaan yleinen turvallisuuden lisääminen tarkoittaa esimerkiksi ihmisen hengen ja terveyden sekä ympäristön ja omaisuuden suojaamista. Se merkitsee myös uusien onnettomuuksien ja vaaratilanteiden ehkäisemistä: tutkinnan johdosta voi paljastua konkreettinen onnettomuusuhka. Lakia sovelletaan 2 §:ssä tarkoitettujen onnettomuuksien, vaaratilanteiden ja niitä vastaavien vakavien tapahtumien turvallisuustutkintaan. Onnettomuudet on eri liikennemuotojen osalta määritelty pääsääntöisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveissä tai kansainvälisissä sopimuksissa (L 525/2010; HE 204/2010 vp).

Turvallisuustutkintalaissa määriteltyjä onnettomuuksia ovat:

- 1) suuronnettomuus millä tahansa yhteiskunnan osa-alueella
- 2) ilmailussa tapahtunut onnettomuus tai vakava vaaratilanne
- 3) rautatieliikenteessä tapahtunut vakava onnettomuus
- 4) meriliikenteessä tapahtunut hyvin vakava onnettomuus

- 5) teematutkinta, joka suoritetaan usean toisiaan muistuttavan onnettomuuden tai vaaratilanteen johdosta (L 525/2010).

Turvallisuustutkintaa suorittaa oikeusministeriön yhteydessä oleva riippumaton ja itsenäinen Onnettomuustutkintakeskus. Tutkinnan lisäksi Onnettomuustutkintakeskuksen lakisääteisiä tehtäviä ovat turvallisuustutkinnan yleinen järjestäminen, tutkijakoulutus, tutkintavalmiuden ylläpito, kansainvälinen yhteistyö sekä turvallisuussuositusten antaminen ja niiden seuraaminen. Laki säättää myös onnettomuustutkintakeskuksen johtajan sekä tutkintaa tekevien virkamiesten pätevyysvaatimukset ja asettaa itse tutkintaa koskevia menettelytapavaatimuksia. Sotilasilmaluonnettomuuksien tutkinnasta vastaa sotilasilmaluviranomainen (L 525/2010).

4.6 Laki sotilasilmaluonnettomuuksien tutkinnasta

Laissa sotilasilmaluonnettomuuksien tutkinnasta 526/2011 säädetään yksinomaan sotilasilmaluonnettomuuksien ja vaaratilanteiden johdosta tehtävästä turvallisuustutkinnasta. Lain tarkoitus vastaa turvallisuustutkintalaissa säädettyä tarkoitusta. Lakiin on kirjattu sotilasilmaluviranomaiselle valtuus antaa määräyksiä sotilasilmaluonnettomuuksien tutkinnan teknisestä toimittamisesta (L 526/2011).

Sotilasilmaluonnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnasta vastaa sotilasilmaluviranomainen, joka voi asettaa tutkintaryhmän vuosittain tai yksittäistä tutkintaa varten. Sotilasilmaluviranomaisen toimivalta koskee ainoastaan sotilasilmalua ja mikäli osallisina on vain puolustusvoimien henkilökuntaa. Muussa tapauksessa tutkinnan suorittaa Onnettomuustutkintakeskus. Tutkintaan liittyvien toimivaltuuksien ja käytäntöjen osalta noudatetaan pääosin turvallisuustutkintalakia: sotilasilmaluviranomaiseen sovelletaan tutkinnan yhteydessä, mitä turvallisuustutkintalaissa säädetään Onnettomuustutkintakeskuksesta.

Sotilasilmailun erityispiirteenä on laissa määritelty sotilasilmailuonnettomuuksien tarkastuslautakunta, jonka tehtävänä on itsenäisenä elimenä antaa sotilasilmailuviranomaiselle lausunto tutkitun onnettomuuden ja vaaratilanteen syistä ja tehtyjen toimenpiteiden riittävydestä (L 526/2011; HE 204/2010).

4.7 Valtioneuvoston asetus sotilasilmailusta

Valtioneuvoston asetus sotilasilmailusta 557/2011 on säädetty ilmailulain 1194/2009 4 §:n nojalla. Asetuksen tarkoituksena on säätää poikkeuksia ilmailulaista sotilasilmailun osalta. Puolustusministeriön muistion perusteluissa todetaan ilmailulain olevan ilmailun yleislaki ja se ei kaikilta osin sovellu sotilasilmailuun teknisten erityisvaatimusten ja sotilasilmailun tarkoituksen vuoksi (Muistio 984/4690/2004).

4.7.1 sotilasilmailuviranomaisen tehtävät ja kokoonpano

Sotilasilmailuviranomaisen tehtävät rinnastuvat liikenteen turvallisuusviraston tehtäviin. Asetus tarkentaa ilmailulaissa annettuja tehtäviä sotilasilmailun osalta. Sotilasilmailuviranomaisen tehtävänä on:

- 1) *huolehtia sotilasilmailun turvallisuudesta ja valvonnasta sekä vastata sotilasilmailuun liittyvistä tehtävistä, jotka sille ilmailulaissa, sotilasilmailuonnettomuuksien tutkinnasta annetussa laissa (526/2011) tai muualla säädetään;*

- 2) *osallistua sotilasilmailun hallintotehtäviin liittyvään kansainväliseen yhteistyöhön (557/2011).*

Sotilasilmailuviranomaisella on itsenäinen ratkaisovalta sotilasilmailua koskeissa asioissa, joiden soveltamisala on rajattu ilmailulaissa. Yksikköä johtaa päällikkö, joka on toimivaltainen antamaan soveltamisalaan kuuluvat oikeussäännöt. Puolustusministeriön muistioon on kirjattu yksikön päällikön kelpoisuusvaatimukset. Niiden mukaan päälliköltä edellytetään soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa ja laajaa sotilasilmailun kokemusta.

Muilta osin yksikön henkilöstön kelpoisuusvaatimukset säädetään asetuksessa puolustusvoimista (A 557/2011; A 667/1992; Muistio 984/4690/2004).

Yksikössä on kolme vastuualuetta. Teknisen toiminnan vastuualue käsittelee lentotekniikkaa, lennonvarmistustekniikkaan ja tukeutumiseen liittyviä asioita. Lentotoiminnan vastuualue käsittelee puolestaan lentotoimintaan ja lennonvarmistukseen liittyviä asioita. Kolmas asetuksen mukainen vastuualue on erillistoimintojen vastuualue, joka käsittelee lentoturvallisuustoimintaan, ilmailulääketieteeseen ja oikeudelliseen toimintaan liittyviä asioita (A 557/2011; Muistio 984/4690/2004).

Asetukseen sotilasilmailusta on kirjattu kaksi sotilasilmailuviranomaista koskevaa laadullista minimivaatimusta: yksikön päällikön kelpoisuusvaatimukset ja vaatimuksen yksikön kokoonpanosta. Asetus siis kertoo, kuinka sotilasilmailuviranomaisen tulisi organisoitua.

4.8 Yhteenveto lakisäätteisistä vaatimuksista

Julkisorganisaatioihin kohdistuu vahva lainsäädännöllinen ohjaus. Sotilasilmailun viranomaisyksikkö ei muodosta poikkeusta. Ohjaavaa lainsäädäntöä voidaan pitää jopa poikkeuksellisen vahvana verrattuna sotilasilmailuviranomaisen organisatoriseen asemaan ja resursseihin nähden. Sotilasilmailuviranomaista ohjaa lainsäädännön kautta kolme eri ministeriötä:

- Oikeusministeriö
- Liikenne- ja viestintäministeriö
- Puolustusministeriö
- Valtionvarainministeriö (hallintolakiin perustuva arvo-ohjaus)

Tärkein suoritustapaa ohjaava lainsäädäntö on kirjattu hallintolakiin ja lakiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Lait ja eteenkin lakien perustelut määrittelevät hyvän hallintotavan ja antavat tarkkoja toiminnan järjestelyyn

liittyvä *laadullisia* ohjeita. Hallintolaki ja laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta vastaavat siis kysymykseen *miten*. Muu lainsäädäntö, kuten ilmailulaki, antaa puolestaan yksiselitteisen vastauksen kysymykseen *mitä*.

Ilmailulaki, laki sotilasilmaluonnettomuuksien tutkinnasta ja asetus sotilasilmalusta antavat sotilasilmaluviranomaisen toiminnalle *mission*. Ne vastaavat kysymykseen *mitä*. Mission määrittelevä lainsäädäntö antaa sotilasilmaluviranomaiselle ne tehtävät, jotka on pakko suorittaa. Palvelutason määrittäminen on mahdollista hallintolain rajoissa ja palvelutasoa turvataan arvoajattelun ja laatujohtamisen keinoin (Ks. kappaleet 2 ja 3).

5. YHTEENVETO

Opinnäytetyön tavoitteena oli etsiä sotilasilmalun viranomaisuuteen kohdistuvia vaatimuksia SFS-EN-ISO 9001:2008 laatukäsikirjamallia varten (Ks. liite 1). Etsin vaatimuksia lainsäädännöstä ja valtion yleisestä arvopohjasta. Lainsäädännöstä valitsin vain ne lait, joiden arvioin määrittävän suoritustavan ohjauksen sekä ne, jotka antavat sotilasilmaluviranomaiselle tehtävän, *mission*. Toinen tavoite oli suunnitella SFS-EN-ISO ISO9001:2008 käsikirjasisältö, jossa huomioidaan löydetyt, sotilasilmalun viranomaisuuteen kohdistuvat vaatimukset. Lisäksi tarkastelin laatujohtamisen yleisiä periaatteita tavoitteena muodostaa sotilasilmaluviranomaiselle soveltuva laatujohtamismalli.

Laatukäsikirjamallin (Ks. liite 1) avulla voidaan laatia ensimmäinen versio sotilasilmaluviranomaisen SFS-EN-ISO ISO9001:2008 laatukäsikirjasta. Laatukäsikirjamalliin on integroitu keskeisimmät, lähinnä hyvän hallintotavan turvaavat lakisääteiset vaatimukset sekä valtionhallinnon arvot. Laatukäsikirjamallia soveltamalla voidaan varmistaa kansalaisten ja organisaatioiden yhdenvertainen kohtelu lain edessä sekä viranomais-toiminnan tuloksellisuus niukoilla resursseilla. Laatujohtamismallin (Ks. kappale 2.5) avulla voidaan varmistaa hyvän hallintotavan toteutumista ja parantaa sotilasilmaluviranomaisen sisäistä tehokkuutta.

Laatukäsikirja ei ratkaise kuitenkaan kaikkia sotilasilmailun viranomais-toimintaan liittyviä kysymyksiä. Tulee huomioida, että laatukäsikirjamallin avulla voidaan laatia vasta *ensimmäinen*, jatkokehittelyä vaativa versio. Keskeisimmät puutteet on löydettävissä viranomaiseen kohdistuvista lainsäädännöllisistä vaatimuksista, jota en ole aukottomasti kyennyt ottamaan huomioon: aihealue on laaja. Jo yksistään hallintolaista on rajattu tämän opinnäytetyön ulkopuolelle useita keskeisiä kappaleita. Nämä rajaukset on tarkasteltava uudelleen laatukäsikirjan jatkokehittelytyössä.

Toinen epävarmuustekijä on itse tutkimusmenetelmä, sisällönanalyysi. Opinnäytetyössä on keskitytty tiettyihin ilmaisuihin, niiden välisiin yhteyksiin ja kokonaisuuksiin. Yhteyksien hahmottamisen apuvälineenä käytettiin opinnäytetyön tekijän kymmenen vuoden kokemusta tutkittavalta aihealueelta. Vaikka sisällönanalyysin eräs kulmakivi on objektiivisuus, on oman toiminnan tutkimisessa aina objektiivisuutta vaarantavia tekijöitä. Ulkopuolinen tutkija olisi saattanut päätyä erilaiseen vaatimusmäärittelyyn ja laatukäsikirja-rakenteeseen. Tästä syystä, kun laatukäsikirja aikanaan valmistuu, on se alistettava riippumattoman tahon tarkasteltavaksi.

Opinnäytetyössä käytettiin kansallisia lähteitä. Päätös kansallisten lähteiden käytöstä perustui viranomaisen rooliin, joka on yksinomaan kansallinen. Toimintaa ohjaa kansallinen lainsäädäntö ja kansallinen arvopohja. Laatujohtaminen on näkemykseni mukaan ainoa osa-alue, josta olisi helposti löydettävissä kansainvälistä lähdemateriaalia. Jos laatujohtaminen rajataan julkisorganisaatioihin ja viranomaistoimintaan, pienenee mahdollisten lähteiden määrä oleellisesti. Käytetyistä lähteistä oli löydettävissä kansainvälistä näkökulmaa esimerkiksi laatujohtamismallien osalta. Käytettyä lähdemateriaalia voidaan pitää luotettavana. Eteenkin pohjoismaisen hyvinvointivaltion lainsäädäntö on laadultaan korkeatasoista ja yksiselitteistä. Lakien julkiset perustelut muodostavat erittäin merkittävän, luotettavan aineistokokonaisuuden.

Tutkittavasta aineistosta rajattiin pois huomattava määrä viranomaistoimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä. Kuten totesin, jätettiin esimerkiksi hallintolaista isoja kokonaisuuksia käsittelemättä. Jatkotutkimuksessa tulisi selvittää, sisältääkö rajattu aineisto sellaisia merkittäviä lisävaatimuksia, jotka olisi otettava huomioon viranomaistoiminnassa. Toinen aihe jatkotutkimuksiin on sotilasilmailuviranomaisen nykyinen organisatorinen asema Ilmavoimien esikunnan yhteydessä. Asemointiin on kohdistunut kritiikkiä koko yksikön olemassaolon ajan. Myös puolustavia näkemyksiä on esitetty. Asemointi perustuu asetukseen sotilasilmailusta, joten muutokset edellyttävät asetusmuutosta. Muutos puolestaan edellyttää vahvoja tieteellisiä perusteluja, jotka sisältäisivät kannanoton lainsäädännöllisistä velvoitteista, hyvän hallintotavan toteutumisesta ja viranomaistoiminnan resursoinnista.

Jatkotutkimuksia tulisi lähestyä seuraavien kysymysten kautta:

1. Mitä viranomaistoimintaan kohdistuvia lisävaatimuksia pois rajattu lainsäädäntö sisältää?
2. Mikä on sotilasilmailun viranomaistoimintojen paras organisatorinen sijainti?
3. Mitkä ovat tietyn sijainnin tieteelliset, tosiasioihin pohjautuvat perustelut
4. Mitkä ovat eri sijaintivaihtoehtojen edut ja haitat?

5.1 Näkökulma laatujohtamiseen

Sotilasilmailuviranomaisen laatujohtamisella varmistetaan hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen kaikessa sotilasilmailuviranomaisen toiminnassa. Laatujohtamisen osa-alueita ovat myös parhaiden toimintatapojen standardisointi ja niiden jatkuva kehittäminen sekä kokonaislaatutason kehittäminen. Laatujohtamisella varmistetaan ennen kaikkea kansalaisten ja organisaatioiden yhdenvertainen kohtelu ja tasa-arvo. Esimerkiksi viranomaispäätösten on oltava samankaltaisissa tilanteissa samansuuntaisia riippumatta siitä, kuka on päätöksen asiakas. Yhdenvertaisuus varmistetaan standardisoidulla päätöksenteon menettelyt.

Sotilasilmailuviranomaisen tärkeimmät tuotteet ovat sotilasilmailun normit. Vaikka normien laadinnassa ei varsinaista asiakasyhdyspintaa olekaan, on normien sisältämän tiedon laadulla keskeinen merkitys organisaatioiden toimintaan. Puutteet ja epäselvyydet normissa voivat heikentää asiakkaan toimintamahdollisuuksia. Yksityissektorilla tämä tarkoittaa suoraan kilpailukyvyn heikentymistä. Samoja piirteitä on sotilasilmailuviranomaisen suorittamassa tarkastustoiminnassa, jolla voi olla merkittävä vaikutus organisaatioiden oikeusasemaan: Viranomaisen toimet voivat vaikuttaa organisaation kykyyn harjoittaa elinkeinoa. Normianto ja tarkastustoiminta ovat jo opinnäytetyön tehtävänannossa tunnistettu sotilasilmailuviranomaisen tärkeimmiksi tuotteiksi. Tuotelaatu varmistetaan SFS-EN-ISO9001:2008 standardin avulla.

Laatujohdamisella tavoitellaan myös organisatorisia edellytyksiä laadun tekemiselle. Hyvän hallintotavan ohella sotilasilmailuviranomaisen tulee tavoitella organisaation sisäistä tehokkuutta siten, että pienellä henkilöstömäärällä voitaisiin tuottaa laissa vaaditut palvelut. Samalla tulee määritellä resursseihin nähden toteuttamiskelpoinen palvelutaso ja antaa julkisesti sen mukainen palvelulupaus. Muussa tapauksessa voidaan joutua tilanteeseen, jossa liian erinomainen palvelu jollain osa-alueella johtaa kasvavaan resurssitarpeeseen. Resursseihin mitoitettu palvelutaso ei saa kuitenkaan tarkoittaa palvelun laadun vaihtelua: asiakkaita on kohdeltava yhtä huonosti.

5.2 Näkökulmia asemointiin ja asiakkuuksiin

Sotilasilmailun viranomaisyksikön palvelut rahoitetaan verovaroin. Palveluilla ei ole maksavaa asiakasta. Viranomaisen on kuitenkin pidettävä tyytyväisenä ainakin kaksi asiakasta: valtio, joka on palvelu tarjoaja ja jota edustavat ministeriöt sekä kansalaiset, jota edustavat organisaatiot.

Opinnäytetyön yhteydessä ja sotilasilmailuviranomaisen toimintaa havainnoimalla minulle muodostui näkemys, jonka mukaan ministeriöiden ja sotilasilmailuviranomaisen välillä ei ole taloudellista ohjausmekanismia tai

muutakaan muodollista menettelyä tai yhteyskanavaa. Lainsäädännöllinen ohjaus näyttää toimivan, mutta se perustuu yksinomaan kirjattuun lakiin, ei organisaatioiden väliseen aktiiviseen kanssakäymiseen. Sotilasilmailuviranomaisen ja ministeriöiden välillä ei havaittu sellaista yhteyttä tai tuotetta, jolla voitaisiin osoittaa sotilasilmailun viranomaisuus kannattavaksi resursointikohteeksi. Tulee muistaa, että palveluntarjoaja pidetään tyytyväisenä tuottamalla vastinetta annetuille resursseille.

Yhteyden puuttuminen voi johtaa sotilasilmailuviranomaisen legitimititeetti-ongelmaan, jota vahvistaa taloudellinen riippuvuus suurimmasta toiminnanharjoittajasta, ilmavoimien esikunnasta. On muistettava, että budjettipohjaisessa organisaatiossa sotilasilmailuviranomaisen rahoitus tulee ilmavoimien budjetista. Sotilasilmailuviranomainen ei ole siten erillinen, talousarviossa tunnustettu riippumaton toimielin. Voihan olla, että juuri asemoinnista johtuen ministeriöillä ei ole näkyvyyttä sotilasilmailun viranomaistoimintaan: palvelua ei osata odottaa.

5.3 Näkökulma arvoihin

Julkishallinnon palvelun laatu pohjautuu arvoihin. Valtionhallinto on nostanut arvot merkittäväksi johtamista ohjaavaksi tekijäksi. Arvot pohjautuvat havaintoni mukaan hallintolakiin ja ovat luonteeltaan hyvin teknisiä sekä käytännönläheisiä. Niillä onkin mielestäni vähän merkitystä sellaisessa organisaatiossa, jonka toiminta täyttää hallintolain antamat vaatimukset. Valtionhallinnon arvot näyttävät viittaavan enemmän toimintaohjeisiin kuin etiikkaan. Valtionhallinnon arvoja ei ole kuitenkaan tarkoitettu yksistään toimintaohjeiksi, vaan niillä yritetään vaikuttaa johtamisen lisäksi henkilöstön arvomaailmaan, ajatteluun. Ei yksistään riitä, että virkamies täyttää toiminnassaan lakisääteiset vaatimukset.

Arvot ovat juurtuneet oman viiteryhmän kulttuuriin ja vuosikymmenten toimintatapoihin. Sotilasilmailuviranomainen on organisaationa hyvin nuori, joten vahvaa omaa arvopohjaa ei ole vielä muodostunut. Sotilasilmailuviranomainen ei ole myöskään luonut omia, kirjattuja ja julkilausuttuja arvoja. Sotilasilmailuviranomainen ei kuitenkaan toimi ilman arvoja. Näkemykseni mukaan toimintaa ohjaa piilevä arvomaailma, joka peräisin ilmavoimista. Tulee muistaa, että suurin osa sotilasilmailuviranomaisen virkamiehistä omaa pitkän ilmavoimataustan. Tämä jättää auki tärkeän kysymyksen: onko piilevän, ilmavoimista peräisin oleva arvomaailman ja sotilasilmailuviranomaiselle kuuluvan arvomaailman välillä ristiriitaa? Toiminnanharjoittajan ja valvovan viranomaisen arvomaailman voidaan olettaa poikkeavan toisistaan. On huomioitava, että organisaation menestys oli osittain kiinni siitä, ettei organisaatiossa ole arvoristiriitoja (Puohiniemi 2003, 31; Voutilainen, Ritola ja Moisio (2001, 31).

Tiivistän opinnäytetyön tulokset viiteen toteamukseen:

1. Viranomaistoiminnan laatu on norminmukaisuutta
2. Laatujohtamisella ja arvoilla varmistetaan viranomaistoiminnan norminmukaisuus
3. Toimintatapojen standardoinnilla varmistetaan tuotelaatu ja toiminnan sisäinen tehokkuus
4. Laatujohtamisella, arvoilla ja toimintatapojen standardoinnilla ylläpidetään ja varmistetaan viranomaistoiminnan legitimitetti ja olemassa olon oikeutus
5. Asiakasrajapintaa ei kehitetä erikseen vaan sen oletetaan kehittyvän huolehtimalla viranomaistoiminnan norminmukaisuudesta.

LÄHTEET

A 387/1996. Sotilasilmailuasetus (kumottu). Viitattu 11.2.2012. valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), säädökset alkuperäisinä.

A 577/2011. Valtioneuvoston asetus sotilasilmailusta. Viitattu 11.2.2012. valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), säädökset alkuperäisinä.

A 667/1992. Asetus puolustusvoimista. Viitattu 15.4.2012. valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), säädökset alkuperäisinä.

Airaksinen, T., moraalifilosofia, werner söderström osakeyhtiö, 1987 toinen painos.

Arvot arjessa – virkamiehen etiikka. Käsikirja, valtionvarainministeriö, Edita Prima Oy. Helsinki 2005.

Arvot virkamiehen arjessa, selvitys virkamiesetiikan nykytilasta. 2007. Helsinki: Valtionvarainministeriö.

Crosby, P.B., Laatu on ilmaista. Laatuteema Oy. Helsinki 1986.

HaVM 29/2002. Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Viitattu 24.1.2012. Valtion säädöstietopankki Edilex <http://www.edilex.fi/virallistieto/mt/havm20020029>.

HE 30/1998. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Viitattu 23.1.2012. valtion säädöstietopankki Finlex. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1998/19980030>.

HE 72/2002vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Viitattu 10.1.2012. Valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), hallituksen esitykset.

HE 139/2005. Hallituksen esitys Eduskunnalle ilmailulaiksi. Viitattu 20.1.2012. valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), hallituksen esitykset.

HE 204/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle turvallisuustutkintalaiksi, laiksi sotilasilmailuonnettomuuksien tutkinnasta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta sekä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen XI-1 lukuun tehdyn muutoksen hyväksymisestä ja laiksi muutoksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Viitattu 10.2.2012. Valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), hallituksen esitykset.

Heikkonen, J. 1995. Moraali ja etiikka käytännössä, käsikirja. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.

Heinonen. P. 2012. Sotilasilmailun viranomaisyksikön päällikkö, Insinöörieversti. Haastattelu 14.3.2012.

L 281/1995. Ilmailulaki (kumottu). Viitattu 20.1.2012. valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), ajantasainen lainsäädäntö, kumotut säädökset.

L 434/2003. Hallintolaki. Viitattu 10.1.2012. valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), ajantasainen lainsäädäntö.

L 525/2010. Turvallisuustutkintalaki. Viitattu 10.2.2012. valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), säädökset alkuperäisenä.

L 526/2011. Laki sotilasilmailuonnettomuuksien tutkinnasta. Viitattu 15.2.2012. valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), ajantasainen lainsäädäntö.

L 621/1999. Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Viitattu 20.2.2012. valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), ajantasainen lainsäädäntö.

L 731/1999. Suomen perustuslaki. Viitattu 15.1.2012. valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), ajantasainen lainsäädäntö.

L 1194/2009. Ilmailulaki. Viitattu 20.1.2012 valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), ajantasainen lainsäädäntö.

L 1242/2005. Ilmailulaki (kumottu). Viitattu 21.1.2012. valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), ajantasainen lainsäädäntö, kumotut säädökset.

Lillrank, P. 1998. Laatuajattelu. Laadun filosofia, tekniikka ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Keuruu: kustannusosakeyhtiö Otava.

Lumijärvi I., Jylhäsaari J. 2000. Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena. 2.p. Helsinki: Gaudeamus. Oy
Yliopistokustannus University Press Finland Ltd.

Mäenpää, O. 2004. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita Prima Oy

Neitzel, S., Welzer, H. 2011. Sotilaat, taistelemisesta, tappamisesta ja kuolemista. Juva: Gummerus Kustannus.

Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M., Kuusikko, K. 2010. Hallintolaki. Juva: WSOYPRO

Pesonen, H. 2007. Laatu! Asiantuntijaorganisaation laatuopas. Juva: WS Bookwell Oy

Puohiniemi, M. 2003. Löytöretki yrityksen arvomaailmaan. Espoo: Limor kustannus

Puolustusministeriö. 2005. Muistio 984/4690/2004. Valtioneuvoston asetus sotilasilmailusta.

Tuomi, J., Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi

SFS-EN ISO9000. 2005. Laaduhallintajärjestelmät. Perusteet ja sanasto. 2.p. Helsinki: Suomen Standardisoimisliitto SFS. Viitattu 12.2.2012. Torniportaali, SFS Online

SFS-EN-ISO ISO 9001. 2008. Laadunhallintajärjestelmä. Vaatimukset. 4.p. Helsinki: Suomen Standardisoimisliitto SFS. Viitattu 12.2.2012. Torniportaali, SFS Online.

SFS-EN-ISO/IEC 17020. 2004. Yleiset vaatimukset erityyppisten tarkastuslaitosten toiminnalle. Helsinki: Suomen Standardisoimisliitto SFS. Viitattu 10.2.2012. Torniportaali, SFS Online.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta. VM092:00/2001. viitattu 15.11.2011
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/02_henkilostohallinnon_asiakirjat/04_muut_henkilostohallinnon_asiakirjat

Valtiovalta suomessa kuuluu kansalle. n.d. Oikeusministeriön esite. Viitattu 15.4.2012. <http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Esitteet/Perustuslaki>

Voutilainen, P., Ritola, O., Moisio, J. 2001. IMS johtamisjärjestelmä - laatu, ympäristö ja turvallisuus liiketoiminnan kehittämisessä. Helsinki: Edita Oyj

Vuori, M. 2009. Luentokalvo organisaation arvoista. Viitattu 15.11.2011.
http://www.mattivuori.net/julkaisuluettelo/liitteet/organisaation_arvoista.pdf.

1 JOHDANTO

- 1.1 Lyhenteet ja määritelmät
- 1.2 Organisaation esittely
- 1.3 Toiminta, ympäristö ja toimivalta
- 1.4 Missio (tehtävä)
- 1.5 Laatu politiikka ja hyvän hallintotavan politiikka
- 1.6 Sotilasilmailuviranomaisen arvot
- 1.7 Riippumattomuus
- 1.8 Puolueettomuus
- 1.9 Koskemattomuus
- 1.10 Tasapuolisuus
- 1.11 Objektiivisuusperiaate
- 1.12 Suhteellisuusperiaate

2. DOKUMENTOINTI

- 2.1 Toimintakäsikirja
- 2.2 Menettelyohjeet
- 2.3 Asiakirjojen hallinta
- 2.4 Tallenteiden ohjaus

3. JOHTAMINEN

- 3.1 Johtoryhmä
- 3.2 Johdon sitoutuminen
- 3.3 Asiakas- ja sidosryhmäkeskeisyys
- 3.4 Laatu tavoitteet, hyvän hallintotavan toteutumisen tavoitteet
- 3.5 Laadun ja hyvän hallintotavan ohjelma
- 3.6 Vastuut ja valtuudet
- 3.7 Johdon edustaja (kehitysjohtaja)
- 3.8 Sisäinen viestintä
- 3.9 Johdon katselmus

4. RESURSSIT

- 4.1 Henkilöstö
- 4.2 Henkilöstön hyvinvointi
- 4.3 Pätevyys ja koulutus
- 4.3.2 Päällikkö

- 4.3.3 Tutkimuspäällikkö
- 4.3.4 Lakimies
- 4.3.5 Vastuualuepäällikkö
- 4.3.6 Tarkastaja
- 4.3.7 Sihteeri
- 4.4 Tilat, välineet, laitteet
- 4.5 Työympäristö

5. TUOTTEET JA NIIDEN TOTEUTTAMINEN

- 5.1 Tuotesuunnittelu, yleistä
- 5.2 Tuotteisiin kohdistuvat vaatimukset
- 5.3 Tuotteiden jäljitettävyys
- 5.4 Tuotteiden säilytys
- 5.5 Tuotesuunnittelun ja kehittämisen suunnittelu
- 5.6 Prosessit
- 5.6.1 Normit
- 5.6.2 Valvonta
- 5.6.3 Sertifiointi (luvat, päätökset)
- 5.7 Asiakasviestintä

6. LAATUJÄRJESTELMÄ

- 6.1 Asiakas- ja sidosryhmä- tyytyväisyys
- 6.2 Sisäiset auditoinnit
- 6.3 Auditointiohjelma
- 6.4 Prosessimittarit
- 6.5 Tuoteseuranta ja poikkeavan tuotteen ohjaus
- 6.6 Organisaation tilan seuranta ja jatkuva parantaminen
- 6.7 Korjaavat ja ehkäisevät toimenpiteet

Liite 1. Sotilasilmailun viranomaisyksikön SFS-EN-ISO9001:2008 laatukäsikirjamalli (yksityiskohtainen sisältö)								2
No	OTSIKKO	ISO9001 2008	L621/1999 julkisuuslaki	L434/2003 hallintolaki	L1194/2009 Ilmailulaki	L526/2011, Laki sotilasilmailu onnettomuuksien tutkinnasta	Valtionhallinnon arvot	HUOM
					A557/2011 Asetus sotilas- ilmailusta	L525/2010, Laki turvallisuus- tutkinnasta		

1.	Johdanto							Tämä osio sisältää perustiedot Sotilasilmailuviranomaisen organisaatiosta, toimintaympäristöstä ja laatupolitiikasta
1.1	Lyhenteet ja määritelmät	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	Kirjataan käsikirjassa käytettävät lyhenteet sekä toimialaan liittyvät määritelmät
1.2	Organisaation esittely	4.1	ei vaatimusta	ei vaatimusta	A557/2011, 3 §	ei vaatimusta	ei vaatimusta	<ul style="list-style-type: none"> - organisaatiokaavio - yhteystiedot - toiminnan yleiskuvaus
1.3	Toiminta ympäristö ja toimivalta	4.1	ei vaatimusta	ei vaatimusta	L1194/2009, 4 §	L526/2011	ei vaatimusta	<p>Listataan asiakasryhmät, sidosryhmät, yhteistyökumppanit, viranomaisyhteistyö, tuotteet, palvelut</p> <p>Kirjataan lakiin perustuva toimivalta</p> <p>Kirjataan kuvaus, miten SVY on oikeudellisesti tunnistettavissa eteenkin, kun SVY on toiminnanharjoittajan yhteydessä</p>
1.4	Missio (tehtävä)	4.1	ei vaatimusta	ei vaatimusta	L1194/2009, 4 § A557/2011, 4 §	L526/2011, 4 §, 5 §	ei vaatimusta	Kirjataan SVY:n lakisääteiset tehtävät
1.5	Laatupolitiikka ja hyvän hallintotavan politiikka	4.2.1	ei vaatimusta	6 § - 10 §	ei vaatimusta	ei vaatimusta	<p>Vastaa arvoon: <i>toiminnan tuloksellisuus</i></p> <p><i>laatu ja vahva asiantuntemus</i></p>	<p>kirjataan lausuma/lupaus SVY:n laatupolitiikasta ja hyvän hallintotavan politiikasta sekä laatutavoitteesta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sovelluttava toiminta-ajatukseen (missio) - sitoutuminen vaatimusten täyttämiseen ja jatkuvaan parantamiseen - sitoutuminen hyvän hallintotavan ja lainsäädännön noudattamiseen - perusta laatutavoitteille ja katselmoineille - tiedottaminen laatupolitiikasta - laatupolitiikan sopivuuden katselointi
1.6	Sotilasilmailu- viranomaisen arvot	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	Kirjataan SVY:n arvopohja, jolla vastataan valtioneuvoston periaatepäätökseen siitä, että viranomaisen toiminnan on oltava arvolähtöistä

Liite 1. Sotilasilmailun viranomaisyksikön SFS-EN-ISO9001:2008 laatukäsikirjamalli (yksityiskohtainen sisältö)								3
No	OTSIKKO	ISO9001 2008	L621/1999 julkisuuslaki	L434/2003 hallintolaki	L1194/2009 Ilmailulaki	L526/2011, Laki sotilasilmailu onnettomuuksien tutkinnasta	Valtionhallinnon arvot	HUOM
					A557/2011 Asetus sotilas- ilmailusta	L525/2010, Laki turvallisuus- tutkinnasta		

1.7	Riippumattomuus	ei vaatimusta	ei vaatimusta	6 §	ei vaatimusta	L526/2011, 3 §, 5 § L525/2010, 8 §	vastaa arvoon: <i>puolueettomuus ja riippumattomuus</i>	<p>Kirjataan lausuma, jonka mukaan SVY on riippumaton sotilasilmailun osapuolista.</p> <p>Kirjataan lausuma, jossa todetaan että tarkastuksia tekevä henkilöstö ei saa olla tarkastamiensa palvelujen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ostaja - omistaja - käyttäjä - valtuutettu edustaja <p>Kirjataan lausuma, jonka mukaan SVY tai sen henkilöstö ei saa osallistua toimintaan, joka vaarantaa heidän toimintansa ja päätöksensä riippumattomuuden.</p> <p>kirjataan ammattitaidon ylläpitämiseksi tarkoitettu osallistuminen lentotoiminnan harjoittajan toimintaan olevan toimintaa, joka ei vaaranna riippumattomuutta: pitää kuitenkin tunnistaa!</p> <p>Kirjataan lausuma SVY:n asemasta lentotoiminnan harjoittajan yhteydessä ja todetaan ne keinot, joilla riippumattomuus tällä organisaatiojärjestelyllä voidaan turvata.</p>
1.8	Puolueettomuus	ei vaatimusta	ei vaatimusta	6 §	ei vaatimusta	L526/2011, 3 §, 5 § L525/2010, 8 §	vastaa arvoon: <i>puolueettomuus ja riippumattomuus</i>	Kirjataan lausuma SVY:n puolueettomuudesta ja sen turvaamisesta
1.9	Tasapuolisuus	ei vaatimusta		6 §	ei vaatimusta		vastaa arvoon: <i>tasa-arvo</i>	Kirjataan lausuma SVY:n tasapuolisuudesta eri toimijoiden ja kansalaisten suhteen ja tunnistetaan nykyisen asemoinnin tasapuolisuudelle aiheuttamat riskit
1.10	Objektiivisuus- periaate	ei vaatimusta	ei vaatimusta	6 §	ei vaatimusta	L525/2010, 8 §	vastaa arvoon: <i>puolueettomuus ja riippumattomuus</i>	Kirjataan lausuma SVY:n objektiivisuudesta ja siitä, että SVY:n päätökset perustuvat puolueettomasti arvioituihin tosiseikkoihin.
1.11	Suhteellisuus- periaate	ei vaatimusta	ei vaatimusta	6 §	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	Kirjataan lausuma SVY:n toimien suhteellisuudesta tavoiteltuun päämäärään nähden.

Liite 1. Sotilasilmailun viranomaisyksikön SFS-EN-ISO9001:2008 laatukäsikirjamalli (yksityiskohtainen sisältö)								4
No	OTSIKKO	ISO9001 2008	L621/1999 julkisuuslaki	L434/2003 hallintolaki	L1194/2009 Ilmailulaki	L526/2011, Laki sotilasilmailu onnettomuuksien tutkinnasta	Valtionhallinnon arvot	HUOM
					A557/2011 Asetus sotilas- ilmailusta	L525/2010, Laki turvallisuus- tutkinnasta		

2.	Dokumentointi	4.2						Tämä osio kuvaa SVY:n dokumentoinnin Dokumentoinnilla tavoitellaan asiakasvaatimusten täyttymistä ja laatua, toistettavuutta ja jäljitettävyyttä
2.1	Toimintakäsikirja	4.2.2	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	Kuvataan käsikirjan ylläpitoon liittyvät menettelyt (vastuut, päivitykset, jäljitettävyyden, jakelu). Käsikirja sisältää myös ne menettelyt, joista ei ole omaa kirjattua menettelyohjetta.
2.2	Menettelyohjeet	4.2.2	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ISO9001 menettelyohjeet: - asiakirjojen hallinta - tallenteiden hallinta - sisäinen auditointi - poikkeavan tuotteen ohjaus - korjaava toimenpide - ehkäisevä toimenpide
2.3	Asiakirjojen hallinta	4.2.3	18 §	9 §	ei vaatimusta	ei vaatimusta	Vastaa arvoon: <i>laatu ja vahva asiantuntemus</i>	- Laadittavien asiakirjojen luettelo (tuotelista) - asiakirjojen laadinta, hyväksyntä, versiointi, jakelu, vanhojen versioiden hallinta - Asiakirjojen hyvän kieliasun (laatu) varmistamiseen liittyvät menettelyt - Lyhyt kuvaus PVAH-järjestelmästä/menettelyistä <i>Lisäksi erillinen menettelyohje(ISO9001)</i>
2.4	Tallenteiden ohjaus	4.2.4	18 §	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	Vastaa arvoon: <i>laatu ja vahva asiantuntemus</i>	Vaatimuksenmukaisuutta ja laadunhallintaa osoittavien dokumenttien hallinta: - tunnistaminen - arkistointi - suojaaminen - käytettävyys - säilyttäminen - hävittäminen Kuvataan lisäksi viranomaisen tallenteiden hallintaan niiltä osin, kun ne liittyvät lakisääteisen tehtävän hoitamiseen. Lyhyt kuvaus PVAH-järjestelmästä/menettelyistä <i>Lisäksi oltava erillinen menettelyohje(ISO9001)</i>
	jätetty tyhjäksi							
	jätetty tyhjäksi							

Liite 1. Sotilasilmailun viranomaisyksikön SFS-EN-ISO9001:2008 laatukäsikirjamalli (yksityiskohtainen sisältö)								5
No	OTSIKKO	ISO9001 2008	L621/1999 julkisuuslaki	L434/2003 hallintolaki	L1194/2009 Ilmailulaki	L526/2011, Laki sotilasilmailu onnettomuuksien tutkinnasta	Valtionhallinnon arvot	HUOM
					A557/2011 Asetus sotilas- ilmailusta	L525/2010, Laki turvallisuus- tutkinnasta		

3.	Johtaminen	5						Tämä osio kuvaa laatujohtamisen menettelyt sekä johdon sitoutumisen laadunhallintajärjestelmän kehittämiseen ja jatkuvaan parantamiseen sekä hyvän hallintotavan edistämiseen.
3.1	Johtoryhmä	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	Määritellään SVY:n johtoryhmä, kokouskäytännöt (ajankohta, asialista)
3.2	Johdon sitoutuminen	5.1	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	Vastaa arvoon: <i>toiminnan tuloksellisuus</i> <i>luottamus</i>	Johdon sitoutuminen kuvataan: - kirjaamalla viestintämenettelyt organisaatiolle hyvän hallintotavan, lakien ja asiakasvaatimusten täyttämisen tärkeydestä - määrittelemällä kohdan 1.5 mukainen laatupolitiikka - kuvaamalla laatutavoitteen asettaminen toteamalla, että kohdan x.x mukainen johdon katselmus toteutetaan - toteamalla, että kohdan x.x mukaisista resursseista huolehditaan - todetaan, että johto välittää organisaation arvoja - todetaan, että johto sitoutuu hyvän hallintotavan ja lakien noudattamiseen
3.3	Asiakas- ja sidosryhmä-keskeisyys	5.2	ei vaatimusta	7 §	ei vaatimusta	ei vaatimusta	Vastaa arvoon: <i>palveluperiaate</i>	Kuvataan johdon menettelyt, joilla varmistetaan asiakasvaatimusten määrittely ja täyttäminen. Tulee muistaa julkisorganisaation asiakkuuksien erityispiirteet. Ulkoisia asiakkaita ovat: ministeriöt ja toiminnanharjoittajat. Lisäksi määritellään sidosryhmät ja yhteistyöviranomaiset ja kuvataan

Liite 1. Sotilasilmailun viranomaisyksikön SFS-EN-ISO9001:2008 laatukäsikirjamalli (yksityiskohtainen sisältö)								6
No	OTSIKKO	ISO9001 2008	L621/1999 julkisuuslaki	L434/2003 hallintolaki	L1194/2009 Ilmailulaki	L526/2011, Laki sotilasilmailu onnettomuuksien tutkinnasta	Valtionhallinnon arvot	HUOM
					A557/2011 Asetus sotilas- ilmailusta	L525/2010, Laki turvallisuus- tutkinnasta		
3.4	Laatutavoitteet ja hyvän hallintotavan toteutumisen tavoitteet	5.4.1	ei vaatimusta	6 § - 10 §	ei vaatimusta	ei vaatimusta	Vastaa arvoon: <i>toiminnan tuloksellisuus</i> <i>avoimuus</i> <i>laatu ja vahva asiantuntemus</i> <i>luottamus</i> <i>palveluperiaate</i> <i>puolueettomuus ja riippumattomuus</i> <i>tasa-arvo</i> <i>vastuullisuus</i>	Kuvataan menettelyt, joilla johto varmistaa että: - laatua ja hyvää hallintotapaa koskevat tavoitteet määritellään - tuotevaatimusten täyttämistä koskevat vaatimukset täytetään (tuote: normi, valvonta, päätös) = tuotevaatimus = lainsäädäntö - em. tavoitteet asetetaan oikeille toimijoille organisaatiossa - laatutavoitteet ja hyvän hallintotavan tavoitteet ovat mitattavia ja yhdenmukaisia kohdan 1.5 laatupolitiikan kanssa - huomioitava hallintolain 2 luvun vaatimukset
3.5	Laadun ja hyvän hallintotavan ohjelma	5.4.2	ei vaatimusta	2 luku	ei vaatimusta	ei vaatimusta	Vastaa arvoon: <i>toiminnan tuloksellisuus</i> <i>avoimuus</i> <i>laatu ja vahva asiantuntemus</i> <i>luottamus</i> <i>palveluperiaate</i> <i>puolueettomuus ja riippumattomuus</i> <i>tasa-arvo</i> <i>vastuullisuus</i>	Toimenpiteet, joilla varmistetaan toiminnan laatutaso ja hyvän hallintotavan toteutuminen: - vastuut - resurssit - mittaaminen - ohjelman toteutumisen seuranta Seuranta rakennetaan taulukkomuotoon siten, että määritellyt seurantakohteet tarkastellaan säännöllisesti sisäisissä auditoinneissa (ks kohta xx)

Liite 1. Sotilasilmailun viranomaisyksikön SFS-EN-ISO9001:2008 laatukäsikirjamalli (yksityiskohtainen sisältö)								7
No	OTSIKKO	ISO9001 2008	L621/1999 julkisuuslaki	L434/2003 hallintolaki	L1194/2009 Ilmailulaki	L526/2011, Laki sotilasilmailu onnettomuuksien tutkinnasta	Valtionhallinnon arvot	HUOM
					A557/2011 Asetus sotilas- ilmailusta	L525/2010, Laki turvallisuus- tutkinnasta		

3.6	Vastuut ja valtuudet	5.5.1	ei vaatimusta	ei vaatimusta	A557/2011, 3 §	L526/2011, 4 §	ei vaatimusta	Määritellään ja kirjataan laatutavoitteiden toteuttamisen vastuut ja valtuudet. Lisäksi kirjataan menettely vastuiden ja valtuuksien viestimiseksi organisaatioon. Laaditaan vastuumatriisi
3.7	Johdon edustaja (kehitysohjaaja)	5.5.2	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	Nimetään henkilö, joka edustaa SVY:n johtoa ja johtaa laadunhallinta-järjestelmän rakentamista, kehittämistä ja ylläpitoa, sekä raportoi laadunhallintajärjestelmän tilasta ja suorituskyvystä
3.8	Sisäinen viestintä	5.5.3	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	vastaa arvoon: <i>avoimuus</i>	Kirjataan menettelyt, joiden avulla johto varmistaa sisäisen viestinnän asianmukaisuuden ja sen, että laadunhallinta-järjestelmään liittyvistä asioista tiedotetaan. Oikein suunnatun tiedottamisen avulla henkilöstö voidaan sitouttaa SVY:n laatutavoitteisiin
3.9	johdon katselmus	5.6	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	vastaa arvoon: <i>laatu ja vahva asiantuntemus</i>	Johdon tulee katselmoida suunnitellusti organisaation laadunhallintajärjestelmää varmistaakseen soveltavuuden, asianmukaisuuden ja vaikuttavuuden. Myös laatupolitiikka (ks. kohta 1.5) ja laatutavoitteet (ks. kohta 3.3) on tarkasteltava. Huom. Johdon katselmuksesta tulee ylläpitää tallenteita (ks. kohta 2.4). Huom. johdon katselmuksen lähtötiedot on mainittu standardin kohdassa 5.6.2 Lisäksi kuvataan kokouskäytäntö ja päätöksenteon menettely
	jätetty tyhjäksi							
	jätetty tyhjäksi							
	jätetty tyhjäksi							

Liite 1. Sotilasilmailun viranomaisyksikön SFS-EN-ISO9001:2008 laatukäsikirjamalli (yksityiskohtainen sisältö)								8
No	OTSIKKO	ISO9001 2008	L621/1999 julkisuuslaki	L434/2003 hallintolaki	L1194/2009 Ilmailulaki	L526/2011, Laki sotilasilmailu onnettomuuksien tutkinnasta	Valtionhallinnon arvot	HUOM
					A557/2011 Asetus sotilas- ilmailusta	L525/2010, Laki turvallisuus- tutkinnasta		

4.	Resurssit	6						Tämä osio kuvaa SVY:n käytössä olevat resurssit
4.1	Henkilöstö	6.2	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	vastaa arvoon: <i>tuloksellisuus</i> <i>laatu ja vahva asiantuntemus</i> <i>luottamus</i>	Henkilöstön yleiskuvaus siten, että tuotevaatimusten (normit, valvonta, päätökset) täyttämiseen tarvittava pätevyys ilmenee. Pätevyys perustuu koulutukseen, ammattitaitoon ja kokemukseen. Kuvataan henkilöstötarpeen suunnittelu tuotetavoitteisiin nähden.
4.2	Henkilöstön hyvinvointi	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	vastaa arvoon: <i>puolueettomuus ja riippumattomuus</i> <i>tasa-arvo</i>	Kirjataan henkilöstön tyytyväisyyttä kuvaavat mittarit ja kytketään se jatkuvan parantamisen menettelyihin Lähes kaikki valtionhallinnon kirjaamat arvot ottavat kantaa henkilöstön hyvinvointiin Henkilöstön hyvinvointi ennen kaikkea arvokysymys
4.3	Pätevyys ja koulutus	6.2.2	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	vastaa arvoon: <i>tuloksellisuus</i> <i>laatu ja vahva asiantuntemus</i>	Henkilöiden nimeämisiin liittyvä yleinen pätevyuden varmistaminen (myös SVY:n sisällä). Koulutustarpeen määrittely tehtäviin nähden, koulutuksen suunnittelu ja toteutus Pätevyys/koulutusmatriisin laatiminen siten, että henkilöstön osaaminen on kootusti kirjattu (tilannekuva) suunnittelun ja tehtävänannon tueksi. (Huom. tallennevaatimus) Koulutuksen vaikuttavuutta tulee arvioida Kirjataan henkilöiden tehtävät poikkeustilanteissa
4.3.2	Päällikkö	6.2.2	ei vaatimusta	ei vaatimusta	A557/2011, 3 §	ei vaatimusta	vastaa arvoon: <i>luottamus</i>	Kirjataan SVY:n päällikön tehtävään liittyvät pätevyysvaatimukset

Liite 1. Sotilasilmailun viranomaisyksikön SFS-EN-ISO9001:2008 laatukäsikirjamalli (yksityiskohtainen sisältö)								9
No	OTSIKKO	ISO9001 2008	L621/1999 julkisuuslaki	L434/2003 hallintolaki	L1194/2009 Ilmailulaki	L526/2011, Laki sotilasilmailu onnettomuuksien tutkinnasta	Valtionhallinnon arvot	HUOM
					A557/2011 Asetus sotilas- ilmailusta	L525/2010, Laki turvallisuus- tutkinnasta		

4.3.3	<i>Tutkimuspäällikkö</i>	6.2.2	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	vastaa arvoon: <i>luottamus</i>	Kirjataan SVY:n tutkimusjohtajan tehtävään liittyvät pätevyysvaatimukset (Huom. tutkimusjohtaja on kohdassa 3.6 mainittu johdon edustaja. Myös sen osa- alueen pätevyysvaatimus tulee kirjata)
4.3.4	<i>Lakimies</i>	6.2.2	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	vastaa arvoon: <i>laatu ja vahva asiantuntemus</i>	Kirjataan SVY:n lakimiehen tehtävään liittyvät pätevyysvaatimukset (Huom. lakimies on myös kohdassa 4.2.6 määritelty vastuualuepäällikkö)
4.3.5	<i>Vastuualuepäällikkö</i>	6.2.2	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	vastaa arvoon: <i>laatu ja vahva asiantuntemus</i>	Kirjataan SVY:n vastuualuepäällikön tehtävään liittyvät pätevyysvaatimukset: - hallinnon vastuualuepäällikkö - lentotoiminnan vastuualuepäällikkö - tekniikan vastuualuepäällikkö
4.3.6	<i>Tarkastaja</i>	6.2.2	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	vastaa arvoon: <i>laatu ja vahva asiantuntemus</i>	Kirjataan SVY:n tarkastajan tehtävään liittyvät pätevyysvaatimukset: - lennonvarmistustarkastaja - lentotoiminnan tarkastaja - huoltotoiminnan tarkastaja - lentokelpoisuustarkastaja - tukikohtatoiminnantarkastaja
4.3.7	<i>Sihteeri</i>	6.2.2	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	vastaa arvoon: <i>laatu ja vahva asiantuntemus</i>	Kirjataan SVY:n sihteerin tehtävään liittyvät pätevyysvaatimukset

Liite 1. Sotilasilmailun viranomaisyksikön SFS-EN-ISO9001:2008 laatukäsikirjamalli (yksityiskohtainen sisältö)								10
No	OTSIKKO	ISO9001 2008	L621/1999 julkisuuslaki	L434/2003 hallintolaki	L1194/2009 Ilmailulaki	L526/2011, Laki sotilasilmailu onnettomuuksien tutkinnasta	Valtionhallinnon arvot	HUOM
					A557/2011 Asetus sotilas- ilmailusta	L525/2010, Laki turvallisuus- tutkinnasta		

4.4	Tilat, välineet, laitteet	6.3	18 § (4) tietojärjes- telmistä	7 §	ei vaatimusta	ei vaatimusta	vastaa arvoon: <i>tuloksellisuus</i> <i>avoimuus</i>	Kirjataan lyhyesti tuotevaatimusten täyttämiseen tarvittavat: - työtilat - tietokoneet ja ohjelmistot - tietojärjestelmät ja rekisterit Kirjataan edellisten ylläpitomenettelyt sekä huomioidaan ne toiminnan suunnittelussa Kirjataan myös asiakkaiden palvelumahdollisuus nykyisissä toimitiloissa Tiloista voidaan laatia yksinkertainen taulukko.
4.5	Työympäristö	6.4	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	Kuvataan lyhyesti tavanomainen toimistoympäristö Kuvataan tarkastustoiminnan työympäristö: - huoltotoiminta - lentotoiminta - tukikohtatoiminta Huom. työympäristöllä tarkoitetaan työskentelyolosuhteita (melu, lämpötila, kosteus, valaistus tai säätö).
	jätetty tyhjäksi							
	jätetty tyhjäksi							
	jätetty tyhjäksi							
	jätetty tyhjäksi							
	jätetty tyhjäksi							

Liite 1. Sotilasilmailun viranomaisyksikön SFS-EN-ISO9001:2008 laatukäsikirjamalli (yksityiskohtainen sisältö)								11
No	OTSIKKO	ISO9001 2008	L621/1999 julkisuuslaki	L434/2003 hallintolaki	L1194/2009 Ilmailulaki	L526/2011, Laki sotilasilmailu onnettomuuksien tutkinnasta	Valtionhallinnon arvot	HUOM
					A557/2011 Asetus sotilas- ilmailusta	L525/2010, Laki turvallisuus- tutkinnasta		

5	Tuotteet ja niiden toteuttaminen							Tämä osio kuvaa tuotteiden toteuttamiseen tarvittavat prosessit, niiden suunnittelun ja kehittämisen
5.1	Tuotesuunnittelu, yleistä	7.1	18 §	6 § - 10 §	L1194/2009 4 § A557/2011, 4 §	L526/2011, 4 §, 5 §	vastaa arvoon: <i>tuloksellisuus</i> <i>laatu ja vahva asiantuntemus</i> <i>luottamus</i> <i>puolueettomuus ja riippumattomuus</i> <i>vastuullisuus</i>	<p>Tuotteita ovat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - normit - valvonta - päätökset <p>Tunnistettava, mitä tuotteita (esim normit) SVY:llä on lainsäädännöllinen valtuutus tuottaa</p> <p>Kirjataan tuotteiden yleiset laatuvaatimukset ja laatuvaatimukset</p> <p>Huomioidaan tuotteisiin kohdistuvat lakisäätöiset vaatimukset jo suunnitteluvaiheessa. Vaatimuksia ei ole erikseen kirjattu kohtiin 5.6.1-5.6.3</p> <p>Kirjataan tuotteiden toteuttamiseen tarvittavat prosessit, resurssit (ks. kohta xx) ja tallenteet (ks. kohta x)</p> <p>Kirjataan tuotekohtaiset:</p> <ul style="list-style-type: none"> - todentamismenettelyt - kelpuutusmenettely - seurantamenettelyt - tarkastusmenettelyt - hyväksymiskriteerit <p>Edellä mainitut sisältyvät tuotteiden toteuttamisen prosesseihin</p> <p><i>Huom. Tallennevaatimus</i></p>

Liite 1. Sotilasilmailun viranomaisyksikön SFS-EN-ISO9001:2008 laatukäsikirjamalli (yksityiskohtainen sisältö)								12
No	OTSIKKO	ISO9001 2008	L621/1999 julkisuuslaki	L434/2003 hallintolaki	L1194/2009 Ilmailulaki	L526/2011, Laki sotilasilmailu onnettomuuksien tutkinnasta	Valtionhallinnon arvot	HUOM
					A557/2011 Asetus sotilas- ilmailusta	L525/2010, Laki turvallisuus- tutkinnasta		
5.2	Tuotteisiin kohdistuvat vaatimukset	7.2.1 7.2.2	18 §	6 § - 10 §	L1194/2009 4 §, 160 § A557/2011, 4 §	L526/2011, 4 §, 5 §	vastaa arvoon: <i>tuloksellisuus</i> <i>laatu ja vahva asiantuntemus</i> <i>puolueettomuus ja riippumattomuus</i>	Kirjataan menettely, jonka avulla tunnistetaan, otetaan huomioon ja viestitään organisaatioon tuotteisiin kohdistuvat vaatimukset. Vaatimuksia ovat: - lakisääteiset vaatimukset - asiakasvaatimukset - vaatimukset, joita asiakas ei ole ilmaissut, mutta joilla on vaikutus tuotteen toteuttamiseen (esim muut normit) - kaikki lisävaatimukset, jotka SVY katsoo tarpeelliseksi SVY:n on katselmoitava tuotteisiin liittyvät vaatimukset ennen, kuin SVY sitoutuu toimittamaan tuotteen asiakkaalle. Esim. Ennen normin julkaisua on selvitettävä normiin kohdistuvat lakisääteiset vaatimukset <i>Huom. katselmoinnista on tallennevaatimus</i>
5.3	Tuotteiden jäljitettävyys	7.5.3	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	Kirjataan menettelyt, joilla hallitaan yksittäisten tuotteiden tunnistettavuutta ja jäljitettävyyttä. SVY:n osalta vaatimus merkitsee esimerkiksi normien muutoshistorian jäljitettävyyttä <i>Huom. tallennevaatimus</i>
5.4	Tuotteiden säilytys	7.5.5	18 §	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	Koskee SVY:n osalta tallenteita. (ks. kohta x.x)
5.5	Tuotesuunnittelun ja kehittämisen suunnittelu	7.3.1- 7.3.7	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	vastaa arvoon: <i>tuloksellisuus</i> <i>laatu ja vahva asiantuntemus</i>	Kirjataan menettelyt, joilla SVY suunnittelee olemassa olevien tuotteiden (normit, valvonta, päätökset) kehittämistä sisältäen: - lähtötiedot ja niiden katselmointi - suorituskykyvaatimukset - lakisääteiset vaatimukset - suunnittelun tulokset - suunnittelun katselmoinnin - suunnittelun todentamisen - suunnittelun kelpuuttamisen - suunnittelun muutoksen ohjaukset

Liite 1. Sotilasilmailun viranomaisyksikön SFS-EN-ISO9001:2008 laatukäsikirjamalli (yksityiskohtainen sisältö)								13
No	OTSIKKO	ISO9001 2008	L621/1999 julkisuuslaki	L434/2003 hallintolaki	L1194/2009 Ilmailulaki	L526/2011, Laki sotilasilmailu onnettomuuksien tutkinnasta	Valtionhallinnon arvot	HUOM
					A557/2011 Asetus sotilas- ilmailusta	L525/2010, Laki turvallisuus- tutkinnasta		
5.6	SVY:n prosessit	7.5 7.5.2	huomioitu kohdassa 5.1	huomioitu kohdassa 5.1	huomioitu kohdassa 5.1	huomioitu kohdassa 5.1	huomioitu kohdassa 5.1	<p>Kuvataan SVY:n ydin- ja tukiprosessit, niiden keskinäiset vuorovaikutussuhteet. Kuvaustapa on prosessikartta</p> <p>Kuvataan prosessin vastuut (omistajat), prosessin vaiheet, laadunvalvonta, prosessin mittarit, sekä prosessin jatkuva parantaminen</p> <p>Kirjataan menettely, jolla kelpuutetaan prosessit (normit, valvonta, päätös) siten, että voidaan etukäteen varmistua prosessin kyvystä saavuttaa suunnitellut tulokset. Menettely sisältää:</p> <ul style="list-style-type: none"> - katselmointi- ja hyväksymiskriteerit - henkilöstön pätevyyden toteamisen - menettelyjen ja työtapojen käytön - tallenteet - uudelleenkelpuuttamisen
5.6.1	<i>Normit</i>	7.1 7.5.1	huomioitu kohdassa 5.1	huomioitu kohdassa 5.1	huomioitu kohdassa 5.1	huomioitu kohdassa 5.1	huomioitu kohdassa 5.1	<p>Kirjataan normeihin liittyvä suunnittelu ja vastataan kysymyksiin:</p> <ul style="list-style-type: none"> - miksi (perusteet) - kenelle (asiakas) - kuka (resurssit) <p>Kirjataan menettelyt, joilla varmistetaan normien laatiminen hallituissa olosuhteissa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tuotteen ominaisuutta koskevan informaation saatavuus - työohjeiden saatavuus - sopivat työvälineet - seuranta ja mittaus - tuotteen luovutus, toimitus ja toimituksen jälkeiset toimet <p><i>Huom. mallinnetaan norminantopro sessi</i></p>

Liite 1. Sotilasilmailun viranomaisyksikön SFS-EN-ISO9001:2008 laatukäsikirjamalli (yksityiskohtainen sisältö)								14
No	OTSIKKO	ISO9001 2008	L621/1999 julkisuuslaki	L434/2003 hallintolaki	L1194/2009 Ilmailulaki	L526/2011, Laki sotilasilmailu onnettomuuksien tutkinnasta	Valtionhallinnon arvot	HUOM
					A557/2011 Asetus sotilas- ilmailusta	L525/2010, Laki turvallisuus- tutkinnasta		
5.6.2	<i>Valvonta</i>	7.1 7.5.1	huomioitu kohdassa 5.1	huomioitu kohdassa 5.1	huomioitu kohdassa 5.1	huomioitu kohdassa 5.1	huomioitu kohdassa 5.1	<p>Kirjataan normeihin liittyvä suunnittelu ja vastataan kysymyksiin:</p> <ul style="list-style-type: none"> - miksi (perusteet) - ketä (asiakas) - kuka (resurssit) <p>Kirjataan menettelyt, joilla varmistetaan normien laatiminen hallituissa olosuhteissa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tuotteen ominaisuutta koskevan informaation saatavuus - työohjeiden saatavuus - sopivat työvälineet - seuranta ja mittaus - tuotteen luovutus, toimitus ja toimituksen jälkeiset toimet <p><i>Huom. mallinnetaan valvontaprosessi</i></p>
5.6.3	<i>Päätökset</i>	7.1 7.5.1	huomioitu kohdassa 5.1	huomioitu kohdassa 5.1	huomioitu kohdassa 5.1	huomioitu kohdassa 5.1	huomioitu kohdassa 5.1	<p>Kirjataan normeihin liittyvä suunnittelu ja vastataan kysymyksiin:</p> <ul style="list-style-type: none"> - miksi (perusteet, tarve) - kenelle (asiakas) - kuka (resurssit) <p>Kirjataan menettelyt, joilla varmistetaan normien laatiminen hallituissa olosuhteissa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tuotteen ominaisuutta koskevan informaation saatavuus - työohjeiden saatavuus - sopivat työvälineet - seuranta ja mittaus - päätökseen tarvittavan informaation laatu - tuotteen luovutus, toimitus ja toimituksen jälkeiset toimet (päättökseen vaikutukset) <p>muista tosiasioihin perustuva päätöksenteko!</p> <p><i>Huom. mallinnetaan päätöksentekoprosessi</i></p>

Liite 1. Sotilasilmailun viranomaisyksikön SFS-EN-ISO9001:2008 laatukäsikirjamalli (yksityiskohtainen sisältö)								15
No	OTSIKKO	ISO9001 2008	L621/1999 julkisuuslaki	L434/2003 hallintolaki	L1194/2009 Ilmailulaki	L526/2011, Laki sotilasilmailu onnettomuuksien tutkinnasta	Valtionhallinnon arvot	HUOM
					A557/2011 Asetus sotilas- ilmailusta	L525/2010, Laki turvallisuus- tutkinnasta		

5.7	Asiakasviestintä	7.2.3	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	vastaa arvoon <i>avoimuus</i>	Kirjataan menettely, jolla SVY toteuttaa vaikuttavan asiakasviestinnän järjestelyt: <ul style="list-style-type: none"> - toiminnanharjoittajien suuntaan - ministeriön suuntaan (viranomaispalvelun ylläpitäjä) - Yksikön päällikön suuntaan (sisäinen asiakas) Viestintään kuuluvat <ul style="list-style-type: none"> - tuoteinformaatio - tiedustelut - asiakaspalaute - muutoksista tiedottaminen -
	jätetty tyhjäksi							
	jätetty tyhjäksi							
	jätetty tyhjäksi							
	jätetty tyhjäksi							
	jätetty tyhjäksi							

Liite 1. Sotilasilmailun viranomaisyksikön SFS-EN-ISO9001:2008 laatukäsikirjamalli (yksityiskohtainen sisältö)								16
No	OTSIKKO	ISO9001 2008	L621/1999 julkisuuslaki	L434/2003 hallintolaki	L1194/2009 Ilmailulaki	L526/2011, Laki sotilasilmailu onnettomuuksien tutkinnasta	Valtionhallinnon arvot	HUOM
					A557/2011 Asetus sotilas- ilmailusta	L525/2010, Laki turvallisuus- tutkinnasta		

6	Laatujärjestelmä							Tämä osio kuvaa SVY:n laatujärjestelmän, jolla varmistetaan ja osoitetaan tuotteiden ja laatujärjestelmän vaatimustenmukaisuus sekä parannetaan laadunhallintajärjestelmän vaikuttavuutta.
6.1	Asiakas- ja sidosryhmä-tyytyväisyys	8.2.1	ei vaatimusta	10 §	ei vaatimusta	ei vaatimusta	vastaa arvoon: <i>laatu ja vahva asiantuntemus</i> <i>luottamus</i> <i>palveluperiaate</i>	Määritellään ja kirjataan menettelyt ja mittarit, joiden avulla selvitetään SVY:n asiakkaiden ja sidosryhmien tyytyväisyyttä: - norminannossa - tarkastuksissa - päätöksissä - yhteistyössä
6.2	Sisäiset auditoinnit	8.2.2	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	vastaa arvoon: <i>laatu ja vahva asiantuntemus</i> <i>luottamus</i>	Kirjataan sisäisten auditointien suunnitelma, jonka avulla selvitetään SVY:n vaatimuksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta: - ISO9001:2008 nähden - Hallintolakiin nähden - omaan laatujärjestelmään nähden Pohdittava sopimusauditoijan käyttämistä sisäisiin auditointeihin, koska organisaatio on pieni. <i>Huom. tallennevaatimus</i> <i>Lisäksi oltava erillinen menettelyohje (ISO9001)</i>
6.3	Auditointiohjelma	8.2.2	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	Laaditaan auditointiohjelma, jossa otetaan huomioon: - prosessien tila - aikaisemmat auditoinnit - auditointikriteerit - auditoinnin laajuus - suoritustaajuus - auditointimenettelyt - auditoinnit - objektiivisuus (ei omaa työtä) - raportointi <i>Huom. lisävaatimuksia esitetty standardissa ISO 19011</i> <i>Huom. tallennevaatimus</i>

Liite 1. Sotilasilmailun viranomaisyksikön SFS-EN-ISO9001:2008 laatukäsikirjamalli (yksityiskohtainen sisältö)								17
No	OTSIKKO	ISO9001 2008	L621/1999 julkisuuslaki	L434/2003 hallintolaki	L1194/2009 Ilmailulaki	L526/2011, Laki sotilasilmailu onnettomuuksien tutkinnasta	Valtionhallinnon arvot	HUOM
					A557/2011 Asetus sotilas- ilmailusta	L525/2010, Laki turvallisuus- tutkinnasta		

6.4	Prosessimittarit		ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	<p>Kirjataan menettelyt, joiden avulla ydinprosesseja mitataan siten, että voidaan osoittaa prosessien kyky saavuttaa suunnitellut tulokset. Jokaiselle prosessille kirjataan sopivin seurantamittari ja määritellään:</p> <ul style="list-style-type: none"> - mittarin tyyppi - laajuus - näytteenottoitiheys <p><i>Huom. mittarilla tulee saavuttaa aitoa vaikuttavuutta tuotevaatimusten saavuttamiseen.</i></p>
6.5	Tuoteseuranta ja poikkeavan tuotteen ohjaus	8.2.4 8.3	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	<p>vastaa arvoon: <i>laatu ja vahva asiantuntemus</i></p> <p><i>luottamus</i></p> <p><i>puolueettomuus ja riippumattomuus</i></p> <p><i>vastuullisuus</i></p>	<p>Kirjataan menettelyt, joiden avulla seurataan tuotteen ominaisuuksia sen selvittämiseksi, onko tuotevaatimukset (ks. kohta xx) täytetty. Tällä varmistetaan, että kaikki toimenpiteet on suoritettu ennen tuotteen luovuttamista asiakkaalle.</p> <p>Kirjataan menettelyt, joiden avulla tuote, joka ei täytä vaatimuksia, tunnistetaan ja sen tahaton käyttö ja jakelu estetään. Mikäli tuote on ehtynyt jakeluun, tulee olla menettelyt, joiden avulla ryhdytään toimenpiteisiin mahdollisen vahingon minimoiseksi</p> <p><i>Esim. normin laatimisessa varmistetaan lausunnot, kielliasu, laillisuus yms.</i></p> <p><i>Esim. päätöksessä varmistetaan käytetyn tiedon laatu ja laillisuus</i></p> <p><i>Huom. tallennevaatimus</i></p> <p><i>Lisäksi oltava erillinen menettelyohje (ISO9001)</i></p>

Liite 1. Sotilasilmailun viranomaisyksikön SFS-EN-ISO9001:2008 laatukäsikirjamalli (yksityiskohtainen sisältö)								18
No	OTSIKKO	ISO9001 2008	L621/1999 julkisuuslaki	L434/2003 hallintolaki	L1194/2009 Ilmailulaki	L526/2011, Laki sotilasilmailu onnettomuuksien tutkinnasta	Valtionhallinnon arvot	HUOM
					A557/2011 Asetus sotilas- ilmailusta	L525/2010, Laki turvallisuus- tutkinnasta		
6.6	Organisaation tilan seuranta ja jatkuva parantaminen	8.4 8.5.1	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	<p>Kirjataan menettelyt, joilla seurataan ja parannetaan laadunhallintajärjestelmän vaikuttavuutta.</p> <p>Kirjataan mittarit ja seurantakohteet, joiden avulla muodostetaan tilannekuva laadunhallintajärjestelmän vaikuttavuudesta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - laatupolitiikka - laatutavoitteet - asiakastyytyväisyys - tuotevaatimusten täytyminen - auditointien tulokset - korjaavat ja ehkäisevät toimet - johdon katselmukset - muut mittarit, jotka tuottavat tietoa organisaation tilasta
6.7	Korjaavat ja ehkäisevät toimenpiteet	8.5.2 8.5.3	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	ei vaatimusta	<p>Kirjataan menettelyt, joiden avulla poikkeaman sisältävästä toiminnosta vastuussa oleva johto varmistaa, että kaikki poikkeamat ja niiden syyt poistetaan ilman aiheutonta viivettä ja estetään niiden toistuminen. Lisäksi toimenpiteitä seurataan.</p> <p>Menettelyyn kirjataan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - poikkeamien katselmointi - syiden selvittäminen - toimenpiteet, joilla varmistetaan poikkeamien korjaavat ja ehkäisevät toimet - korjaavien ja ehkäisevien toimien vaikuttavuuden katselmointi - tallenteet <p><i>Lisäksi oltava erillinen menettelyohje (ISO9001)</i></p> <p><i>Huom. tulee pohtia johdon vastuuta koska organisaation on pieni.</i></p>