



Puolustusministeriö  
Försvarsministeriet  
Ministry of Defence

# **Puolustusvoimien antaman virka-avun nykytila ja kehittäminen**

[www.defmin.fi](http://www.defmin.fi)

# Sisälllys

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Keskeiset lait, käsitteet ja toimijat</b> .....	<b>4</b>
2.1	Keskeinen lainsäädäntö.....	5
2.2	Puolustusvoimien virka-apu normien ja käsitteiden kentässä .....	6
2.3	Keskeiset toimijat ja tehtävät .....	10
2.3.1	Poliisi .....	10
2.3.2	Pelastustoimi .....	10
2.3.3	Hätäkeskuslaitos .....	12
2.3.4	Aluehallintovirasto (AVI).....	12
2.3.5	Rajavartiolaitos.....	13
2.4	Puolustusvoimien virka-aputehtävät.....	13
<b>3</b>	<b>Toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutus virka-apuun</b> .....	<b>16</b>
3.1	Sisäiset muutokset .....	16
3.1.1	Aluehallinnon muutokset.....	16
3.1.2	Funktionaalinen eriytyminen, ulkoistaminen ja yksityistäminen .....	17
3.2	Ulkoiset muutokset.....	18
3.2.1	Uudet uhkat.....	18
3.2.2	Resilienssin puutteet.....	20
<b>4</b>	<b>Havaintoja virka-avun vahvuuksista ja kehittämistarpeista</b> .....	<b>22</b>
4.1	Yleisarvio .....	22
4.2	Virka-avun vahvuudet normaalioloissa ja häiriötilanteissa .....	24
4.3	Virka-avun kehittämistarpeet normaalioloissa ja häiriötilanteissa.....	24
4.3.1	Tehtävien sisältö ja pituus.....	24
4.3.2	Virka-apupyynnön liittyvä prosessi .....	26
4.3.3	Asevelvolliset ja vaaralliset tehtävät .....	27
4.3.4	Voimakeinojen käyttö .....	27
4.3.5	Varusmiehet, virka-apu ja työvoima-apu .....	29
4.3.6	Reserviläiset ja virka-apu.....	30
4.3.7	Vapaaehtoinen maanpuolustus ja virka-apu .....	30
4.3.8	Virka-apuun liittyvä koulutus .....	32
4.4	Virka-avun vahvuudet liittyen valmiuden säätelyyn normaaliolojen valtuuksien puitteissa .....	32
4.5	Virka-avun kehittämistarpeet liittyen valmiuden säätelyyn normaaliolojen valtuuksien puitteissa....	32
4.6	Ahvenanmaan erityiskysymykset .....	34
4.7	Kansainvälisen avun kehittämisen vaikutusten huomioiminen.....	37
4.8	Puolustushallinnon mahdollisuus ja tarve vastaanottaa virka-apua .....	37
<b>5</b>	<b>Johtopäätökset ja kehittämissuosituks</b> .....	<b>40</b>
5.1	Johtopäätökset .....	40
5.2	Kehittämissuosituks	42
5.2.1	Strategiset muutokset .....	42
5.2.2	Muut toimenpiteet.....	46
5.2.3	Pikaisesti huomioitavat asiat .....	49
<b>Liite 1</b>	<b>Keskeinen lainsäädäntö</b> .....	<b>50</b>
<b>Liite 2</b>	<b>Käsitteet ja määritelmät</b> .....	<b>55</b>
<b>Liite 3</b>	<b>Meripelastuslennon tukeutumisetäisyyksiä Ahvenanmaalla</b> .....	<b>71</b>

Selvityksen tekijät:

**Kalle Liesinen** (eversti, evp.) sekä **Risto Karinen** ja **Katri Lahtinen** (Ramboll Management Consulting Oy)

ISBN: 978-951-25-2926-1 (pdf)

[www.defmin.fi](http://www.defmin.fi)



**Puolustusministeriö**  
**Försvarsministeriet**  
**Ministry of Defence**

# 1 Johdanto

Tämä raportti on selvitys puolustusvoimien antaman virka-avun nykytilasta ja sen eri toteuttajatasoilla koetuista kehittämistarpeista. Kirjallisen aineiston, haastattelujen ja työpajojen perusteella raportissa esitetään konkreettisia kehittämissuosituksia.

Selvityksen johtopäätökset ja kehittämissuositukset perustuvat eri toimintatasoilla käytyihin keskusteluihin ja tehtyyn selvitystyöhön, mutta ovat selvityksen tekijöiden omia.

Selvityksen tavoitteena on vaikuttaa positiivisesti puolustusvoimien antaman virka-avun systemaattisuuteen, selkeyteen, tarkkarajaisuuteen ja tehokkuuteen muuttuvassa toimintaympäristössä. Selvittämisen ohella työ toimii keskustelun vauhdittajana ja mahdollisten kehittämisprosessien käynnistäjänä. Selvitys on tehty puolustushallinnon toimialan näkökulmasta tunnistuen rajapinnat keskeisiin sidosryhmiin, erityisesti virka-avun pyytäjiin.

Tässä selvityksessä keskitytään puolustusvoimien muille kansallisille viranomaisille kotimaassa antamaan virka-apuun normaaliolojen vallitessa. Ulkomaille annettavaa apua käsitellään vain siltä osin kuin kyseessä olevilla asioilla on yhteyksiä kansallisesti annettavan virka-avun kehittämiseen. Virka-apujärjestelyiltään muusta maasta poikkeavaa Ahvenanmaan maakuntaa ei rajata tarkastelun ulkopuolelle, sillä siihen liittyy erityisiä virka-apua koskevia kysymyksiä.

Suomen ensimmäinen virka-apua koskeva laki on Venäjän tsaarin antama julistus sotaväen kutsumisesta antamaan virka-apua, kun siihen on tarve. Julistus on peräisin vuodelta 1896. Sotaväellä ja sittemmin puolustusvoimilla on siitä lähtien nähty olevan hallussaan henkilöstöä, kalustoa ja osaamista, joka rauhan aikana voi toimia yhteiskunnan hyödyksi auttaen muita viranomaisia tehtävissään.

Muiden viranomaisten tukeminen on prioriteettijärjestyksessä puolustusvoimien toinen lakimääräinen tehtäväalue. Puolustusvoimien maanpuolustustehtävään varattuja resursseja voidaan käyttää vahventamaan muiden viranomaisten toimintaa sellaisissa lainsäädännön sallimissa tilanteissa, jotka eivät sido kyseistä kapasiteettia pois puolustushallinnon päätehtävästä. Puolustusvoimat antaa resurssejaan toisen viranomaisen käyttöön tämän pyynnöstä yleensä silloin, kun pyytävän toimijan omat resurssit tai osaaminen eivät riitä. Laissa on virka-avun ohella määritelty puolustusvoimille myös muita nimenomaisia velvoitteita toisten viranomaisten tukemiseen.

Vuosien mittaan virka-apua koskevat säädökset ovat täydentyneet, mutta samalla hajautuneet eri lakeihin. Lisäksi hallinnossa on tapahtunut ja on edelleen menossa virka-apuun vaikuttavia muutoksia kuten aluehallinnon uudistus ja maakuntahallinnon perustaminen. Myös turvallisuustilanne on muuttunut ter-

rorismin sekä hybridi- ja kyberuhkien hämärtäessä sodan ja rauhan sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisiä rajoja. Samaan aikaan Suomen kansainväliset velvoitteet ovat lisääntyneet. Puolustusvoimien muille antaman tuen käyttöalue on vuosien mittaan eri syistä laajentunut. Toimintaympäristön kehitys pakottaa kuitenkin huomaamaan, että samanaikaisesti myös tarve varata puolustusvoimien resurssit maanpuolustustehtävään ja sen valmisteluun jo normaalioloissa on kasvanut.

Toimintaympäristön kehitys on herättänyt epäilyksiä, että voimassa olevasta lainsäädännöstä tulevat toimintaa ohjaavat käsitteet, kuten esimerkiksi virka-apu, ovat ”aikansa eläneitä” ja soveltuvat huonosti viranomaisten yhteistoiminnan kehittämisen pohjaksi tulevaisuudessa. Toimintaympäristön viimeaikaiset muutokset ja uudet ilmiöt pakottavatkin miettimään, miten viranomaisten välistä yhteistyötä tulisi parhaiten kehittää, jotta uusiin tilanteisiin ja ilmiöihin voidaan vastata nopeasti ja tehokkaasti. Millaista yhteistyötä keskeisten turvallisuustoimijoiden välille tarvitaan? Millaisia kyvykkyyksiä ja resursseja eri toimijoilla tulee olla sekä virka-avun antamiseksi että sen vastaanottamiseksi? Miten varmistetaan virka-avun joustavuus ja toimivuus niukkojen taloudellisten resurssien tilanteessa?

Ennakolta valmisteltuun viranomaisyhteistyöhön verrattuna useat virka-aputilanteet ovat tyypillisesti yllätyksellisiä, ainutkertaisia ja aikakriittisiä, minkä vuoksi virka-apua koskevan normiston on jätettävä tilaa kulloiseenkin tarpeeseen soveltuvaan reagointiin. Selvitystyön aikana on vahvistunut käsitys ennalta valmistellun viranomaisyhteistyön ensisijaisuudesta verrattuna varsinaiseen virka-apuun, joka on luonteeltaan ”varasuunnitelma” ja keino odottamattomien ja sen vuoksi viranomaisvalmistelun ulkopuolelle jääneiden tilanteiden ratkaisemiseksi. Sellaisena virka-apu on käsitteenä ja käytännön toimintana edelleen tarpeellinen ja yhteiskunnallisesti tarkoituksenmukainen tapa käyttää resursseja kokonaisturvallisuuden hyväksi. Viranomaisten välistä yhteistyötä ja sen osana myös virka-apua on kuitenkin jatkuvasti kehitettävä.

Selvitystyö käynnistyi kirjallisen aineiston tunnistamisella, keräämisellä ja analysoinnilla. Aineisto koostui pääasiassa puolustusministeriön virka-apua koskevasta julkisesta materiaalista sekä maanpuolustuskorkeakoulun aihetta käsittelevistä tutkimuksista ja opinnäytetöistä. Selvitys toteutettiin aineistoanalyysin ja puolustushaarakohtaisilla työpajoilla sekä haastatteluilla puolustusministeriössä ja pääesikunnassa sekä logistiikkalaitoksella. Lisäksi järjestettiin sidosryhmätyöpaja, jossa olivat edustettuina puolustushallinnon lisäksi sisäministeriön pelastusosasto ja poliisiosasto, poliisihallitus ja rajavartiolaitoksen esikunta sekä Itä-Uudenmaan pelastuslaitos.

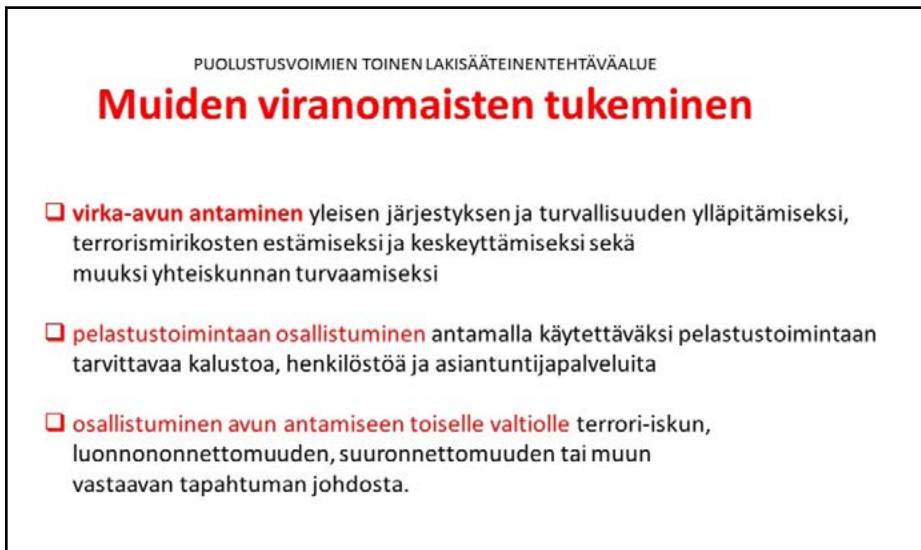
Tämän raportin kappaleessa kaksi esitetään lyhyesti virka-avun kannalta keskeiset lait, käsitteet, toimijat ja niiden tehtävät sekä puolustusvoimien virka-aputehtävien sisällöt. Kappaleessa kolme käsitellään virka-aputoiminnan muuttuvaa toimintaympäristöä ja siinä tapahtuvien muutosten yhteyksiä virka-apuun ja sen kehittämiseen. Neljännessä kappaleessa esitetään selvityksen löydöksiä ja keskeisiä havaintoja. Kappaleessa viisi esitetään havaintojen pohjalta laaditut johtopäätökset ja kehittämissuositukset.

Selvitystyö toteutettiin marraskuun 2016 ja toukokuun 2017 välisenä aikana. Selvityksen laativat Kalle Liesinen (eversti, evp.) sekä Risto Karinen ja Katri Lahtinen (Ramboll Management Consulting Oy). Selvityksen toteuttamista tuki puolustushallinnon edustajista koostuva tukiryhmä.

## 2 Keskeiset lait, käsitteet ja toimijat

Muiden viranomaisten tukeminen on puolustusvoimien toinen tehtävä, johon sisältyvät (Laki puolustusvoimista, 2§):

- 1) Virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi;
- 2) Pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja sekä
- 3) Osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta.



Kuva 1. Puolustusvoimien toinen tehtävä

Virka-apu sisältyy laajaan viranomaisyhteistyön käsitteeseen. Olemukseltaan se on viranomaisen toiselle viranomaiselle antamaa tukea, jossa toimivaltainen viranomainen pyytää toista viranomaista tukemaan oman tehtävänsä täyttämässä. Virka-apu perustuu aina lakiin, ja virka-apua antava viranomainen toimii virka-apua pyytäneen viranomaisen johdossa. Virka-apu on saajalleen pääsääntöisesti ilmaista, yllättävien ja poikkeuksellisten viranomaistehtävien hoitamista, jossa kokonaisvastuu ja toimivalta ovat virka-apua pyytäneellä ja saavalla viranomaisella. Virka-apua antava osapuoli vastaa pääsääntöisesti omista kustannuksistaan.

## 2.1 Keskeinen lainsäädäntö

Puolustusvoimien virka-apua koskeva lainsäädäntö on pirstaloitunut eri säädöksiin. Keskeinen lainsäädäntö lähtee Puolustusvoimien tehtävästä, mutta koko virka-apukentän ymmärtäminen edellyttää suhteellisen laajaa lainsäädännön tuntemusta.

Raportin liitteessä 1 on keskeisistä säädöksistä nostettu esiin selvityksen kannalta tärkeimmät kohdat. Eduskunnan käsittelyssä on parhaillaan kansainväliseen apuun liittyviä lakiesityksiä (UM, SM ja PLM). Lisäksi aluevalvontalakiin ja koko aluehallintojärjestelmää koskevaan lainsäädäntöön on tekeillä muutoksia.

**Laki puolustusvoimista 11.5.2007/551, Asevelvollisuuslaki 28.12.2007/1483, Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta 11,5,2007/556, Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille 5.12.1980/781, Rajavartiolaki 15.7.2005/578, Öljyvahinkojen torjuntalaki 29.12.2009/1673, Pelastuslaki 29.4.2011/379, Meripelastuslaki 30.11.2001/1145, Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta 13.1.2015/10 ja sekä Laki aluehallintovirastoista 20.11.2009/896**

Kuva 2. Virka-avun kannalta keskeiset lait

Laki puolustusvoimista määrittelee toisessa pykälässään puolustusvoimien toiseksi tehtäväalueeksi muiden viranomaisten tukemisen, joka sisältää virka-avun, pelastustoimintaan osallistumisen ja osallistumisen avun antamiseen toiselle valtiolle. Laissa todetaan erikseen virka-avusta poliisille ja rajavartiolaitokselle seuraavaa:

”Puolustusvoimat antaa virka-apua poliisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi siten kuin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980) säädetään. Sen mukaan kuin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa säädetään, puolustusvoimilla on oikeus poliisiin johdolla käyttää sotilaallisia voimakeinoja puolustusvoimien avustaessa poliisia terrorismirikoksen estämisessä tai keskeyttämisessä.

Puolustusvoimat antaa virka-apua rajavartiolaitokselle siten kuin rajavartiolaissa (578/2005) säädetään.”

Pelastustoimintaan osallistumista koskevan kohdan mukaan puolustusvoimat osallistuu pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja siten, kuin siitä puolustusvoimista annetussa laissa säädetään. Pelastustoimintaan sopivaa kalustoa ovat

puolustusvoimien alukset, ilma-alukset ja ajoneuvot, viesti-, suojelu-, huolto-, lääkintä-, ja tiedusteluvälineistö sekä pelastus- ja raivauskalusto. Suuronnettomuuksissa puolustusvoimat voi tukea pelastusviranomaisia antamalla apua kuljetuksissa ja alueiden eristämässä sekä luovuttamalla käyttöön materiaalia ja pelastusyksiköitä. Puolustusvoimien joukkoja voidaan tarvittaessa käyttää esimerkiksi kadonneiden etsimiseen, metsäpalojen sammuttamiseen, evakuoitien tukemiseen ja viestiyhteyksien luomiseen onnettomuusalueille. Puolustusvoimat osallistuu pelastustoimintaan myös pelastuslain ja meripelastuslain säännösten mukaisesti.

Puolustusvoimista annetun lain mukaan, puolustusvoimat antaa virka-apua myös muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Tämän lainkohdan mukaan puolustusvoimat voi organisaationa antaa apua puolustusvoimien muihin tehtäviin kuulumattomaan ja erittelemättömään tehtävään. Tämä tulee kyseeseen, kun yhteiskunnan turvaaminen edellyttäisi sellaista henkilöstöä, materiaalia ja osamista, mitä puolustusvoimilla on, mutta toimivaltaisilta viranomaisilta puuttuu.

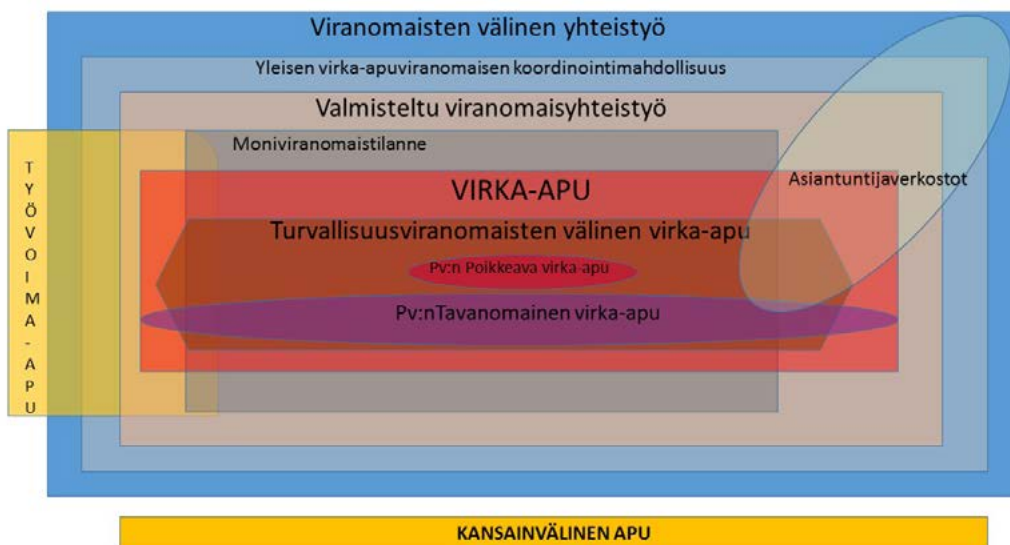
Virka-apua koskeva lainsäädäntö on hajallaan eikä muodosta helposti tulkittavaa kokonaisuutta. Lainsäädäntö ei myöskään määrittele selkeästi, ketkä kaikki ovat oikeutettuja pyytämään ja saamaan virka-apua eikä sitä, missä määrin puolustusvoimien on virka-apua annettava. Erilaisten toimivaltasäädöksen ja toimintarajoitusten hallinta edellyttää laajaa perehtyneisyyttä asiaan. Tämän selvityksen mukaan sellainen on virka-apuun erikoistuneilla asiantuntijoilla, mutta virka-apua toimeenpanevilla henkilöillä riittävää lainsäädännön tuntemusta ei välttämättä aina ole.

## 2.2 Puolustusvoimien virka-apu normien ja käsitteiden kentässä

Tässä raportissa käytettyjen keskeisten käsitteiden määritelmät ovat liitteessä 2.

Tämän selvityksen tarkastelunäkökulmaa voi havainnollistaa esittämällä virka-apua sääntelevä yleinen ja sisäinen normisto suhteessa toisiinsa ja puolustusvoimien virka-apuvelvoitteeseen.





Kuva 3. Käsitteiden kenttä

Kuvassa on esitetty suoraan lainsäädännöstä tulevia käsitteitä kuten *viranomaisten välinen yhteistyö* (hallintolaki 434/2003), akateemisessa tutkimuksessa esiintyviä käsitteitä<sup>1)</sup> kuten *turvallisuusviranomaisten välinen virka-apu* ja hallinnon sisäisiä käsitteitä kuten *puolustusvoimien tavanomaisesta poikkeava virka-apu*. Käsitteet on yllä esitetty suhteessa toisiinsa ja kuvio on haastattelukierroksen aikana testattu puolustusvoimissa virka-apua toteuttavalla henkilöstöllä ja todettu vallitsevan ajattelutavan mukaiseksi.

Viranomaisten on hallintolain mukaan toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välisiä yhteistyötä. Viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen ja - jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä - niitä sovelletaan hallintolain asemesta. Viranomaisten välisellä yhteistyöllä on hallintolaissa velvoittava pohja, joka koskee kaikkia viranomaisia sekä auttamista puolin ja toisin.

Viranomaisyhteistyössä viranomaiset toimivat yli omien organisaatioidensa rajojen yhteistoiminnassa ja tietoa toisilleen jakaen. Viranomaisyhteistyö näh-

1 Valtonen, Vesa. Turvallisuusvoimien yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta, Maanpuolustuskorkeakoulu, julkaisusarja 1, nro 3/2010, Helsinki.

dään ratkaisuna resurssipulaan, toiminnan tehostamiseen, kompleksisten tilanteiden hoitoon ja kansalaisten parempaan palveluun. Valmisteltu viranomaisyhteistyö on erilaisten toimintamallien sopimista ennakolta ja perustuu poliittiseen ohjaukseen sekä hallintolakiin ja yleisen virka-apuviranomaisen velvoitteeseen. Puolustusvoimat organisoivat oman lakimääräisen tehtävänsä mukaista muiden viranomaisten tukemista tyypillisesti määräajoin tarkastettavien yhteistoiminta-asiakirjojen, joissa sovitaan yhteydenpidosta, tietojen vaihdosta sekä menettelytavoista ajateltavissa olevissa yhteistoimintatilanteissa mukaan lukien virka-apun pyytäminen ja vastaanottaminen.

Moniviranomaistilanne -ilmaisu esiintyi ensimmäisen kerran hallituksen esityksessä pelastuslaiksi (Hallituksen esitys eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta, 257/2010). Moniviranomaistilanteeksi tulkitaan yhteistoimintatilanne, jossa saman asian hoitamiseen osallistuu useamman (kuin kahden) toimialan toimivaltaisia viranomaisia. Tällöin toimintaa johdettavalla toimivaltaisella viranomaisella on tehtäviä paitsi yleisjohtamisessa myös yhteistoiminnan koordinoimisessa, asiantuntija-apun hankkimisessa, tiedotuksessa sekä viestinnässä. Käytännön toiminnassa moniviranomaistilanteet ovat koko ajan lisääntyneet ja usein niihin osallistuu eri viranomaistahojen mukaan tuomina myös kolmannen sektorin toimijoita, jotka eivät ole viranomaisia.

Puolustusvoimien työvoima-apu tarkoittaa puolustusvoimien henkilökunnan ja varusmiesten käyttämistä työvoimana maksua vastaan. Varusmiespalvelusaikaa puolustusvoimissa on huomattavasti lyhennetty ja vallitsevan tulkinnan mukaan varusmiesten käyttö koulutuksen ulkopuolisissa tehtävissä, kuten työvoima-avussa tulisi minimoida. Vähintäänkin sellaisen toiminnan tulisi tukea maanpuolustusta tai sotilaiden koulutusta. Tällainen toiminta saattaa kuitenkin tulla kyseeseen välivaiheena siirryttäessä virka-avusta normaalitilanteeseen tai yksityisen tai kolmannen sektorin kaupallisesti toteuttamaan palveluun.

Laajana käsitteenä virka-apu sisältää hallinnollisen (virka)-avun ja varsinaisen virka-avun. Hallinnollisella virka-avulla tarkoitetaan sellaista apua, jota viranomaiset antavat toisilleen tai kansainväliselle tai yksityiselle toimijalle, jotta nämä voivat käyttää oikeuttaan. Varsinaisen virka-avun ydin on avustaa toista viranomaista niin, että virka-avun saaja pystyisi toteuttamaan tehtävänsä, jonka toteuttamiseen sillä ei ole tarvittavia resursseja käytettävissä tai vapaana. Virka-avun tulee perustua nimenomaiseen säännökseen ja sen antajan on pystyttävä sitä antaessaan lain asettamissa rajoissa. Virka-apua koskevat säännökset eivät laajenna sitä saavan viranomaisen toimivaltaa eivätkä perusta antajalle uutta toimivaltaa.

Turvallisuusviranomaisten ydin muodostuu pelastusviranomaisista, poliisista, puolustusvoimista ja rajavartiolaitoksesta. Turvallisuusviranomaisiin voidaan

lisäksi lukea ainakin liikenteen turvallisuusvirasto ja tulli. Laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista määrittelee turvallisuusviranomaiset ja niiden välisen yhteistyön tietoturvanäkökulmasta (4 §, 885/2010) lisäten luetteloon Viestintäviraston tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuutta koskevissa asioissa. Turvallisuusviranomaisten välinen virka-apu on kehittynyttä, hyvin valmisteltua ja tunnustettua. Joskus se erheellisesti ymmärretään ”ainoaksi oikeaksi virka-avuksi”.

Puolustusvoimien tavanomainen virka-apu on puolustusvoimien sisäisessä käytössä vakiintunut määritelmä, jolla tarkoitetaan rutiininomaista virka-apua, josta tehtävät päätökset on delegoitu toteuttavalle virkamiestasolle. Puolustusvoimien tavanomaisesta poikkeavalla virka-avulla tarkoitetaan tavanomaista vaativampaa, yleensä voimankäyttömahdollisuuden sisältävää virka-apua, josta tehtävät päätökset halutaan pidättää kokonaisuuksista vastaavalle virkamiestasolle.

Asiantuntijaverkostot ovat eri viranomaisissa toimivien asiantuntijoiden usein omaehtoisesti ja tarvelähtöisesti muodostamia verkostoja, joissa vaihdetaan tietoa ja annetaan tarvittavaa apua. Asiantuntijaverkostojen luonne ei ole virallinen, mutta ne ovat sekä hyödyllisiä että kannatettavia. Esimerkiksi räjähteiden raivaamiseen koulutetut henkilöt tuntevat usein toisensa ja vaihtavat kokemusperäistä tietoa keskenään.

Selkeyden vuoksi on tarkoituksenmukaista puhua ulkomaalaisten toimijoiden yhteydessä ”avusta” ja säästää virka-apu –termi kotimaisten viranomaisten väliseen toimintaan. Kaikkiin puolustusvoimien lakisäätteisiin tehtäviin sisältyy kansainvälistä toimintaa. Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 12 §:n mukaan puolustusvoimat voi osallistua toista Suomen viranomaista tukeakseen pelastus- ja muun vastaavan avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta. Puolustusvoimat voi osallistua avun antamiseen kalustolla, materiaalilla ja asiantuntija-avulla. Avun antamisessa ei saa käyttää voimakeinoja. Nämä rajaukset ovat osoittautuneet ongelmallisiksi, sillä kansainvälisen avun tilanteissa ei välttämättä olisi toista toimivaltaista Suomen viranomaista. Puolustusvoimien resursseja olisi tarve harkita käytettävän myös esimerkiksi suoraan toisen valtion viranomaisen tukena tai asettaa ne kansainvälisen järjestön tai maaryhmän käyttöön.

Rauhanturvaamista ja sotilaallista kriisinhallintaa ei käsitellä sotilaallisena apuna. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin mainita tilanne, jossa Suomi tuki EU:n avunantolausekkeen toimeenpanoa Ranskan esittäessä tukipyynnön marraskuun 2015 Pariisin terrori-iskujen johdosta. Ranska pyysi tuolloin apua EU-maiden keskinäisen avunannon lausekkeen (SEU 42.7) perusteella ja Suomi

vastasi pyyntöön jatkamalla osallistumista koulutusoperaatioon Pohjois-Irakissa ja laajentamalla osallistumista YK:n rauhanturvaoperaatioihin Libanonissa ja Malissa sekä luovuttamalla kriisinhallintatarkoituksiin varattuja yhteisten kuljetuskoneiden lentotunteja Ranskalle huoltokuljetuksia varten.

## 2.3 Keskeiset toimijat ja tehtävät

### 2.3.1 Poliisi

Poliisin tehtävät on määritelty poliisilaissa (872/2011). Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja saattaminen syyteharkintaan. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä. Yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitämällä pyritään torjumaan ja estämään ennakolta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä.

Yhteistyössä muiden kanssa poliisi laatii turvallisuussuunnitelmia, joilla parannetaan ihmisten arkiturvallisuutta, vähennetään ja ennalta estetään rikoksia ja häiriöitä sekä lisätään oman paikkakunnan viihtyisyyttä. Poliisi suorittaa lisäksi lupahallintoon liittyvät ja muut sille laissa erikseen säädetyt tehtävät sekä antaa jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua.

### 2.3.2 Pelastustoimi

Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämällä alueella. Suomessa toimii 22 pelastustoimen aluetta, joissa pelastustoimen tehtävien hoitamista varten on pelastuslaitos. Alueen pelastustoimi voi käyttää pelastustoiminnassa apunaan vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa (sopimuspalokunnat) tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan.

Pelastuslaitosten tehtäviin kuuluu muun muassa:

- Huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista pelastus- ja onnettomuustehtävistä sekä vahinkojen rajoittamisesta
- Huolehtia pelastustoimen alaan kuuluvasta valistuksesta ja neuvonnasta
- Huolehtia pelastusviranomaisille kuuluvasta onnettomuuksien ehkäisystä sekä palotarkastuksista
- Huolehtia osaltaan varautumiseen ja väestönsuojeluun kuuluvista tehtävistä
- Sovittaa yhteen eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen toimintaa
- Huolehtia osaltaan pelastustoimen päätoimisien ja vapaaehtoishenkilöstön kouluttamisesta
- Sairaankuljetus- ja ensihoitopalvelujen tuottaminen ja kehittäminen sekä ensivastetoiminta alueilla, joissa palo-auto tavoittaa hätätilapotilaan ennen sairaautoa
- Antaa toimialaansa kuuluvaa virka-apua ja osaamista muiden viranomaisten käyttöön.

Lisäksi pelastuslaitos:

- voi suorittaa ensihoitopalveluun kuuluvia tehtäviä, jos ensihoitopalvelun järjestämisestä yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kesken on sovittu terveydenhuoltolain (1326/2010) 39 §:n 2 momentin perusteella;
- tukee pelastustoimen alueeseen kuuluvan kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on kunnan kanssa sovittu;
- huolehtii öljyntorjunnasta ja muistakin muussa laissa alueen pelastustoillemalle säädetyistä tehtävistä.

Pelastuslain 3§:n yleinen toimintavelvollisuus velvoittaa jokaista kansalaista ilmoittamaan havaitsemastaan vaarasta hätäkeskukseen sekä ryhtymään kykynsä mukaan pelastustoimenpiteisiin. Laki edellyttää kansalaisilta ja yhteisöiltä eriaseteisia varautumistoimenpiteitä.

Sisäasiainministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo pelastustointia ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa, huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä, sovittaa yhteen eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa pelastustoimessa ja sen kehittämisessä sekä huolehtii muista sisäasiainministeriölle pelastuslaissa säädetyistä tehtävistä (pelastuslaki 379/2011).

Aluehallintovirasto valvoo pelastustointia sekä pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Ahvenanmaalla on pelastustoimessa oma maakunnallinen lainsäädäntönsä.

### 2.3.3 Hätäkeskuslaitos

Hätäkeskuslaitos on vuonna 2001 perustettu valtakunnallinen virasto, johon kuuluvat sen keskushallinto Porissa sekä hätäkeskukset eri puolilla Suomea. Hätäkeskuslaitosta ohjaa sisäasiainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Hätäkeskuslaitos tuottaa hätäkeskuspalvelut koko Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Hätäkeskuslaitoksen ottaa vastaan pelastus-, poliisi-, sosiaali- ja terveystoimen toimialaan kuuluvia hätäilmoituksia sekä muita ihmisten, ympäristön ja omaisuuden turvallisuuteen liittyviä ilmoituksia sekä välittää ne eri viranomaisille ja yhteistyökumppaneille.

### 2.3.4 Aluehallintovirasto (AVI)

Aluehallintovirasto hoitaa kahdeksan eri ministeriön alaisuuteen kuuluvia tehtäviä. AVI:ssa työskennellään poikkihallinnollisesti eli tehtäviä hoidetaan yhteistyössä eri vastuualueiden kanssa. Aluehallintovirastojen toiminta-ajatuksena on edistää alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Aluehallintovirastot toimivat aluehallintovirastolain mukaisina yleisinä virka-apuviranomaisina. Niillä on oikeus saada virka-apua. Aluehallintoviraston tehtäviin kuuluu varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen alueellaan ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen. Viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita aluehallintoviraston alueella se tukee toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken. Aluehallintoviraston määräysvalta toimivaltaisiin viranomaisiin nähden rajoittuu laissa erityisesti määriteltyihin säännöksiin ja sillä ei ole tarvittavaa reagoitokykyistä päivystysjärjestelmää. Aluehallintovirastot lakkautetaan vuoden 2018 lopussa ja niiden tehtävät siirretään sisäministeriöön, Pelastusopistoon ja uuteen, perustettavaan valtion lupa- ja valvontavirastoon.

### 2.3.5 Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen tehtävät on määritelty rajavartiolaissa (578/2005).

Rajavartiolaitos pitää yllä rajaturvallisuutta ja osallistuu maanpuolustustehtävään. Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen tehtävistä meripelastustoimen alalla säädetään meripelastuslaissa.

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, rajavartiolaitos voi antaa pyynnöstä virka-apua valtion viranomaiselle sen laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi. Rajavartiolaitoksen antamasta avusta poliisille ja Tullille säädetään poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa. Rajavartiolaitos on velvollinen antamaan pelastusviranomaiselle, poliisille, Tullille ja puolustusvoimille virka-apua, joka edellyttää sellaisen rajavartiolaitokselle kuuluvan kaluston, henkilövoimavarojen tai erityisasiantuntijapalvelujen käyttöä, jota mainituilla viranomaisilla ei sillä hetkellä ole käytettävissään. Virka-avun antamisen edellytyksenä on, että se voi tapahtua vaarantamatta rajavartiolaitokselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista.

## 2.4 Puolustusvoimien virka-aputehtävät

Puolustusvoimissa sisäisessä ohjeistuksessa virka-apu jaetaan tavanomaiseen ja tavanomaisesta poikkeavaan virka-apuun.

Tavanomainen virka-apu ja siihen rinnastettavat velvoitteet sisältävät seuraavat:

- Virka-apu poliisille (henkilön etsiminen ja kiinnioton tukeminen, paikan/alueen eristäminen ja tutkiminen, liikenteen ohjaaminen, henkilöiden ja omaisuuden tilapäinen suojaaminen, räjähteiden tunnistaminen ja muut tehtävät)
- Virka-apu rajavartiolaitokselle (etsintätehtävät ja –kalusto, liikenteen ohjaaminen, suojakaluston lainaaminen, erityisasiantuntemus, merellisen turvauhan torjunnassa tarvittava kalusto ja erityisasiantuntemus)
- Osallistuminen pelastustoimintaan (kalusto, henkilöstö, asiantuntijapalvelut)

- Virka-apu muille viranomaisille (henkilöstö, kalusto, erityisasiantunte-  
mus)
- Meripelastustoiminta, ilmailun etsintä ja pelastuspalvelu
- Osallistuminen säteilynvalvontaan
- Räjähdeiden tunnistaminen ja raivaaminen (tunnistaminen räjähdetäi  
vastaava ”sotilasräjähdeksi” muuttaa tehtävän puolustusvoimille kuulu-  
vaksi raivaamistehtäväksi)

Tavanomaisesta poikkeava virka-apu sisältää seuraavat:

- Aseellinen virka-apu poliisille (voimakeinojen käyttö vastarinnan murta-  
miseksi)
- SVK-virka-apu poliisille (sotilaallisten voimakeinojen käyttö terrorismi-  
rikosten estämiseksi)
- Vaativa pelastustoiminta (CBRN-uhkatilanteet)
- Osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle



Kuva 4. Puolustusvoimien tavanomainen ja tavanomaisesta poikkeava virka-apu



Viime vuosina puolustusvoimat on antanut virka-apua vuosittain keskimäärin noin 500 kertaa. Puolustushaaroista keskeisin virka-avun antaja on maavoimat. Ajanjaksolla 1.1.2016 – 9.3.2017 puolustusvoimissa kirjattiin 576 virka-aputehtävää. Tehtävät tilastoidaan pyytäjien ja tehtävien sisällön mukaan. Tehtävien sisältöjen luokittelussa on eriteltyinä sotilasräjähteen raivaus, henkilö- ja kalustolaina, liikenteen ohjaus, rikospaikan eristys, pelastustoimi/henkilöetsintä sekä luokka muut virka-aputehtävät. Näistä määrällisesti selvästi suurin edellä mainitulla ajanjaksolla oli sotilasräjähteiden raivaus (473 virka-aputehtävää) ja toiseksi suurin henkilö- ja kalustolaina (74 virka-aputehtävää). Määrällisesti selvästi eniten tuettiin poliisia (539 virka-aputehtävää) ja toiseksi eniten pelastuslaitosta (30 virka-aputehtävää).

Sotilasräjähteiden raivaaminen kuuluu puolustusvoimien omiin tehtäviin, jotka kuitenkin rinnastetaan ja tilastoidaan virka-apuun, sillä tehtävä usein alkaa räjähteen tunnistamisella, joka tapahtuu virka-apuna. Tunnistaminen räjähdde tai vastaava sotilasräjähteeksi muuttaa tehtävän puolustusvoimille kuuluvaksi raivaamistehtäväksi. Sotilasräjähteiden raivaaminen jaetaan alueraivaamiseen ja virka-apuluontoiseen raivaamiseen. Alueraivaaminen sisältää räjähteiden raivaamisen Puolustusvoimien luovutetuilta alueilta ja vesistöistä sekä sotien jälkeen maastoon jääneiden tai upotettujen räjähteiden raivaamisen. Puolustusvoimilla oli vuonna 2016 yhteensä 11 sotilasräjähteiden alueraivaamistehtävää. Alueraivaamisen lisäksi puolustusvoimat suorittaa vuosittain noin 450 päivystysluonteista virka-apuraivaamistehtävää, jotka ovat pääosin yksittäisiä räjähteitä. Muulla räjähdysaineiden raivaamisella tarkoitetaan kaikkia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen muiden räjähdysaineiden kuin sotilasräjähteiden paikantamiseksi, kuljettamiseksi, säilyttämiseksi, hävittämiseksi tai muutoin vaarattomaksi tekemiseksi.

## 3 Toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutus virka-apuun

Tässä kappaleessa käsitellään lyhyesti virka-aputoiminnan kannalta relevantteja toimintaympäristön muutoksia ja niiden yhteyksiä virka-avun toimivuuteen ja sen kehittämiseen. Muutokset on alla jaoteltu yhteiskunnan ja hallinnon sisäisiin ja ulkoisiin muutoksiin.

### 3.1 Sisäiset muutokset

#### 3.1.1 Aluehallinnon muutokset

Lääninhallituslain voimassaolon aikana vuoteen 2010 asti kukin lääninhallitus oli alueellaan yleinen virka-apuviranomainen. Lainsäädännön muuttuessa tehtävä siirtyi pelastustoimesta, poliisitoimesta ja varautumisesta vastaaville aluehallintovirastoille (Laki aluehallintovirastoista 4 §:n 2 momentti: poikkeusoloihin varautuminen, viranomaisten toiminnan yhteensovittaminen ja poliisitoimen alueellinen viranomaisyhteistyö sekä 19 §: virka-apu).

Huhtikuussa 2017 lausuntokierrokselle lähetetyn maakuntauudistuksen toisen vaiheen lakipaketin mukaan nykyisten aluehallintovirastojen toiminta päättyy vuoden 2018 lopussa. Niiden pelastustoimen ja varautumisen vastuualueiden tehtävät siirtyvät kolmeen eri virastoon: sisäministeriöön, Pelastusopistoon ja uuteen, perustettavaan valtion lupa- ja valvontavirastoon.

Meneillään olevassa aluehallinnon uudistuksessa maakunnille siirtyviä tehtäviä ELY-keskuksista, TE-toimistoista, aluehallintovirastoista, maakuntien liitoista ja kunnista. ELY-keskukset, TE-toimistot ja maakuntien liitot lakkaavat 1.1.2019 lukien. Maakuntien liittojen kaikki lakisääteiset tehtävät siirtyvät maakunnille. Myös pääosa ELY-keskusten tehtävistä siirtyy maakuntiin. Osa tehtävistä jää edelleen valtion vastuulle, mutta tehtävät järjestellään uudelleen. Pelastustoimen ja ensihoidon järjestäminen osoitetaan viiden yliopistollista sairaalaa ylläpitävän maakunnan tehtäväksi maakuntien yhteistyöalueittain. Kaikki maakunnat hoitavat pelastustoimeen kuuluvia tehtäviä ja rahoittavat sen järjestämistä.

Maakuntauudistus edellyttää useita lakimuutoksia, joita vuoden 2017 aikana annetaan mainitun lakipaketin lisäksi erillisillä hallituksen esityksillä. Uudistuksen kaikki yksityiskohdat eivät ole vielä selvillä. Virka-avun toimivuuden kannalta muutoksessa on yleisen virka-apuviranomaisen roolin määrittelyn ohella esillä kysymys siitä, mitkä toimijat voivat jatkossa pyytää puolustusvoimien virka-apua. Toimivaltakysymysten tulee olla selkeästi määriteltyjä, jotta virka-apua voidaan antaa sekä joustavasti että tehokkaasti. Samassa yhteydessä tulee välttää

synnyttämästä uusia toimintamalleja ”kierrättää” virka-apupyynnöjä virka-apua pääsääntöisesti pyytävien toimijoiden kautta.

### 3.1.2 Funktionaalinen eriytyminen, ulkoistaminen ja yksityistäminen

Funktionaalista eriytymistä ja siirtymistä yhä kehittyneempään työnjakoon pidetään modernisaation keskeisenä piirteenä. Kehitykseen liittyy pyrkimys luopua ”tuottamattomasta” toiminnasta. Mitä puhtaammin toimiala toteuttaa ydinfunktiotaan ilman kuormittavia lisätoimintoja, sitä paremmin se erikoistuu toteuttamaan varsinaista tarkoitustaan.

Ulkoistaminen ja yksityistäminen ovat tyypillinen funktionaalisen eriytyksen ilmenemismuoto. Myös puolustusvoimat on funktionaalisen eriytyksen vuoksi kadottanut rauhan ajan itsenäistä kapasiteettiaan. Samalla se priorisoi tehtäviään tärkeysjärjestykseen.

Funktionaalisen eriytyksen seurauksena on mahdollista, että ”siiloutuvien” viranomaistoimintojen välirajoihin jää alueita, joista yksikään toimija ei koe olevansa vastuussa eikä sen vuoksi varaudu niillä toimimaan. Vaara tällaisten alueiden syntyisestä liittyy kaikkiin organisaatiomuutoksiin ja ne tulisi pyrkiä paikantamaan viranomaisten säännönmukaisissa yhteistoimintatapaamisissa.

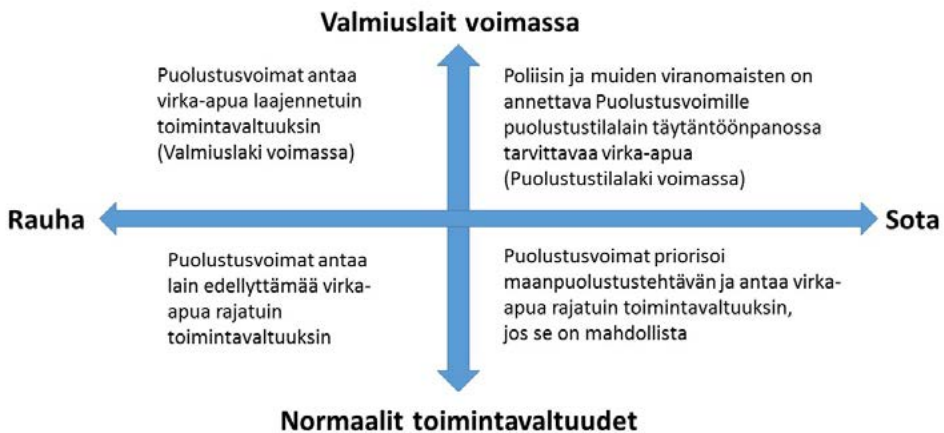
Ulkoistamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä aikaisemman viranomaistoinnin osan siirtämistä erillisen, mutta edelleen valtio-omistaisen organisaation hoidettavaksi (esimerkiksi Fingrid Oyj). Yksityistämällä tarkoitetaan tässä yhteydessä viranomaistoinnin osan ostamista valtiosta riippumattomalta toimijalta (esimerkiksi luvanvarainen sairaankuljetustoimiala).

Puolustusvoimien virka-apujärjestelyiden ja näin ollen myös yhteiskunnan toimivuuden kannalta pitkälle viedyt ulkoistetut toiminnot voivat olla hankalia, koska niiden toimintojen hoitajilla ei ole tarvittavaa viranomaisille kuuluvaa toimivaltaa eikä oikeutta saada virka-apua sitä tarvitessaan. Usein ulkoistamisen ja yksityistämisen yhteydessä on säästetty harvoin tarvittavista kyvykkyyksistä, joten esimerkiksi yksityisellä sairaankuljetuksella ei juuri ole maastokelpoisia ambulansseja tai sähköverkon ylläpitäjillä myrskytuhojen nopeaan korjaamiseen tarvittavaa reservihenkilöstöä. Näin ollen yhtiöittäminen ja yksityistämiseen liittyen voidaan menettää yhteiskunnan resilienssiä sekä hallinnollisesti että faktisesti.

Ulkoistaminen ja yksityistäminen ovat edelleen kasvavia trendejä julkisten toimintojen järjestämisessä. Niihin liittyy usein oletus, että määrättyyn tehtävään osoitetut organisaatiot huolehtisivat toimialallaan myös normaaliolojen poikkeustilanteista omalla kustannuksellaan. Ilman erillistä ohjausta tai sopimuksellista velvoitetta, seurantaa ja sanktiointia niin ei kuitenkaan tapahdu.

## 3.2 Ulkoiset muutokset

Valtioneuvoston tuore puolustuselonteko vuodelta 2017 toteaa sodan kuvan monipuolistuneen ja Suomeen kriisiaikana kohdistuvan keinovalikoiman laajentuneen. Samalla esille on noussut mahdollisuus Suomen painostamisesta myös normaaliajan häiriötilanteilla. Niinpä puolustuksen edellyttämät toimenpiteet on kyettävä aloittamaan puolustusvoimien hallussa olevalla tai myös hetkellisesti virka-apukäyttöön annetulla materiaalilla ja resursseilla.



Kuva 5. Valmiustilan vaikutus virka-apuun

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämääränä on estää Suomen joutuminen sotilaallisen konfliktin osapuoleksi. Uusien uhkien ulottuessa tietoverkkoihin ja niiden kautta yhteiskunnan infrastruktuuriin, ja taustalla olevien toimijoiden samalla jäädessä näkymättömiin, voidaan myös normaaliolojen uhkan olemassaolo tunnustaa suunnittelun perusteeksi.

### 3.2.1 Uudet uhkat

Hybridisodankäynnin keinoiksi on luettu kaikki tavat vaikuttaa alkaen diplomaattisista, taloudellisista, teknologisista ja viestinnällisistä keinoista, joilla

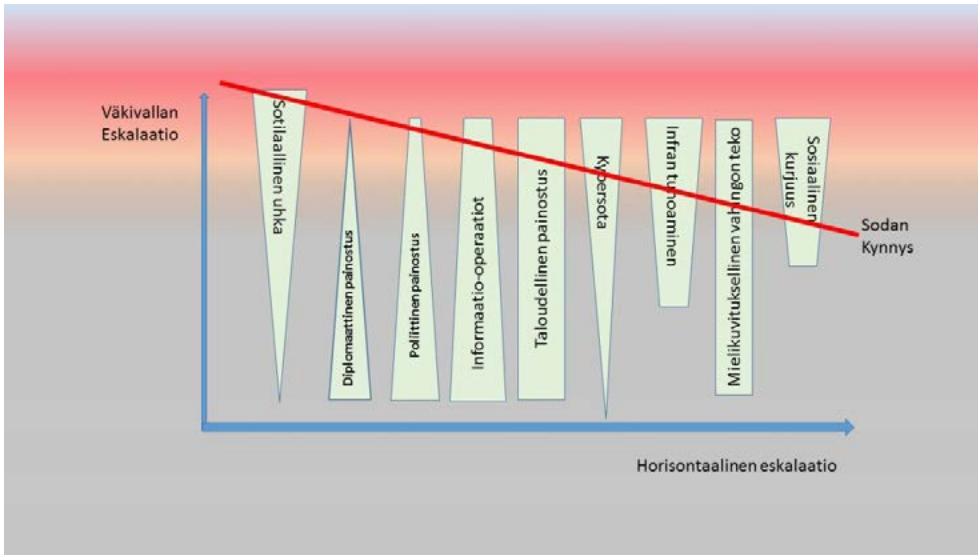
kohdevaltion voisi halvaannuttaa ennen sille sotilaallisilla keinoilla annettavaa lopullista iskua. Laajaa keinovalikoimaa käyttämällä voidaan tavoitteeseen joissain tapauksissa päästä myös ilman avoimia sotatoimia. Tieteen ja teknologian kehitys aiheuttaa myös muunlaisia haasteita uhkiin varautumiselle. Monimuotoiset kemialliset, biologiset, radiologiset ja ydinaseisiin ja niiden materiaaleihin liittyvät uhkat (CBRN) säilyvät.

Tunnistetussa muutoksessa oleellisia asioita ovat:

- Rauhan ja sodan rajan hämärtyminen
- Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden (Sodan lakien) noudattamatta jättäminen
- Eri keinoja kokoavan hybridiuhkan käyttäminen vihamielisen tahon tavoitteiden ajamiseen
- Uusien hyökkäyskeinojen kuten kyberuhkan kehittyminen
- Terroritoiminta
- Siviiliväestön sekä infrastruktuurin joutuminen hyökkäyskohteiksi
- Propagandan ”renessanssi” sovellettuna internetaikaan sekä disinformaation lisääntyminen
- Avoimen konfliktin kiistäminen vastapuolen toimesta
- Yhteiskunnan sisäisen resilienssin korostuminen maanpuolustuksen keskeisenä osa-alueena.

Informaatiosodankäynnin ulottuvuudet ovat nopeasti laajentuneet tietoverkkojen kehittyessä ja kybertoimintaympäristön merkityksen kasvaessa kyber- ja informaatiovaikuttamista on kohdistettu lähialueillemme, ja myös Suomeen, kriittistä infrastruktuuria, teollisuuslaitoksia sekä poliittista päätöksentekojärjestelmää ja kansalaisia vastaan.

Uusien uhkien keinovalikoimaan sisältyy haitanteolla vaikuttaminen jo vihamielisyyskiä valmistellessa tai niiden alkuvaiheessa ennen näkyvien sotatoimien aloittamista. Viranomaisten sitominen yllättäviin häiriötilanteisiin, kansalaisten väsyttäminen toimimattomaan infrastruktuuriin ja tietojärjestelmiin sekä sisäisen eripurana lietsominen informaatio- ja sotakäynnillä voivat onnistua niin, ettei kohde ymmärrä reagoida vähitellen kasvavaan vaaraan.



Kuva 6. Hybridiuhka ja horizontaalinen eskalaatio

Hybridiuhka voi sisältää myös väkivaltaisia elementtejä, mutta ne liittyvät alka-massa oleviin sotatoimiin, eivätkä siten kuulu normaaliajan poikkeustilanteisiin vaan puolustusvoimien maanpuolustustehtävään tai valmiuslakien voimassaolo-aikaan.

Tietoverkoissa tapahtuvia väärinkäytöksiä voidaan vähentää laajamittaisella yhteistyöllä paitsi viranomaisten välillä myös viranomaisten ja yksityisten yhteisöjen kesken. Suomella on myös kokemuksia ulkomaisesta avusta tietoverkko-jemme vihamielisen käytön estämisessä. Kyberuhkalle on ominaista, että se ei ole riippuvainen valtioiden rajoista. Kybervaikuttamisen kehitys luo lähitulevai-suudessa suurimmat, vielä osin tuntemattomat, haasteet viranomaisyhteistyön ja virka-avun kehittämiseksi. Asiaa koskeva lainsäädäntö on kehitteillä.

### 3.2.2 Resilienssin puutteet

Valmisteltu viranomaisyhteistyö keskittyy jatkuvuudenhallintaan, joka tähtää uhkiin ja häiriöihin varautumiseen, niiden vaikutusten pienentämiseen ja niistä toipumiseen. Yhteistä näille on se, että uhka ja häiriö uskotaan tunnistettavan ja niihin voidaan tapauskohtaisesti varautua.

Resilienssiin puolestaan kuuluu kykyä selviytyä myös ennakoimattomista uh-kista ja häiriöistä. Se ei siten ole tilannespesifistä vaan yleisempää ominaisuutta ja kyvykkyyttä. Yksinkertaistettuna yhteiskunnan resilienssillä tarkoitetaan kykyä

selviytyä menettämättä yhteiskunnan alkuperäisiä perusarvoja ja niihin sidoksissa olevia perusoikeuksia.

Tässä virka-apua koskevassa selvityksessä nousi keskeiseksi huoleksi mahdollisuus yhteiskunnan sisäisestä turvallisuudesta vastaavien toimijoiden resurssien sitoutumisesta tahallaan aiheutettuihin häiriötilanteisiin, joilla paitsi kulutetaan kapasiteettia (ylityörahat, työaikasäädökset, rajallinen henkilöstömäärä) myös suunnataan huomio pois varsinaisesta vaikuttamiskohteesta.

Uhkakuvien kehittyessä nykyisten näkemysten mukaisesti viranomaisten toimivallan sekä viranomaisten välisen yhteistoiminnan merkitys kasvaa ja virka-avun tyyppisen toimintamahdollisuuden tarve voi nousta aikaisempaa suuremmaksi. Samalla virka-avulle regulaation tai omin toimenpitein asetetut rajoitukset saattavat muodostaa järjestelmän heikon kohdan. Tällaiseksi voivat osoittautua esimerkiksi virka-apuun osallistuvien asevelvollisten riittämättömät toimintavaltuudet normaaliaikana tai yleinen kyvyttömyys käyttää tehtävään osoitettua apuhenkilöstöä viranomaisten apuna.

Toinen näkökulma resilienssiin syntyy tarkasteltaessa virka-avun suhdetta valmiuden säätelyyn normaalioloissa. Puolustusvoimien tehostaessa valmiutta sen mahdollisuudet antaa virka-apua heikkenevät nopeasti. Tällöin muilla toimijoilla tulisi olla virka-avun sijaan muita keinoja kuten varalla olevia resursseja ja kapasiteettia oman toimintansa tehostamiseksi.

## 4 Havaintoja virka-avun vahvuuksista ja kehittämistarpeista

Tässä kappaleessa esitetään aineistoon pohjautuen ensin yleisarvio puolustusvoimien antamasta virka-avusta. Tämän jälkeen esitetään tarkemmin selvityksen yhteydessä tunnistettuja vahvuuksia ja kehittämistarpeita jaoteltuna kahteen; ensin koskien normaalioloja ja häiriötilanteita ja sen jälkeen koskien valmiuden säätelyä normaaliolojen valtuuksien puitteissa. Näiden jälkeen käydään erityiskysymyksinä läpi Ahvenanmaahan liittyvät virka-apukysymykset, kansainvälisen avun suhde kansallisesti annettavaan virka-apuun sekä erityisenä selvityskysymyksenä ollut puolustusvoimien tarve ja mahdollisuus ottaa vastaan virka-apua.

### 4.1 Yleisarvio

Tehtyjen haastattelujen ja muun läpikäydyn aineiston perusteella virka-avun antaminen muille viranomaisille koetaan puolustushallinnossa sekä tarkoituksenmukaisena että melko hyvin toimivana järjestelynä – etenkin puhuttaessa rutiinimaisista toistuvista tilanteista ja tehtävistä – ja tarkasteltaessa sitä jatkuvaluonteisena operatiivisena toimintana.

Haastatteluissa korostettiin sitä, että virka-aputehtävien on aina perustuttava lakiin ja virka-avun pyytäjällä on itsellään oltava selkeä mandaatti toiminnalleen. Suuri osa vuosittaisista virka-aputehtävistä on puolustusvoimien näkökulmasta rutiiniluonteista toimintaa, joka jakautuu työkuormana puolustushaaroittain ja eri joukko-osastojen välille. Virka-apu on vain pieni osa puolustusvoimien kokonaistoimintaa eivätkä virka-aputehtävät haastattelujen perusteella yleensä aiheuta järjestelyiltään merkittäviä ongelmia puolustusvoimille. Osa tehtävistä saattaa kuitenkin olla kestoaltaan pitkiä ja osa taas saattaa sitoa jatkuvasti samaa erikoistunutta asiantuntemusta.

Puolustusvoimien kaikki tehtävät hoidetaan yksillä ja samoilla voimavaroilla eikä virka-apuresurssija ole rahoitettu erikseen. Osa rauhan ajan resurssista sioutuu heti valmiutta tehostettaessa maanpuolustustehtävään, joten ne ovat käytössä ainoastaan normaaliajan häiriötilanteessa. Puolustusvoimien suorituskyky on vahvasti sidoksissa valmiustilaan. Haastatteluissa arvioitiin, että 90-luku ja osin 2000-luvun alkupuoli saattoi synnyttää virka-avun sidosryhmille mielikuvan siitä, että puolustusvoimien resurssija voi käyttää melko vähäisellä käyttökykyksellä lähes sotatilan julistamiseen asti.

Uhkakuvien muuttuessa tehokkaan viranomaistoiminnan merkitys kasvaa myös maanpuolustustehtävän täyttämisen kannalta. Siinä kokonaisuudessa puolustusvoimien antama virka-apu ei kuitenkaan voi olla keskeisessä roolissa, vaan



toimijoiden välistä yhteistoimintaa on rakennettava monipuolisesti, eri keinoin sekä tarvittaessa sopimusperusteisesti. Mikäli virka-apu mielletään ”ilmaiseksi palveluksi”, se voi pahimmillaan jarruttaa viranomaisen halukkuutta kehittää kykyään vastata normaaliolojen poikkeustilanteisiin omin resurssein. Puolustusvoimien kannalta on oleellista korostaa maanpuolustustehtävän ensisijaisuutta, koska sen realisoituessa puolustusvoimien mahdollisuus virka-avun antamiseen ja esimerkiksi materiaalin lainaamiseen vähenee ratkaisevalla tavalla.

Haastattelussa korostettiin moneen otteeseen sitä, että virka-apu on osa puolustusvoimien lakisääteistä tehtävää, jota toteutetaan sitoutuneesti annetuilla resursseilla. Virka-apu nähdään pääsääntöisesti luontevana osana monipuolista yhteistoimintaa eri toimijoiden kanssa. Lisäksi virka-avun antamiseen liittyy puolustushallinnon näkökulmasta positiivisia, usein suhdetoimintaan ja julkiseen imagoon liittyneitä, vaikutuksia.

Selvityksen yhteydessä järjestetyn työpajan perusteella sidosryhmät eli keskeiset virka-avun pyytäjät ovat niin ikään pääsääntöisesti tyytyväisiä puolustusvoimien heille antamaan virka-apuun. Sidoryhmät korostavat virka-avun alueellista saavutettavuutta sekä ajallista saatavuutta. Tarpeita voi esiintyä missä päin maata tahansa kaikkina päivinä ja kaikkina kellonaikoina.

Vaikka yleisarvio on positiivinen, liittyy virka-apuun lukuisia kehittämistarpeita, jotka kumpuavat pitkälti toimintaympäristön muutoksesta. Se, mikä toimii nykyiseltään, ei välttämättä enää riitä toimintaympäristön muuttuessa. Tärkein kritiikin taso liittyy virka-apuun osana viranomaisyhteistyön kokonaisuutta. Osa haastatelluista arvioi, että virka-avun pyytämiseen ja antamiseen liittyvä toimintamalli on osin menettämässä merkitystään. Tämän nähdään johtuvan siitä, että yhä useampi vähänkään rutiiniluonteisesta yksinkertaisesta tehtävästä poikkeava tehtävä olisi tarkoituksenmukaisempaa hoitaa toimivaltaisten ja yhteistyöhön halukkaiden yhteen tulevien viranomaisen monipuolisella yhteistyöllä.

Tarve virka-avulle ei välttämättä poistu, mutta virka-apumekanismia ei pidä käyttää tapauksissa, jotka paremmin hoituisivat muunlaisella viranomaisen yhteistyöllä. Tällä viitataan erityisesti yhteiseen ennalta tehtyyn suunnitteluun, tarkoituksenmukaisiin yhteisiin konsepteihin ja ohjeisiin, riittävään harjoitteluun, yhdessä oppimiseen sekä harjoituksista että toteutetuista tehtävistä, kykyyn toimia yhdessä ja tuottaa ratkaisuja myös ennakoimattomissa tilanteissa. Vastanäiden toteutuessa on nähtävissä, että viranomaisen yhteistoiminta on skaalattavissa tilanteisiin, jossa tapahtuu useampia samanaikaisia tapahtumia eri puolilla maata.

## 4.2 Virka-avun vahvuudet normaalioloissa ja häiriötilanteissa

Selvityksen yhteydessä tunnistettiin lukuisia vahvuuksia. Ylipäättänsä korostui, että viranomaisten välinen yhteistoiminta kokonaisturvallisuuden puitteissa on laajasti organisaatorajoja ylittävää. Sen nähtiin haastatteluissa olevan selkeä vahvuus verrattaessa Suomea kansainvälisesti. Turvallisuustoimijoiden välillä on pitkä yhteistyön perinne, jonka pohjalta on syntynyt vahvoja ammatillisia ja henkilöiden välisiä verkostoja. Toiminnan sujuvuuden takana nähdään olevan valtakunnallinen ja alueellinen valmiussuunnittelu ja – harjoittelu, joka tiivistää toimijoiden välistä yhteistyötä ja ymmärrystä toistensa tehtävistä ja toiminnan reunaehdoista. Jossain määrin haastatteluissa esitettiin kuitenkin arvioita, että alueellisia eroja esiintyy siinä, miten toimijoiden yhteistyö toimii. Osin tämän nähtiin liittyvän eri viranomaistoimijoiden erilaisiin maantieteellisiin toiminta-alueisiin.

Virka-avun pyytämisen prosessin nähtiin vakiintuneen melko hyvin nykyiseen muotoonsa. Puolustusvoimien sisäiseen, puolustushaarojen ja pääesikunnan operaatiokeskusten avulla toimivaan, virka-apupyynnöiden käsittelyyn ja toimeenpanoon ollaan yleisesti ottaen tyytyväisiä. Operaatiokeskusten asiantuntijoiden haastattelujen perusteella keskeiset sidosryhmät osaavat pääsääntöisesti toimia prosessin mukaisesti. Puolustusvoimien sisäistä ohjeistusta päivitetään ja pidetään ajan tasalla. Virka-avun pyytäminen voi tapahtua eri yhteydenottovälineiden kautta, usein käytännössä puhelimitse. Kirjallinen pyyntö tapahtuu yksinkertaisella lomakkeella, jonka nähdään toimivan varsinkin rutiiniluonteisissa tehtävissä.

Virka-apua kyetään antamaan monipuolisesti monenlaisiin tehtäviin eri virka-avun pyytäjille koko maassa. Virka-apukapasiteetti luonnollisesti jossain määrin vaihtelee alueellisesti ja ajallisesti.

## 4.3 Virka-avun kehittämistarpeet normaalioloissa ja häiriötilanteissa

### 4.3.1 Tehtävien sisältö ja pituus

Räjähdeiden tunnistaminen ja raivaaminen kattaa määrällisesti suuren joukon tehtäviä, jotka yleensä ainakin alkavat virka-apuna. Tämän osalta haastatteluissa esitettiin, että poliisin ja puolustusvoimien työnjakoa voisi edelleen kehittää esimerkiksi sen osalta, milloin ja miten räjähteiden tunnistaminen tapahtuu. Esimerkkinä mainittiin räjähteiden tyhjät kuoret koriste-esineinä, joiden tunnistaminen voitaisiin tehdä käytännössä jo kuvan perusteella. Niin ikään suosittiin,

että poliisi ja puolustusvoimat voisi tapauskohtaisesti miettiä yhdessä kustannus-tehokkainta toimintatapaa.

Pitkittyvät virka-aputilanteet voivat olla ongelmallisia puolustusvoimien muiden tehtävien näkökulmasta. Haastatteluissa Tornion järjestelykeskukseen annettu virka-apu nostettiin esiin esimerkkinä siitä, millaista pohdintaa herää virka-avun pitkittyessä. Tällöin joudutaan punnitsemaan myös sitä, missä kohtaa kyse on ennemminkin laskutettavasta työvoima-avusta. Niin ikään kysymys on siitä, että välittömän vasteen jälkeen vastaavaa palvelua ja resurssia voi olla saatavilla yksityisiltä markkinoilta. Niin ikään kysymykseen voisi tulla kolmannen sektorin toiminta, joka jatkaisi siitä, mihin puolustusvoimien virka-apu päättyy.

Ongelmallisena pidettiin tilanteita, jossa puolustusvoimat virka-apuna toteuttaa tehtäviä, joihin on olemassa markkinaehtoista palvelua. Puolustusvoimilla on kielteisiä kokemuksia tilanteista, joissa sen virka-apukapasiteettia on käytetty tehtävissä, joita yksityiset tai kolmannen sektorin paikalliset yrittäjät hoitavat kaupallisena toimintana.

Osaan virka-aputehtävistä voidaan joutua käyttämään erityisen kalliita resursseja. Oleellista tietysti on hoitaa tehtävä tarkoituksenmukaisilla resursseilla, mutta mahdollisen kalliin resurssin, kuten esimerkiksi helikopterien, käytön pitkittyessä herää väistämättä kysymys kustannusten korvauksista.

Erityisenä kalustoon liittyvänä kysymyksenä haastatteluissa nousivat esille usein tarvittut välineet (esimerkiksi voimakoneet) tai eräänlaisessa ”pitkäaikaisessa lainassa” olevat resurssit (esimerkiksi pimeänäkölaitteet). Koska kaikki puolustusvoimien kalusto on käytännössä ”korvamerkittyä” jollekin sodan ajan joukoille, herää kysymys muiden toimijoiden omien resurssien riittävydestä omien tehtäviensä suorittamiseen. Tässä tilanteessa virka-apu ei näyttäydy kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaiselta toiminnalta, jos kalustolainalla heikennetään kriittistä valmiutta. Kalustolainaanamiseen sijaan peräänkuulutettiin kaluston yhteishankintoja ja yhteistä ylläpitoa, minkä arveltiin tuovan synergiahyötyjä kaikille toimijoille.

Puolustusvoimilla on toiminnallista kapasiteettia, kuten varastointi- ja huoltokykä, jota ei kustannusten kohdentumisen vuoksi ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista käyttää virka-apupohjaisesti. Sitä vastoin sitä voisi käyttää yhteiskäyttöisenä tai korvausta vastaan tehtynä palveluna valmistellun viranomaisyhteistyön osana.

Operaatiokeskuksissa arveltiin, että toiset viranomaiset eivät aina välttämättä tiedä, millaista kalustoa puolustusvoimilla on käytössä ja millaisiin tehtäviin sillä on osaamista. Tämän ei kuitenkaan nähty olevan ongelma, jos virka-avun pyytäjä pystyy keskustelemaan tehtävästä ja siinä tarvittavista suorituskyvyistä. Jossain määrin esitettiin näkemyksiä siitä, että virka-avun pyytäjillä on vaativissa tehtä-

vissä rajallinen kyky johtaa puolustusvoimien tarjoamaa virka-apua, erityisesti sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Tämän vuoksi yhteistä harjoittelua pidettiin hyvänä ja tärkeänä.

Puolustusvoimissa korostetaan virka-avun lakiperustaa ja virka-apua pyytävän viranomaisen toimivaltaisuutta avun antamisen vastaanottajana. Joidenkin viranomaisten kohdalla virka-apu on selkeästi säädösperustaista, jota puolustushallinnossa pidetään toivottavana lähtökohtana, mutta se ei aina estä muita viranomaisia pyytämästä ja saamasta apua puolustusvoimilta virka-apuna tai työvoima-apuna. Käytännön tasolla tällaisia hankaliksi osoittautuneita tilanteita on hoidettu käyttämällä esimerkiksi pelastusjohdon toimivaltaa hallinnollisena keinona nopeuttaa tai kiertää hankalaksi koettu toimivaltakysymys. Näitä ongelmia saattaa tulla esiin esimerkiksi yksityisten hoitaman sähköverkon romahtaessa tai eläintautiviranomaisten toimiessa pandemioiden ehkäisemiseksi.

Näitä vaikeaksi koettuja tilanteita on jo tullut ja niitä voidaan ennakoida tulevan yhä lisää, kun viranomaistoimintoja tai yhteiskunnan kannalta elintärkeiden toimintojen hoitamista yhtiötetään tai yksityistetään. Tämä saattaa johtaa edelleen virka-avun ”ketjuttamiseen” esimerkiksi yksittäisen yrityksen tarpeista käsin ja tilanteisiin, jotka eivät ole lainsäätäjän tarkoituksen mukaisia. Laajemmin tämä herättää kysymyksen siitä, että olisi selkeämpää, jos lainsäädännössä määriteltäisiin yksiselitteisesti kaikki virka-avun pyytämiseen oikeutetut siten, että ”ketjuttaminen” ei olisi tarpeellista eikä mahdollista. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että puolustusvoimat osallistuu pelastustoimintaan usein myös omana toimintanaan. Tämä omana toimintana osallistuminen voi joissain tilanteissa muuttua virka-aputehtäväksi.

#### 4.3.2 Virka-apupyynnön liittyvä prosessi

Virka-apupyynnöiden toimivuus vaativissa tilanteissa herätti puolustushaarojen esikunnissa järjestetyissä työpajoissa jonkin verran keskustelua. Pynnön yhteydessä annettuja tietoja ei pidetty aina riittävinä, mikä korostaa avointa keskusteluyhteyttä siitä, mitä kukin toimija voi tehdä. Virka-apupyynnön yhteydessä annettavien tietojen tulee olla tarkoituksenmukaisessa suhteessa tehtävän laatuun ja laajuuteen. Erityisesti korostettiin sitä, että pyytäjän on itse varmistettava oma toimivaltansa sekä oikeutus pyynnölle. Puolustusvoimat arvioi pyynnön pohjalta mahdollisuutensa antaa virka-apua sekä lainsäädännön että päätehtävänsä suorittamiskyvyn kannalta.

Haastatteluissa peräänkuulutettiin, että jatkossa tarvittaisiin nykyistä selkeämmät pelisäännöt sille, miten laajasti virka-apua voidaan käyttää ja ketkä kaikki ovat virka-apua pyytäviä toimivaltaisia viranomaisia varsinkin huomioi-

den aluehallinnon muutokset sekä ulkoistamis- ja yksityistämiskehitys (esimerkiksi koskien yhteiskunnan perusinfrastruktuuria). Tässä yhteydessä esitettiin myös huoli sitä, että hallinnon uudistukset saattavat ”rapauttaa” nykyiseltään hyvin toimivia toimijoiden välisiä verkostoja.

#### 4.3.3 Asevelvolliset ja vaaralliset tehtävät

Asevelvollisuuslain mukaan asevelvollinen (varusmies tai reservistä palvelukseen kutsuttu reserviläinen) voidaan palvelustehtävään määrätä puolustusvoimista annetun lain mukaiseen virka-aputehtävään ja pelastustehtävään. Pelastustehtävässä tai virka-apua annettaessa asevelvolliset eivät saa osallistua vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eikä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.

Tämä rajoite aiheutti pohdintaa virka-avun toteuttajissa. Lähtökohtaisesti haastatteluissa pidettiin selvänä, ettei varusmiesten tule osallistua vaarallisiin tehtäviin, mutta samalla todettiin, että tehtävän vaarallisuus voi myös olla alttiina erilaisille tulkinnoille – varsinkin nopeasti muuttuvissa virka-aputehtävissä. Mikä tahansa tehtävä voi osoittautua vaaralliseksi varsinkin, jos siinä sattuu vahinko. Jälkikäteinen tulkinta syyllistää aina varusmiesosastoa johtaneen henkilön, koska hän on vasten ohjeistusta käyttänyt varusmiestä vaaralliseksi osoitautuneessa tehtävässä.

Haastatteluissa nousi esiin myös se, että varusmiesten ja reserviläisten kategorinen niputtaminen ei tee oikeutta koulutukselle ja joukossa olevalle osaamiselle. Varusmiehen henkilökohtainen kompetenssi saattaa olla huomattavan korkea. Reserviläisten osalta osaamistaso eri tehtävissä voi olla koko valtakunnan huippua ja esimerkiksi kriisinhallintatehtävissä ulkomailla palvelleet ovat tottuneita vaativiinkin tehtäviin. Nykyiset säädökset eivät anna mahdollisuutta ottaa henkilön kokemusta ja osaamistasoa huomioon edes tämän vapaaehtoisesti pyrkiessä tehtävään. Koulutuksen, osaamistason ja käytössä olevan varustuksen tulisikin voida vaikuttaa arvioon tehtävän vaarallisuudesta. Kokonaisarviota tehtäessä on muistettava, että vaarallisen tehtävän jättäminen tekemättä rajoitteiden vuoksi saattaa johtaa yhä vaarallisempaan tilanteeseen, joskin silloin joissain tilanteissa on mahdollista toimia hätävarjelusäädösten perusteella.

#### 4.3.4 Voimakeinojen käyttö

Virka-aputilanteissa on useita rajapintoja, jotka vaikuttavat ratkaisevasti toimivaltuuksiin. Tällaisia ovat esimerkiksi toiminta puolustusvoimain hallussa olevalla alueella tai sen ulkopuolella ja kulloinkin noudatettava laki ja sen tulkinta.

Siirtyminen maanpuolustustehtävään näyttää aiheuttavan totaalisen toimivalta-  
muutoksen.

Vuoteen 1997 asti voimassa olleen virka-apulain 6 §:n 2 momentin mukaan virka-apuosastoon kuuluvalla oli lähtökohtaisesti samanlainen oikeus voimakei-  
nojen käyttöön kuin poliisimiehelläkin poliisilain mukaan. Toimintaa johtavalla poliisilla oli kuitenkin oikeus rajoittaa oikeutta käyttää voimakeinoja.

Valtuutusta muutettiin vuoden 1997 laissa siten, että virka-aputehtävää suo-  
rittavalla on oikeus poliisimiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voima-  
keinojen käyttämiseen, joihin poliisimies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa  
ja joita tilanne huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Muutos rajoitti  
virka-apuosastoon kuuluvan itsenäistä voimankäyttöoikeutta ja korosti poliisin  
ohjaus- ja valvontavelvollisuutta poliisijohtoisissa voimankäyttötilanteissa ja nii-  
den ennakoimisessa. Virkatehtävään liittyviä voimankäyttöä vaativia tilanteita  
saattavat olla vastarinnan murtaminen viranomaisen käskyn noudattamiseksi,  
henkilön paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, pidätetyn tai  
vangitun henkilön pakenemisen estämiseksi, esteen poistamiseksi taikka välit-  
tömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämisek-  
si. Voimankäytön tulee olla mitoitettu niin, että sitä voi pitää puolustettavana.  
Säännös ei rajoittanut virka-apuosastoon kuuluvalla muiden kansalaisten tavoin  
kuuluvaa oikeutta hätävarjeluun tai pakkotilatekoon.

Vuonna 2005 lakimuutoksessa lisättiin mahdollisuus sotilaallisten voima-  
keinojen käyttöön terrorismirikosten torjunnassa, jos se oli välttämätöntä suu-  
ren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran  
torjumiseksi eikä vaaraa ollut mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Tällöin  
sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitettiin virkamiehen henkilökohtaisen ase-  
käyttöä voimakkaampaa sotavarusteiden tapahtuvaa asevoiman käyttöä, joka sovel-  
tuu poliisitehtävän suorittamiseen. Poliisi päättää tässä pykälässä tarkoitettujen  
voimakeinojen käyttämisestä ja johtaa niiden käyttöä kuten virka-aputilanteissa  
muutoinkin. Voimakeinoja saa käyttää vain puolustusvoimien sotilasvirassa pal-  
veleva sekä se, joka on nimitetty puolustusvoimien virkamieheksi määräaikai-  
seen virkasuhteeseen määrättyinä sotilastehtävään.

Voimakeinojen käytön osalta keskustelua herätti toisaalta toimivaltaisen vi-  
ranomaisen kyky johtaa ja toisaalta huoli päätöksentekoketjun toimivuudesta  
nopeissa moniviranomaistilanteissa. Lisäksi toivottiin, että yksittäinen toimija  
kentällä voisi luottaa lainsäädännön ja ohjeiden välisen ketjun yhteneväisyyteen.  
Varusmiehiä voidaan käyttää vaativaan ja vaaralliseen maanpuolustustehtävään  
(Oikeuskanslerin lausunto OKV/50/20/2015), mutta heidän käyttönsä poliisijoh-  
toiseen, aseelliseen virka-aputehtävään on nykyisten säädösten perusteella hyvin  
kyseenalaista. Toimivaltuuksien puute kumuloi vaaraa, kuten esimerkiksi kielto

tehdä turvatarkastusta lisää vaaraa joutumisesta hyökkäyksen kohteeksi tai tiedon leviäminen varusmiesten toimintavaltuuksien puutteesta saattaa johtaa havaitun heikkouden rikolliseen hyväksikäyttöön.

#### 4.3.5 Varusmiehet, virka-apu ja työvoima-apu

Nykyisillä säädöksillä varusmiesten käyttökelpoisuus virka-aputehtäviin on vähäinen. Esimerkiksi kohdetta suojatessa toiminta on lopetettava, jos suojaaminen osoittautuu vaaralliseksi. Tällöin suojattavaan kohteeseen pyrkivän henkilön osoittautuminen aseistetuksi velvoittaa poistamaan virka-aputehtävässä olevan varusmiesjoukon alueelta (ellei kyseessä ole puolustusvoimien hallussa oleva alue). Myöskään käytännön toimien tekeminen poliisin johdossa ei ole yksiselitteisen selkeää. Avoimiin kysymyksiin kuuluu esimerkiksi tulkinta siitä, tuleeko poliisin toimintaa johtaessaan olla läsnä, lähistöllä vai voiko hän johtaa viestivälineellä. Varusmiesten tarkastaessa poliisin ohjauksessa turvapaikan hakijoiden varusteita Tornion vastaanottokeskuksessa 2016, toiminta osoittautui jälkitarastuksessa moitittavaksi, koska poliisimies ei ollut paikalla ohjaamassa kutakin varusmiestä erikseen.

Kohteen suojaustehtävät ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että niihin olisi tarvittaessa kyettävä asevelvollisvoimin myös normaalioloissa. Sen vuoksi olisi tarpeen selvittää mahdollisuudet saada virka-apuna suojattavalle alueelle samat toimintavaltuudet kuin puolustusvoimien hallussa olevalle alueelle. Tämä olisi hyödyllistä senkin vuoksi, että varusmiehet ja alipäällystö ovat harjaantuneet toimimaan puolustusvoimien hallussa olevalla alueella ja samojen sääntöjen noudattaminen myös suojattavalla alueella vaikkakin poliisin johdossa sujuisi oikein ja painetta.

Virka-avun lisäksi palveluksessa oleva asevelvollinen (varusmies tai reserviläinen) voi osallistua puolustusvoimien ulkopuoliseen tehtävään asevelvollisuuslain (1438/2007) 78 § mukaisesti. Tällaisia (aikaisemmin työvoima-apuun sisältyneitä) tehtäviä ovat: yleishyödylliset keräykset, suurten yleisö- ja muiden tapahtumien turvallisuusjärjestelyt, sotaveteraanien ja veteraanijärjestöjen tukeminen, harjoituksiin käytettävien kiinteistöjen kunnostaminen sekä muut vastaavat maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävät tehtävät.

Puolustusvoimien ulkopuolisessa tehtävässä henkilöstö kalustoituneen ja varusteineen toimii erikseen määrättävää korvausta vastaan. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen virka-aputehtävän päättyessä siirtymävaiheena normaalitilanteeseen tai kaupallisen toimijan jatkaessa tehtävän suorittamista virka-apua pyytäneen viranomaisen johdossa.

Puolustusvoimat hinnoittelee ulkopuolisille annetun tuen liiketaloudellisin perustein niin, että suoritteen tuotoilla katetaan vähintään oman toiminnan kokonaiskustannukset. Tältä osin haastatteluissa korostettiin, ettei puolustusvoimien ei tule kilpailla elinkeinoharjoittajien kanssa eikä toiminta myöskään saa vääristää alalla vallitsevaa kilpailutilannetta.

Puolustusvoimien toiminta harjoituksissa aiheutettujen vahinkojen korjaamiseksi maastossa, tiestöllä tai kiinteistöissä ei lukeudu puolustusvoimien ulkopuolisiin tehtäviin, vaan toteutetaan siihen erikseen varatuin resurssein.

#### 4.3.6 Reserviläiset ja virka-apu

Tasavallan presidentti voi valtioneuvoston esityksestä päättää, että pääesikunta voi määrätä reservissä olevia asevelvollisia enintään 14 päivän ajaksi, puolustusvoimissa saamansa erityiskoulutuksen mukaisiin tehtäviin, joihin ei liity sotilaiden voimakeinojen käyttämistä, jos se on välttämätöntä ja yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat. Tällaisia tilanteita voivat olla erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila sekä vaikutuksiltaan vastaava, hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Virka-avun näkökulmasta reserviläiset ovat melko vähän käytetty mutta merkittävä resurssi. Maakuntakomppaniat ovat puolustusvoimien sodan ajan joukko. Maakuntakomppaniat ovat olleet mukana virka-aputehtävissä, mutta niiden käyttöön ei ole toistaiseksi muodostunut selkeää käytäntöä. Haastatteluissa esitettiin, että puolustusvoimien tulisi tarkastella tarkemmin maakuntakomppanioiden käyttöä virka-aputehtävissä tilanne- ja tehtäväkohtaisesti. Vastaavasti myös muiden reserviläisyksiköiden, erityisesti sitoumuksen antaneiden, käyttöä tulisi kehittää – niin tavanomaiseen kuin tavanomaisesta poikkeavaan virka-apuun sovellettuna. Harkinnanvaraisesti tulisi olla mahdollisuus käyttää kaikkia mahdollisia resursseja.

#### 4.3.7 Vapaaehtoinen maanpuolustus ja virka-apu

Laki vapaaehtoisesta maanpuoluksesta 556/2007 käsittelee vapaaehtoista toimintaa, jolla kehitetään kansalaisten ja viranomaisten valmiuksia osallistua yhteiskunnan tukemiseen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Laki painottuu sotilaalliseen toimintaan, mutta sivuaa myös virka-apuvalmiuksia.

Maanpuolustuskoulutusyhdistys (MPK) on julkisoikeudellinen yhdistys, joka toimii valtakunnallisena vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen yhteistyöjärjestönä. Valtioneuvoston puolustusselonteon 2017 mukaan Maanpuolustuskoulutusyhdistystä kehitetään puolustusvoimien strategisena kumppanina pohjois-



maisten toimintaperiaatteiden mukaan. Tavoitteena on vahvistaa vapaaehtoisen maanpuolustuksen asemaa paikallispuolustuksessa sekä virka-aputehtävissä.

Maanpuolustuskoulutusyhdistys näkee lisäarvoa mahdollisuuksissaan rekrytoida ja kouluttaa sitoutuneita valmiusjoukkoja, kuten virka-apuosastoja.

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tärkeä tehtävä on osaltaan kehittää naisten mahdollisuuksia osallistua vapaaehtoiseen maanpuolustukseen ja järjestää siihen liittyvää sotilaallista koulutusta ja sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta. Yhdistys voi myös järjestää turvallisuus-, varautumis- sekä johtamis- ja kouluttajakoulutusta.

Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta antaa Suomen kansalaiselle mahdollisuuden sitoutua osallistumaan virka-aputehtäviin, valmiustehtäviin sekä harjoituksiin vähintään kaksi ja enintään kuusi vuotta kerrallaan. Tämä mahdollisuus koskee myös vapaaehtoisia naisia.

Puolustusvoimat voi käyttää sitoumuksen antaneita henkilöitä pelastustehtäviin sekä virka-apuun poliisille lukuun ottamatta sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältäviä tehtäviä. Vapaaehtoisen palvelusvelvollisuus koskee vain Suomen alueella tapahtuvaa toimintaa. Virka-aputehtävään Suomen rajojen ulkopuolelle määrittämisen edellytyksenä on asianomaisen suostumus.

Valtioneuvoston yleisistunto voi lisäksi päättää, että puolustusvoimat voi määrätä asevelvollisuuslaissa tarkoitettuun ylimääräiseen palvelukseen ja liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen myös naisia, joilla on poikkeusolojen tehtävää varten vapaaehtoisesti hankittu koulutus tai ammatin kautta hankittu erityisosaaminen ja jotka ovat antaneet puolustusvoimille edellä mainitun sitoumuksen, vaikka he eivät olisikaan suorittaneet varusmiespalvelusta tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaista asepalvelusta.

Haastatteluissa vapaaehtoisten rooli nousi esiin kiinnostavana mahdollisuutena tarkasteltaessa tehtäviä, jotka mahdollisesti alkavat virka-apuna, mutta voisivat jatkua muun toimijan toimesta tapahtuvana toimintana. Vapaaehtoisuuteen liittyy kuitenkin aina kysymys siitä, millaista sitoutumista ja suorituskykyä on realistista odottaa. Tehtävät eivät todennäköisesti voisi olla kovin pitkiä, korkeintaan muutaman päivän mittaisia henkilöiden muiden velvoitteiden johdosta. Haastatteluissa nousi esiin myös ajatus pohjoismaisten parhaiten käytäntöjen kartoittamisesta vapaaehtoisen maanpuolustuksen virka-apuun tai sen jälkeiseen muuhun toimintaan liittyvien kehittämismahdollisuuksien osalta. Paikallistuntemus ja sitoutuminen nopeaan lähtöön tarjoavat sinänsä hyvän lähtökohdan.

#### 4.3.8 Virka-apuun liittyvä koulutus

Koska virka-apu on vain pieni osa puolustusvoimien toimintaa, on sen näkyvyys sotilaskoulutuksessa melko vähäinen. Haastatteluihin arvioitiin, että koulutusohjelmia tulisi tarkastaa erityisesti siltä osin, että virka-apuosastojen johtajat saavat osana koulutustaan riittävät perustiedot lainsäädännöstä ja virka-apuun liittyvistä ohjeista sekä keskeisistä toimijoista ja niiden toimivaltuuksista.

#### 4.4 Virka-avun vahvuudet liittyen valmiuden säätelyyn normaaliolojen valtuuksien puitteissa

Yllä normaaliolojen häiriötilanteiden yhteydessä esitetyt vahvuudet ovat vahvuuksia myös tehostettaessa valmiutta normaaliolojen valtuuksien puitteissa. Erityisesti valtakunnallinen ja alueellinen valmiussuunnittelu ja harjoittelu luovat pohjan toimijoiden monipuoliselle yhteistyölle ja toiminnalle.

Koska on jossain määrin vaikeaa ennakoita, mitä virka-apua puolustusvoimat pystyisi antamaan samaan aikaan tehostaessaan valmiutta, muodostuu kysymyksen asettelu virka-avun ja valmiuden säätelyn suhteesta ennemminkin joukoksi alla esitettyjä havaintoja siitä, millaisia kysymyksiä ja kehittämistarpeita syntyy tilanteissa, jossa puolustusvoimien resurssit sitoutuvat enenevässä määrin maanpuolustustehtävään.

#### 4.5 Virka-avun kehittämistarpeet liittyen valmiuden säätelyyn normaaliolojen valtuuksien puitteissa

Viranomaisten tehtävät ja toimintavaltuudet ovat normaalioloissa tarkasti säänneltyjä, ja hyvällä suunnittelulla kyetään tehokkaaseen toimintaan. Haastatteluisissa esitettiin huolta siitä, että virka-apua pyytävillä viranomaisilla on melko ohuet suunnitteluresurssit. Tämä rajoittaa mahdollisuuksia yhteiseen suunnitteluun eri tilanteita varten sekä herättää kysymyksen siitä, missä määrin toimijoilla on mahdollisuutta varautua tilanteisiin, jossa puolustusvoimat ei syystä tai toisesta voikaan antaa virka-apua nykyisessä laajuudessaan. Konkreettisesti tämä tarkoittaa esimerkiksi materiaalilainojen purkua sekä sitä, että toimijoilla tulisi itsellään olla varalla käytettävissä olevaa resurssia.

Erilaiset hybridiuhkat edellyttävät, että toimijoilla on omien selkeiden tehtäviensä lisäksi yhteinen käsitys siitä, milloin missäkin tilanteessa toimitaan ja minkä tehtävän puitteissa se tehdään. Tämä korostuu erityisesti puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen välisissä kysymyksissä.

Mahdollisissa ”harmaan vaiheen” tilanteissa on mahdollista, että virka-aputehtävät muuttuvat kesken toiminnan virka-aputehtävistä maanpuolustustehtäviksi. Tällöin keskeistä on selkeä päätöksentekojärjestelmä sekä kyky tehdä päätöksiä. Osa kuviteltavista olevista tilanteista voi olla poliittisesti vaikeita kuten esimerkiksi vaikkapa kaksoiskäytössä olevien öljyntorjunta-alusten käyttötarkoituksen muuttaminen kesken öljyntorjuntatehtävän.

Yleisesti ottaen viranomaisten sisäisten ja välisten päätöksentekoketjujen ja tasojen on oltava selkeitä ja toimivia erityisen nopeiden tilanteiden varalta. Tällaisia on kuviteltavissa myös normaalioloissa esimerkiksi terroriuhkien muodossa. Haastatteluissa nostettiin tällöin erityisesti esiin tarve varmistaa, että päätöksentekoon kyetään eri viranomaisissa – ja tarvittaessa poliittisella tasolla – myös virka-ajan ulkopuolella.

Yleinen esiin noussut huolenaihe koski yleisesti yhteiskunnan sisäistä resilienssiä ja kriittisten infrastruktuurien haavoittuvuutta. Yksityisten ja julkisten toimijoiden varalla olevia resursseja (ml. ihmiset ja koneet) arveltiin usein liian ohuiksi tilanteissa, joissa varsinaiset käytössä olevat resurssit sidotaan.

Puolustushaarojen esikunnissa toimijoita askarrutti moniviranomaistilanteiden johtaminen alueellisella tasolla, kun saman ongelmakokonaisuuden hoitamiseen tarvitaan usean eri viranomaisten toimivaltuuksia, toimivaltuudet menevät päällekkäin tai toimivaltuuksien väliin jää aukkoja, joista kukaan ei koe olevansa vastuussa. Ongelma virka-avun näkökulmasta voi olla, että esiin nousevia tilanteita yritetään liian pitkään ratkoa yksittäisten toimijoiden toimesta – mahdollisesti myös useisiin erillisiin virka-apupyynnöihin tukeutuen. Tilanneymmärrys ja johtamisosaaminen edellyttävät useassa kuviteltavissa olevassa tapauksessa, että eri viranomaiset kokontuvat saattaen näin yhteen eri mandaatteja, joiden avulla voidaan ratkoa erilaisia tilanteita ja samalla voidaan muodostaa yksi yhteinen tilannekuva.

Usea haastateltu arveli, että toiminta valtakunnallisella tasolla ja kenttäjohtaminen toimivat, mutta alueellisen tason tulisi olla erityisen kehittämisen kohteena. Toimijoiden on kyettävä jakamaan tietoa, jonka osalta viranomaisilla voi olla erilaisia turvallisuusluokitteluperusteita ja tiedonjaon käytänteitä tietosuojakysymykset mukaan luettuna. Haastatteluissa esitettiin näkemyksiä, että viranomaisten eri järjestelmien välisiin yhteensopivuusongelmiin törmätään usein, mikä vaikeuttaa asioiden hoitamista ja siten myös tilannekuvan muodostamista eri tasoilla.

Tilanteissa, joissa valmiutta tehostetaan normaaliolojen valtuuksien puitteissa, on kuviteltavissa tapauksia, joissa aiheutuu hallinnollisia ”mutkia”. Voidaan esimerkiksi ajatella, että puolustusvoimat joutuu kehottamaan poliisia pyytämään siltä virka-apua esimerkiksi jonkin yhteiskunnan infrastruktuurin ja maanpuo-

lustustehtävän kannalta haavoittuvan alueen suojaamiseksi voidakseen toteuttaa sen normaaliolojen lainsäädännön puitteissa.

Oma erityinen kysymyksensä on normaaliolojen pelastustoimintaan osallistuminen, jos samanaikaisesti kyseeseen tulee myös aluevalvontalakiin tai lakiin puolustusvoimista perustuva maanpuolustustehtävä. Lähtökohtaisesti pelastustoimintaan pitää lainsäädännön mukaan osallistua, vaikka puolustusvoimien päätehtävä ei sitä mahdollistaisikaan. Tämä voi aiheuttaa juridisia ongelmia pohdittaessa voidaanko hyökkäyksen aikana toimia mahdollisten lisätappioiden estämiseksi samanaikaisen pelastustoiminnan kustannuksella.

## 4.6 Ahvenanmaan erityiskysymykset

Ahvenanmaa on Suomeen kuuluva demilitarisoitu ja neutralisoitu itsehallinnollinen maakunta. Sen asema perustuu Suomen perustuslakiin ja kansainvälisiin sopimuksiin. Venäjä on vahvistanut demilitarisoinnin ja valvoo sitä konsulaatistaan Maarianhaminassa. Venäjä ei kuitenkaan ole mukana neutralisointia koskevassa sopimuksessa.

Maakunnan erityisasema vaikuttaa virka-avun järjestelyihin Ahvenanmaata koskevien kansainvälisten sopimusten tulkinnan ja maakunnan itsehallinnon kautta. Ahvenanmaan maakunta vertautuu joiltain osin Aluehallintovirastoon, jolla on mannermaalla yleisen virka-apuviranomaisen tehtäviä.

Puolustusministeriö on vuonna 2015 julkaissut oikeusministeriön ja puolustusministeriön yhteistyönä laaditun selvityksen puolustusvoimien virka-avun ja viranomaisyhteistyön toimeenpanosta Ahvenanmaalla.<sup>2)</sup>

Ahvenanmaata koskevassa lainsäädännössä on eriytetty koko valtion turvallisuutta koskevat asiat maakunnan yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta. Maakunnan itsehallintolain mukaan puolustuslaitosta ja järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden takaamiseksi koskevat asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Sen sijaan maakunnan erityisasema vaikuttaa seuraavissa, myös viranomaisyhteistyötä ja virka-apua koskevissa säännöksissä:

- Palo- ja pelastustointia sekä maakunnan yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan väestönsuojelua lukuun ottamatta.
- Ympäristön suojelua ja öljyvahinkojen torjuntaa koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan. Öljyvahinkojen torjuntaa koskevassa

---

2 Puolustusministeriö. 2015. Puolustusvoimille säädettyjen, muiden viranomaisten tukemiseen liittyvien tehtävien toimeenpano Ahvenanmaalla, Helsinki, 767/00.99.00/2014.

maakuntalaissa todetaan kuitenkin, että virka-avusta on voimassa, mitä siitä valtakunnassa säädetään.

- Räjähdysaineita koskevat asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan siltä osin kuin ne koskevat valtakunnan turvallisuutta, muuten niistä sääntely kuuluu maakunnalle.
- Poliisilla on Ahvenanmaalla oikeus saada rajavartiolaitokselta sotilaallisia voimakeinoja sisältävää virka-apua terrorismirikosten tai suuren ihmismäärän henkeä välittömästi uhkaavien tekojen estämiseksi. Poliisi arvioi Ahvenanmaan demilitarisoinnin huomioon ottaen pyytääkö se aseellista virka-apua myös puolustusvoimilta.
- Rajavartiolain 79 § vuoksi puolustusvoimat ei voi antaa Ahvenanmaan rajaviranomaisille virka-apua, johon liittyy ampuma-aseiden ja sotilaallisten voimakeinojen käyttö.
- Maakunnan hallituksella on oikeus pyytää valtakunnan viranomaisilta, puolustusvoimat mukaan lukien, virka-apua itsehallintoon kuuluvien tehtävien hoitamisessa.

Ahvenanmaan erityisasemaa on maailmanlaajuisesti käytetty esimerkkinä onnistuneesta demilitarisoidusta itsehallinnollisesta alueesta. Sen asema on jo eurooppalaista tapaoikeutta ja siten lähestyy myös muita kuin Ahvenanmaan sopimusten allekirjoittajavaltioita koskevaa kansainvälistä oikeutta. Sekä Ahvenanmaan oman aseman että sen esimerkkiroolin vuoksi demilitarisointi tulee järjestää niin, etteivät ahvenanmaalaiset joudu siitä johtuen mannersuomen asukkaita heikompaan asemaan normaaliajan viranomaispalveluiden suhteen.

Puolustusvoimilla on velvollisuus antaa pyynnöstä virka-apua toimivaltaiselle viranomaiselle Ahvenanmaalle. Tällaisia tapauksia on ollut noin 2-5 vuodessa. Volyymiltään suurimmat virka-aputehtävät ovat liittyneet öljyn torjuntaan. Toiseksi suurin puolustusvoimien virka-aputehtävä Ahvenanmaalla oli Mt. Antonio Gramscin onnettomuus 4.5.1979, jossa pääsi mereen 5500 tonnia raakaöljyä. Siitä 650 tn kerättiin Ahvenanmaan rannoilta mm Rannikkojääkäripataljoonan varusmiesvoimin. Vuonna 2012 raivattiin neuvostoliittolaisen S-2 sukellusveneen hylyn sotilasräjähteet Märketin majakan lähellä. Yksittäisiä räjähteiden rai-vaustehtäviä on ollut vuosittain.

Tavanomainen ja rutiiniksi muodostunut virka-apu Ahvenanmaalla toimii haastattelujen perusteella hyvin ja yhteistoiminta toimivaltaisen viranomaisen, Ahvenanmaan maaherran kanssa on sujuvaa. Ongelmien arvioitiin nousevan esille vaativissa virka-aputilanteissa ja koskevan Ahvenanmaan demilitarisointi- ja neutralointisopimuksien tulkintaa. Virka-avun antamista konkreettisesti vaikeuttavat Ahvenanmaan sopimusten tulkinnat liittyvät:

- Kieltoon laskeutua puolustusvoimien ilma-aluksella Ahvenanmaalle muutoin kuin pakottavassa hätätilassa.
- Kieltoon käyttää Ahvenanmaan vesialueella enempää kuin 1-2 vedenpinnalla kulkevaa sotalaivaa ja, jos erikoisen tärkeät seikat vaativat, tuoda vyöhykkeen vesille ja siellä väliaikaisesti pitää muitakin vedenpinnalla kulkevia laivoja, joiden kantavuus ei missään tapauksessa saa olla suurempi kuin yhteensä 6,000 tonnia.
- Kieltoon käyttää Ahvenanmaata välillisesti tai välittömästi tarkoitukseen, joka on jossain yhteydessä sotilaallisten toimenpiteiden kanssa.
- Rajoitukseen jonka mukaan Suomi voi poikkeuksellisten olosuhteiden vaatiessa viedä ja väliaikaisesti pitää Ahvenanmaalla poliisin lisäksi muita sellaisia aseellisia voimia vain, jos ne ovat välttämättömän tarpeelliset järjestyksen pitämiseksi.

Puolustusvoimien ilma-alusten laskeutumiskielto voi vaikeuttaa toimintaa meripelastustilanteessa paitsi Ahvenanmaan alueella myös kansainvälisellä vesialueella ja pienessä määrin Manner-Suomen alueilla tilanteissa, joissa ilma-alusten tankkaus sekä uhrien hoito olisi tarkoituksenmukaista Ahvenanmaalla eikä Turussa tai Tukholmassa. Tukeutuminen Ahvenanmaan ulkopuolelle voi vähentää oleellisesti pelastus- ja etsintätoimintaan käytettävää lentoaikaa Ahvenanmaan merialueella. Samankaltainen logistinen ongelma koskee öljyntorjuntaa erityisesti silloin, kun joudutaan puhdistamaan saariston rantoja (ks. liite 3).

Kielto käyttää Ahvenanmaata toimintaan, joka on jossain yhteydessä sotilaallisten toimenpiteiden kanssa, voi olla ongelmallinen paitsi aseellisen virka-avun myös normaaliajan valmiuden joustavan kohottamisen kannalta. Vaativien virka-aputilanteiden koulutusta ja harjoittelua ei voida tehdä Ahvenanmaalla, jonka vuoksi virka-avun antajien paikallistuntemus ja osaaminen ovat heikommalla tasolla kuin Manner-Suomessa. Vastaavasti Ahvenanmaalla toimivaltaisten virkamiesten tottumus viranomaisyhteistyön johtovastuuseen jää vaille paikan päällä tapahtuvaa harjoittelua ja simulointia.

Ahvenanmaata koskevien kansainvälisten sopimusten tulkinta voi hidastaa tai jopa estää kiireellisen virka-avun toimeenpanoa Ahvenanmaalla. Esimerkiksi Estonia-onnettomuuden kaltaisessa tilanteessa pelastustehtävässä olevien sotilashelikoptereiden mahdollisuus laskeutua Ahvenanmaalle lisäisi toiminta-aikaa kohteella ja säästäisi ihmishenkiä.

Merivoimien kolmen öljyntorjunta-aluksen yhteinen uppouma ylittää 6,000 tonnia, joten niitä ei voi yhtä aikaa käyttää öljyntorjuntaan Ahvenanmaalla ja jos ne ovat toiminnassa, Suomi ei voi valvoa Ahvenanmaan demilitarisointia siihen tehtävään osoitetuilla merivoimien aluksilla. Jo vuoden 2015 selvitys puolustus-

voimien virka-avun ja viranomaisyhteistyön toimeenpanosta Ahvenanmaalla päätyi suosittelemaan valtioneuvoston yhteistä selvitystä asiasta sekä Ahvenanmaan erityisaseman huomioon ottavaa lain valmistelua. Suositus on edelleen ajankohtainen.

#### 4.7 Kansainvälisen avun kehittämisen vaikutusten huomioiminen

Osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen toiselle valtiolle on puolustusvoimien tehtävä, mutta siitä päättämisen ja sen toteuttamistavan sääntely on parhaillaan lainsäädäntöprosessissa. Ranskan pyydettyä apua maahan kohdistuneiden terrorihyökkäysten vuoksi Suomi mm. lähetti Libanoniin rauhanturvajoukon, joka vapautti ranskalaisia ammattisotilaita terrorismin vastaiseen toimintaan. Tässä tapauksessa Puolustusvoimat antoi apua suoraan eikä osallistunut siihen toisen viranomaisen johdossa.

Kansainvälisen avun toimintatapojen kehityksen ei haastatteluissa nähty suoraan heijastuvan kansallisesti annettavaan virka-apuun, ainakaan lyhyellä tähtäimellä. Pidemmällä tähtäimellä esiin nousee ainakin kaksi kysymystä. Mikäli Suomi lähtökohtaisesti pyrkii toimimaan kansallisen virka-avun tavoin muodostamalla viranomaisketjuja, edellyttää tämä ulkomaisilta viranomaisilta riittävää ymmärrystä siitä, miten Suomesta tulevaa apua johdetaan. Pidemmällä tulevaisuudessa voi myös nähdä mahdollisuuden sille, että nykyistä kansallisesti virka-apuna tapahtuvaa toimintaa voisi tapahtua tuomalla yhteen resursseja yli rajojen. Tämä kuitenkin edellyttäisi valtioiden välisiä sitovia sopimuksia vastaavasti kuin on sovittu Barentsin alueella yhteistyöstä onnettomuuksien ehkäisemisen, niihin varautumisen ja pelastustoiminnan alalla.

Haastatteluissa nousi esiin myös syvällisempi kysymys siitä, missä määrin jaottelu kansalliseen viranomaisten yhteistyöhön ja kansainväliseen yhteistyöhön on nykyiseltään tarkoituksenmukainen, koska moni todellinen ja kuviteltavissa oleva tilanne on käytännössä välittömästi kansainvälinen kysymys (esim. pandemiat).

#### 4.8 Puolustushallinnon mahdollisuus ja tarve vastaanottaa virka-apua

Selvityksen yhteydessä kartoitettiin virka-avusta vastaavan puolustusvoimien henkilöstön käsityksiä asioista, joissa muut viranomaiset voisivat antaa virka-apua puolustusvoimille. Selkeitä näkemyksiä ei tullut esille ja ajatus näytti olevan monelle outo. Yleisemmin nähtiin, että joissain tilanteissa tarve on ennemminkin muiden viranomaisten toiminnalle ja läsnäololle mandaattien muodossa.

Samalla kuitenkin varoitettiin, ettei virka-apua kuitenkaan pidä käyttää omien mandaattien rajojen venyttämiseen.

Viranomaisyhteistyö nähtiin muutoin laajana ja sellaisenaan riittävänä. Tunnistettuja yhteistyötarpeita oli pelastusviranomaisten ja poliisin suuntaan.

Pelastusviranomaiset sekä puolustusvoimat, jolla on pelastustoimeen kuuluvia tehtäviä tai virka-aputehtäviä, ovat velvollisia laatimaan yhteistoiminnassa keskenään tarpeelliset pelastustoimen suunnitelmat. Puolustusvoimat on aikaisempaa suuremmassa määrin riippuvainen sosiaali- ja terveystieteiden sekä pelastushallinnon tuesta lääkintähuollossa ja siihen liittyvässä evakointiprosessissa.

Poliisiviranomaisen normaalirutiinista poikkeavaa apua todettiin tarvittun tilanteissa, joissa puolustusvoimien alueelle, esimerkiksi varastojen läheisyyteen oli tunkeuduttu ja epäilty henkilö oli otettu kiinni. Kiinniotettu muu kuin rikoslain 45 luvun sotilasrikosten alainen henkilö on viipymättä luovutettava poliisille. Jollei kiinni otettua voida luovuttaa poliisille viimeistään kuuden tunnin kuluttua kiinniottamisesta, hänet on päästettävä heti vapaaksi. Tällöin joudutaan pyytämään poliisia apuun. Kyseessä ei kuitenkaan ole virka-apu vaan poliisin normaali tehtävä, jonka se priorisoi kulloisenkin tilanteen mukaan.

Poliisin oikeudesta paikan ja alueen eristämiseen on säädetty poliisilain 2 luvun 8 §:ssä. Poliisimiehellä on oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue tai rajoittaa liikkumista alueella, jos se on tarpeen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai vaaraan joutuneen omaisuuden suojaamiseksi. Poliisimiehellä on myös oikeus eristää tai tyhjentää koti-rauhan tai julkisrauhan suojaama alue, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi eikä alueella olevia voida muuten suojata. Tämä edellyttää päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräystä, mutta kiireellisessä tapauksessa se voidaan tehdä ilman tätä määräystäkin. Tällainen virka-aputarve saattaa tulla ajankohtaiseksi puolustusvoimien siirtäessä kalustoaan ja materiaaliaan. Poliisilla on tässä tarvittava toimivalta, mutta ei välttämättä tarvittavia toimeenpanoresursseja.

Uusimpana huolena tulivat esille puolustusvoimien alueella lentävät kauko-ohjatut laitteet. Tällaiset laitteet on tarkoitettu käytettäväksi ilman mukana olevaa ohjaajaa. Miehitettömät ilma-alukset on usein myös varustettu jotain tehtävää, kuten esim. valokuvaamista tai mittaamista varten. Miehitettömien ilma-alusten alakategoria, kauko-ohjatut ilma-alukset, ovat laitteita, joita ohjaa kauko-ohjaaja (remote pilot) tai joiden toimintaan kauko-ohjaaja pystyy tarvittaessa puuttumaan. Viime aikoina kauko-ohjattavien ilma-alusten määrä on räjähdysmäisesti kasvanut alun perin harrastus- tai urheilutarkoituksessa käytettävien lennokkien myötä.



Voimassaoleva Trafín määräys OPS M1-32 kauko-ohjatuista ilma-aluksista ja lennokeista astui voimaan 1.1.2017. Määräys ei ota riittäväällä tavalla huomioon puolustusvoimien kohteiden suojaamista tiedustelulta ja tuhotöiltä, joita lennokkeja käyttämällä esimerkiksi räjähdysainetarastoille voi tehdä. Puolustusvoimien mahdollisuudesta itse puuttua varuskunta-alueen ulkopuolelta toimivaan kauko-ohjajaan ei ole vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Pääsäännön mukaan poliisin yleistoimivallan piiriin kuuluu ensisijainen oikeus puuttua yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaan toimintaan.

## 5 Johtopäätökset ja kehittämissuosituksukset

### 5.1 Johtopäätökset

Valtioneuvoston puolustusselonteon 2017 mukaan kokonaisturvallisuuden toimintamalli muodostaa hyvän poikkihallinnollisen perustan laaja-alaisten turvallisuushkien hallintaan. Konfliktien monimutkaistumisesta aiheutuvat vaatimukset kokonaisturvallisuuden toimintamallille sekä suomalaisen yhteiskunnan kriisinsietokyvyille tulee kuitenkin arvioida perusteellisesti turvallisuusstrategian päivittämisen yhteydessä.

Puolustusvoimien antamaa virka-apua käsittelevän selvityksen taustatöissä ja sen aikana tuotiin esiin kantoja, ettei valmiuslainsäädännön katsota toimivan käyttökelpoisena kriisejä ennalta estävänä järjestelmänä, vaan se tulee voimaan myöhemmin kriisin syventyessä aseelliseen hyökkäykseen verrattavassa poikkeustilanteessa valtionjohdon niin päättäessä. Näin ollen toimittaisiin myös poikkeavissa olosuhteissa normaaliajan valtuuksien, aluevalvontalain tai maanpuolustustehtävän puitteissa.

Aseellinen kriisi voi alkaa suoraan normaalitilanteesta ensin hätävarjeluna ja sitten jatkua maanpuolustustehtävänä. Tästä syystä pyritään tarvittaessa kehittämään valmiutta jo rauhan ajan toimivaltuuksien puitteissa. Virka-apu voi kaventaa omia toimintamahdollisuuksia, henkilöstön sitoutuessa muiden viranomaisten johtoon alueille, joissa heillä ei ole samoja toimivaltuuksia kuin puolustusvoimien hallussa olevilla alueilla. Tämä rajoittaa samalla puolustusvoimien mahdollisuuksia antaa laajamittaista virka-apua normaaliolojen poikkeustilanteissa.

Nykyiseltään puolustusvoimilla ja muilla viranomaisilla on runsaasti yhteistoimintaa, joiden taustalla ovat lakisäätiset velvoitteet, yhteistoimintasopimukset ja erilaiset yhteiskäyttöjärjestelyt. Viranomaisten välinen yhteistyö on kuitenkin vaikeasti hallittava käsitteiden moninaisuuden ja niiden systematiikan puutteiden vuoksi. Vaikka käytännön toiminnassa ja toimijoiden tasolla on monenlaista yhteistoimintaa, siihen liittyvää käsitteistöä on välillä vaikeaa tunnistaa ja eritellä. Toimintavaltakysymykset eri tilanteissa ovat käytännön toteuttajan kannalta vaikeasti hallittavissa ilman syvällistä perehtymistä asiaan. Esimerkiksi käsite ”sotilaallinen voimakeino” on määritelty eri tavoilla puolustusvoimista annetussa laissa ja toisaalta laissa puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä aluevalvontalaissa. Asiaa pyritään osittain korjaamaan eduskunnan käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä 92/2016.

Puolustusvoimien antamaa virka-apua koskeva lainsäädäntö on nykyiseltään hajallaan. Asiantilan muuttamiseksi on ainakin kolme vaihtoehtoa. Ensimmäi-

seksi, olemassa olevaa lainsäädäntöä voi kehittää vaikuttamalla virka-apua käsitteleviin eri lakeihin. Toiseksi, erillään olevat lait voisi tuoda yhteen laiksi puolustusvoimien antamasta virka-avusta. Kolmanneksi, virka-apua käsittelevä normisto voisi olla osana isompaa turvallisuusviranomaisten yhteistyötä koskevaa lakia. Jatkossa tulisi tarkastella näiden eri vaihtoehtojen hyviä ja huonoja puolia.

Kuviteltavissa olevat hybriditilanteet haastavat lainsäädäntöä ja virka-apukehikkoa, koska tilanne voi kesken toiminnan muuttua virka-aputehtävästä oman tehtävän toteuttamiseen tai yhden lain alaisuudesta toisen lain piiriin. Myös tehtävän perusteet voivat hetkessä romuttua esimerkiksi tilanteessa, jossa varusmiesten varuskunta-alueen ulkopuolella suojaamaa kohdetta uhkaava henkilö osoittautuu aseistetuksi ja siten vaaralliseksi. Tästä johtuen on kriittistä, että perustehtävät ja annettava virka-apu ovat kaikille toimijoille ja kaikilla tasoilla selkeitä.

Hallinnollisten muutosten ja funktionaalisen eriytymisen vuoksi on huolehdittava siitä, ettei yhtiöittämisen ja yksityistämisen yhteydessä huomaamatta menetetä oleellista kapasiteettia, jota tarvittaisiin normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa. Ensi sijassa on varmistettava, että kilpailutuksen ehdoissa on mukana myös välttämätön varautuminen ja siihen liittyvät kannusteet. Viranomaisten yhteistyösopimuksilla on varmistettava, ettei viranomaistoimintojen väliin jää katvealueita, joista kukaan ei koe vastaavansa. Niiden hoitamiseksi on oleellista kehittää viranomaisten välistä säännöllistä yhteydenpitoa, jossa tarkistetaan mahdollisten negatiivisten toimivaltaristiriitojen olemassaolo moniviranomaistilanteissa.

Virka-avun jatkokehittämistä helpottaisi toimijoiden yhteinen virka-avun tavoitetila, jonka elementtejä ovat ainakin seuraavat:

- Toimijoiden selkeät toimivaltuudet ja tehtävät ovat tehokkaan ja toimivan virka-avun edellytys. Toimijoilla tulee olla omien normaalien tehtäviensä hoitamiseen riittävät resurssit.
- Virka-apu on lähtökohtaisesti tarkoitettu poikkeuksellisiin tilanteisiin, joissa viranomaisen omat voimavarat ovat riittämättömät sille kuuluvan tehtävän suorittamiseen tai toimijalta hetkellisesti puuttuu erityishenkilöstöä tai tehtävän edellyttämiä välineitä.
- Virka-avun tulee olla tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta toimijoiden tukemista.
- Tilannekuvan ja -ymmärryksen muodostaminen sekä laadukkaan johtamisen toteutuminen kaikilla tasoilla edellyttää yhteistä suunnittelua ja harjoittelua.

- Päätöksentekotasot on oltava etukäteen määritelty siten, että yksittäinen henkilö voi tehdä tarvittavat päätökset ohjeistuksen perusteella.
- Tehokasta viranomaistoimintaa – ja virka-apua - tukevat tarkoituksenmukaiset kaluston yhteishankinnat, yhteinen ylläpito sekä koulutusyhteistyö.

Yksittäisen poikkeustilanteen johtaminen sekä valtakunnan tason strateginen johtaminen ovat haastatteluiden perusteella melko hyvin toimivia, mutta operatiivinen taso (= usean poikkeustilanteen samanaikainen johtaminen käytännöllisellä alueellisella tasolla) vaatii erityisesti kehittämistä ja selkeää vastuuttamista tulevassa hallintomallissa.

## 5.2 Kehittämissuosituksset

### 5.2.1 Strategiset muutokset

#### A. Ajattelutavan muuttaminen

Tämän selvityksen mukaan puolustusvoimissa painotetaan virka-avun perustamista nimenomaiseen normiin ja vähemmälle huomiolle jää hallintolain yleinen velvollisuus auttaa toista viranomaista. Pakottavaan normiin kiinnittyvä ajattelutapa on ymmärrettävä, koska virka-avun antamisessa on kysymys myös omien resurssien leikkaamisesta käyttämällä niitä toisen viranomaisen hyväksi. Jonkin verran kannetaan huolta myös siitä, että virka-apu haittaisi muutoinkin maanpuolustustehtävän suorittamista.

Asia muuttuu monimutkaisemmaksi, kun virka-avun antaminen olisi myös puolustusvoimien suora oma etu. Tällainen tilanne voisi esimerkiksi olla puolustusvoimien tilojen sähkökatko tai ainoan varuskuntaan vievän tien katkeaminen liikenneonnettomuuden vuoksi. Näissä kuvitteellisissa tilanteissa vikaa korjaavan toimijan auttaminen olisi puolustusvoimien toiminnan kannalta edullista, mutta sen esteeksi nousisi avun saajan asema tahona, jota ei erityisesti ole oikeutettu virka-avun vastaanottamiseen. Käytännössä tällaisia tilanteita on kierretty pyytämällä pelastusjohtajaa pyytämään puolustusvoimilta virka-apua puolustusvoimia vaivaavan ongelman ratkaisemiseksi. Suomen Erillisverkot Oy:n eräiden tytäryhtiöiden osalta asia on ratkaistu antamalla niille oikeus pyytää ja saada virka-apua.

Uhkien horisontaalisen eskalaation lisääntyessä puolustusvoimien intressi laajenee kattamaan normaaliolojen häiriötilanteet: Puolustusvoimilla ei ole suoranaista vastuuta eikä toimintavaltuuksia puuttua normaaliaikana tapahtuvaan yhteiskunnan horjuttamiseen, mutta omien toimintamahdollisuuksien säilyttä-

minen sekä yhteiskunnan resilienssin tukeminen sisältyvät puolustusvoimien yleiseen tehtävään (Laki puolustusvoimista, 2 § 1b momentti) puolustaa kansan elinmahdollisuuksia sekä turvata perusoikeudet, valtiojohdon toimintavapaus ja laillinen yhteiskuntajärjestys. Tässä tarkoituksessa virka-apu kuitenkin näyttäytyy karkeana ja lainsäädännössä hajaantuneena apparaattina, jonka olemus on olla viimesijainen hätäratkaisu, kun muut keinot on käytetty. Yhteiskunnan resilienssin kasvattamista tulisikin hakea ensisijaisesti viranomaisten vakiintuneen yhteistoiminnan kautta.

Jos puolustusvoimien viranomaisyhteistyötä ja virka-apua koskeva normisto koottaisiin yhteen lakiin, sen lähtökohtana tulisi olla valmistellun viranomaisyhteistyön ensisijaisuus ja virka-avun viimesijaisuus käytettävissä olevana vaihtoehtona yllättävien tilanteiden varalle. Samassa yhteydessä olisi syytä jättää liikkumavaraa puolustusvoimista annettavalle avulle tilanteissa, joissa yhteiskunnan toimivuus on vaarassa, mutta kyseinen toiminta ei ole virka-apuun oikeutetun viranomaisen johdossa. Viranomaisyhteistyö ja virka-apu tulisi mieltää osaksi maanpuolustustehtävää, vaikka se tehdäänkin normaaliajan toimivaltuuksien puitteissa. Samassa yhteydessä on syytä tarkistaa puolustusvoimien henkilöstön ja palveluksessa olevien asevelvollisten asema ja toimivalta vastaamaan muuttunutta tilannekuva.

## B. Johtaminen

Perinteinen tapa jakaa toiminnan tasot on käyttää apuna hallinnollisia tasoja: keskushallinto, aluehallinto ja paikallishallinto. Toisenlainen tapa tarkastella integraatiotasoa on jakaa toiminta strategiseen, operatiiviseen ja taktiseen tasoon. Puolustusvoimat noudattaa virka-apukäytännössä jälkimmäistä mallia. Puolustusministeriö ja enimmäkseen myös pääesikunta katsotaan strategiseksi tasoksi, Puolustushaaraesikunnat ja Logistiikkalaitos operatiiviseksi tasoksi ja tehtäviä toteuttavat joukko-osastot taktiseksi tasoksi.

Puolustusvoimien ajattelumallin ongelma on puolustushaaraesikuntien ja logistiikkalaitoksen käytännössä valtakunnallinen toiminta. Kiitos normaalioloissa häiriöttömän tietoverkon se toimii erinomaisesti valtaosassa normaaliolojen häiriötilanteita, mutta ei sisällä kattavaa paikallista tuntemusta eikä henkilökohtaisia viranomaiskontakteja aluetasolla siinä määrin kuin operatiiviseksi luonnehditussa toiminnassa tulisi olla. Muiden viranomaisten osalta Sisäministeriön moniviranomaistilanteita selvittäneessä raportissa todettiin ministeriötason hyvä ymmärrys valtioneuvoston kokonaisturvallisuuden periaatteista ja viranomaisten vastuusuhteista niin horisontaalisesti kuin vertikaalisestikin. Työryh-

mä päätyi kuitenkin siihen, ettei asia välttämättä ollut yhtä selvä ja ongelmaton alue- ja paikallishallinnossa.<sup>3)</sup>

Aluehallinto on voimakkaassa muutoksessa, joka ulottuu niin kuntiin, ELY-keskuksiin kuin aluehallintovirastoihinkin. Sisäministeriö vastaa vuoden 2019 alusta suoraan viranomaisten, kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteisen varautumisen valtakunnallisesta yhteensovituksesta maakuntien kesken ja keskushallinnon tasolla ja toimisi siten yleisenä virka-apuviranomaisena nykyisen terminologian mukaan. Tulevan maakuntahallinnon rooli on toistaiseksi avoin ja työn alla. Valmistelussa on kaavailtu, että vuoden 2019 alusta perustettavat maakunnat huolehtisivat paitsi omasta varautumisestaan myös tehtävistä, joiden tarkoituksena on sovittaa yhteen varautumista maakunnan alueella toimivien valtion ja kuntien viranomaisten, yksityisten ja järjestöjen kesken.<sup>4)</sup> Poikkihallinnollisesti on sovittu, että operatiivinen johtaminen on toimivaltaisella viranomaisella häiriötilanteen vaatimalla tavalla.

Tämän selvityksen toimeksianto ei kattanut asian lähempää tarkastelua, mutta useissa virka-apua koskevissa keskusteluissa esitettiin huoli operatiivisesta johtamistasosta alueilla ja maakuntien tulevasta roolista moniviranomaistilanteissa sekä paikallisten häiriötilanteiden kasautuessa. Tulevien maakuntien tehtävä SoTe-viranomaisina ja jo aiemmin sovittu pelastuslaitosten siirtyminen kunnilta maakuntien vastuulle tekevät niistä vahvoja käytännön toimijoita. Maakuntien alueilla on käytettävissä erilaisia usein jo päivystysluontoisessa toiminnassa olevia, tilannekuvan muodostamiseen sopivia viestisolmuja suojatiloineen. Tällaiset tilat toimivat tarkoituksenmukaisina toimivaltaisten ja yhteistyöhön halukkaiden ja kykenevien yhteen viranomaisten yhteistyön alustoina. Selvityksen tekijöiden mielestä maakunnilla voisi olla rooli sisäisen turvallisuuden operatiivisena johtoportaanana. Puolustusvoimilla on johdossaan lähes maakuntahallinnon aluejakoa vastaava aluetoimistoverkko, johon kaiken lisäksi olisi kytkettävissä virka-apuvelvoitetta tukeva Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen vapaaehtoistoiminta. Puolustusvoimien olisi organisatorisesti helppo sopeutua tällaiseen järjestelyyn. Normaaliolojen häiriötilanteiden lisäksi toimiva ja viranomaiset yhdistävä sisäisen turvallisuuden alueellinen johtoporras parantaisi yhteiskunnan resilienssiä myös kriisiaikoina. Koska tällaista johtamistasoa ei ole suunnitteilla, on erityisen tärkeää tarkkaan seurata ja arvioida, kuinka hyvin toimivaltaisten viranomaisten alueellinen yhteistyö käynnistyy ja kehittyy maakuntaudistuksen yhteydessä.

---

3 Yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteissa selvittäneen työryhmän loppuraportti 10.12.2014.

4 Pelastusylijohtaja Esko Koskisen blogikirjoitus, 8.3.2017, <http://turvallisuuskomitea.fi/index.php/fi/component/k2/111-lisaa-tehoa-varautumiseen>

### C. Materiaali

Selvitys toi esiin puolustushallinnon huolen muiden viranomaisten käytössä pitkäaikaislainana olevasta puolustusvoimien materiaalista. Tällaista materiaalia ovat esimerkiksi poliisilla käytännössä lähes pysyvästi olevat puolustusvoimien omistamat pimeänäkölaitteet. Virka-avun toimivuuteen liittyy olennaisesti yhteiskunnan käytettävissä olevien resurssien järjestyvä suunnittelu, rahoitus ja käyttäminen hallinnonalat ylittäen. Virka-avun tulisi kuitenkin olla väliaikaista ja vahventavaa eikä muodostua pysyväksi keinoksi täydentää viranomaisen omaa varustautumista normaaleihin tehtäviinsä. Puolustusvoimien näkökulmasta materiaalin lainaamisesta virka-apuna sille tulevat lisää maksettavaksi materiaalin huoltokulut ja käytön aiheuttama arvon lasku. Materiaalin ollessa käytännössä pysyvästi lainassa toisella viranomaisella, puolustusvoimat joutuu maksamaan myös investointikustannukset. Asian varsinainen ongelma tulee esiin kuitenkin kun valmiutta säädellään. Tällöin lainassa oleva tai virka-apua varten erityisesti sijoitettu materiaali joudutaan palauttamaan puolustusvoimien käyttöön. Tämä merkitsee sitä, että valtakunnan joutuessa ulkoisen uhkan kohteeksi myös sen mahdollisuudet vastata sisäisestä turvallisuudestaan automaattisesti heikkenevät esimerkiksi poliisin menettäessä pimeätoimintakykynsä.

Puolustusvoimien Materiaalilaitos ja sittemmin Logistiikkalaitos ovat tarjonneet muille viranomaisille mahdollisuutta liittyä yhteishankintoihin, jolloin voitaisiin säästää sekä materiaalin yksikköhinnoissa että sen huollossa ja elinkaarikustannuksissa. Nykyinen hallintorakenne ei edistä kaikkia viranomaisia koskevan yhteishankintastrategian kehittämistä. Myöskään budjetointi ja rahoituksen suunnittelun toimintatapa eivät tue viranomaisten yhteistä materiaalin kehittämistä, hankintaa ja ylläpitoa. Kustannustehokkuuden tavoitella kyllä hyväksytään valtakunnallisella tasolla, mutta viranomaiset jakaantuvat valtakunnallisen, alueellisen ja paikallistason toimijoihin, joiden materiaalijärjestelyt poikkeavat toisistaan. Materiaaliyhteistyön kehittämistä jarruttavat paitsi organisaatioiden väliset kysymykset myös eritasoiset toimintavaltuudet, joka korostetusti ilmenee pelastusalan kunta- ja kuntayhtymäpainotteisena hankintapolitiikkana. Tilanteen korjaamiseksi voidaan edetä kehittämällä lainsäädäntöä tai solmimalla turvallisuusviranomaisten välisiä kumppanuussopimuksia METO-toiminnan tapaan. Rutiininomaisesta viranomaisten välisestä yhteistoiminnasta ehkä tunnetuin esimerkki on nimenomaan Suomen merellisten viranomaistoimijoiden METO-yhteistoiminta. Siinä Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi (aluksi sittemmin lakkautettu Merenkulkulaitos), Rajavartiolaitos ja Puolustusvoimat ovat toimineet sektorirajat ylittävässä viranomaisyhteistyössä vuodesta 1994 lähtien. Yhteistyö perustuu lainsäädännön kannustamaan osapuolten keskinäiseen sopimukseen.

Materiaalilainauksiin liittyvistä yksityiskohdista voidaan sopia käytännön tasolla, mutta havaitun kokonaisongelman ratkaisemiseksi puolustushallinnon kannattaisi materiaalihallinnossa edistää viranomaisten yhteisen vaatimusmäärittelyn toteuttamista, hankintojen yhteistä kilpailuttamista sekä yhteisen asiantuntijatuen ja viranomaishyväksymisten toteuttamista. Tämä edellyttää yhteisen käsitelmällin sekä eri viranomaisten järjestelmien yhteismitallisten kuvausten laatimista.

Puolustusvoimat on toimintansa luonteen vuoksi suuri materiaalin hankkija, varastoija ja huoltaja. Vaikka osa toiminnoista onkin ulkoistettu, ei ole nähtävissä, että puolustusvoimien logistiikkalaitoksesta voitaisi luopua. Muilla turvallisuusviranomaisilla sen sijaan on toiminnan volyymin ja normaaliaikoihin keskittyvän toiminnan vuoksi puolustushallintoa vapaammat kädet järjestellä logistiikkatoimintojaan esimerkiksi ostopalveluina tai yhtiöittämällä. Turvallisuusviranomaisten kustannustehokkaan varojen käytön parantamiseksi Logistiikkalaitoksen kannattaisi edelleen tarjota palveluksiaan muille viranomaisille. Pitkän tähtäimen suunnittelussa ei pitäisi sulkea pois turvallisuusviranomaisten yhteisen logistiikkalaitoksen perustamista.

## 5.2.2 Muut toimenpiteet

### A. Henkilöstön käytön optimointi

Puolustusvoimat voi käyttää virka-aputehtäviin erilaisessa koulutusvaiheessa olevia asevelvollisia - varusmiehiä, reserviläisiä, sitoumuksen tehneitä vapaaehtoisia sekä omaa henkilökuntaansa. Varusmiesten ja reserviläisten joukossa voi olla ja usein ovat valtakunnan parhaat asiantuntijat jonkin määrätyn tehtävän hoitamiseksi. Nykyinen käytäntö, jossa osaaminen, kokemus ja taito jätetään huomioidmatta ja henkilö asettaa toimintakieltoon määrittelemällä hänet kategorisesti reserviläiseksi tai varusmieheksi ei ole ajanmukaista eikä myöskään yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaista.

Jatkossa tulee eri henkilöstöryhmien käyttöä koskevat rajoitussäännökset tarkistaa siten, että kyseisten henkilöiden ammattitaitoa, osaamista ja vapaaehtoisuutta voidaan käyttää virka-aputehtävissä mielekkäällä tavalla.

### B. Kokonaisselvitys vapaaehtoisen kansalaistoiminnan suuntaamisesta

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ja vapaaehtoisen maanpuolustustyön sääntelyssä on luotu menettelytavat, joilla kohdistaa vapaaehtoinen kansalaistoiminta palvelemaan yhteiskuntaa. Erityisesti naisten osalta kyseessä on ainoa laatuinen mahdollisuus.



Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen toiminta on painottunut sodan ajan valmiuksien kehittämiseen. Uhkien muuttuessa kyky vastata normaali aikojen poikkeustilanteisiin ja selviytyä sotaa alempiasteisesta painostuksesta nousee aikaisempaa korkeampaan arvoon. Erilaisten normaaliolojen säilyttämiseen tarvittavien suojaus- ja valvontatehtävien määrä voi ylittää puolustusvoimien virka-apukapasiteetin. Tällöin vapaaehtoisella, koulutetulla ja tehtävänsä tuntevalla kansalaistoiminnalla pystytään nostamaan yhteiskunnan resilienssiä huomattavasti.

Yhteiskunnan erilaisten haavoittuvien kohteiden paikantaminen ja suojaaminen on perinteisesti kuulunut puolustusvoimien tehtäviin. Aikaisemman suuren reservin ollessa sijoitettavissa vartioitiin esimerkiksi sähkönjakeluverkon ja viestiverkon solmukohtia sotilaallisena toimenpiteenä ja tällaisen toiminnan operatiivinen johtamisvalmius on yhä olemassa. Kun valtioneuvoston puolustusselonteossa 2017 viitataan Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen kehittämiseen pohjoismaisten toimintaperiaatteiden mukaisesti, se avaa myös mahdollisuuden nähdä Maanpuolustuskoulutusyhdistys puolustusvoimille virka-apua antavana julkisoikeudellisena toimijana.

Toiminnan kehittämiseen on luotu lainsäädännöllinen pohja, joka tosin on vajaakäytössä, sekä siihen on puolustuselonteossa ilmaistu poliittinen tahto ja yhteiskunnallinen tarve. Myös kehittämisvaihtoehtoja on. Puuttuu vain kokonaisuus, jonka pohjalta tahto ja tarve muutettaisiin konkretiaksi.

### C. Muiden viranomaisten oman häiriötilannekapasiteetin tukeminen

Poliisin mahdollisuutta vahvistaa toimintaansa käyttämällä apunaan tehtäviin tarvittaessa kutsuttavaa reserviä on selvitetty ja osin toteutettu 90-luvulta alkaen. Puolustusvoimilla on omassa reservissään iältään suhteellisen nuorina purkautuvia sotilaspoliisikomppanioita, joiden henkilöstö siten vapautuisi käytettäväksi reservipoliisin tehtäviin. Puolustusvoimilla on myös järjestelmät, joilla reservipoliisi voidaan sijoittaa ja kutsua tarvittaessa palvelukseen ja jopa varustaa poliisin tarkoitukseen varaamalla materiaalilla.

Kyseessä olisi tällöin reservipoliisi, joka olisi täysin poliisin tunnuksissa ja poliisin johdossa, mutta puolustusvoimat auttaisi joukkojen ylläpitoa samalla järjestelmällä, jolla sen omasta reservistä pidetään huolta. Maanpuolustuskoulutusyhdistys on jo ilmoittanut olevansa käytettävissä viranomaisten tukemiseen mahdollisessa koulutustoiminnassa.

Puolustusvoimien kannalta tällainen menettely vähentäisi jossain määrin virka-aputarvetta ja ennen kaikkea vastaisi sisäisen turvallisuuden tarpeisiin valmiutta kohotettaessa. Puolustushallinnon tulisikin suhtautua myötämielisesti poliisin pyrkimyksiin kehittää reservipoliisitoimintaa. Samalla tavalla tulisi suhtautua myös muiden viranomaisten pyrkimyksiin parantaa valmiuttaan toimia

normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Usein jo tiedon vaihto viranomaisten välillä auttaa asiassa. Puolustusvoimien tietokantojen hallittua viranomaiskäyttöä tulisi myös edistää.

#### D. Ahvenanmaan erityiskysymys

Ahvenanmaan demilitarisointi- ja neutralointisopimuksien tarkoitus on pitää maakunta sodan ulkopuolella. Aluetta koskevat sopimukset on kirjoitettu oman aikansa kielellä ja oman aikansa olosuhteisiin, esimerkiksi tonnistorajoitukset liittyvät raskaiden panssarilaivojen aikakauteen eikä meripelastuksessa käytettäviä helikoptereita, uponneen Estonia-aluksen kokoisia Itämeren autolauttoja tai suuria merellisiä öljyn kuljetuksia ollut olemassa sopimusten tekohetkellä. Tulkittaessa sopimusten asettamia rajoitteita tulee pitäytyä sopimusten alkuperäisessä tarkoituksessa, mutta toimia reaali maailman edellyttämällä tavalla. Päätöksenteon nopeuttamiseksi ja Suomen rauhanomaisten tarkoituksien vahvistamiseksi olisi kansainvälisille sopimusosapuolille syytä etukäteen kertoa Suomen käsitys tulkintaa vaativista kohdista ja valmistellusta toiminnasta normaaliajan virka-aputilanteissa.

#### E. Operaatiokeskusten ja tilannekeskusten toiminnan kehittäminen

Haastavammassa virka-aputehtävissä oleellista on, että kaikilla toimijoilla on selkeät tehtävät ja mandaatit sekä johtamisen edellyttämä tilannekuva, -ymmärrys ja johtamisen työkalut. Eri tasoilla olevat operaatiokeskukset ja tilannekeskukset toimivat tarvittaessa toimivaltaisia toimijoita kokoavina alustoina, joissa on mahdollista nopea tiedonvälitys ja yhteisen tulkinnan muodostaminen. Erilaisien johtamispaikkojen kartoitus ja niistä sopiminen on välttämätöntä tehdä maakuntauudistuksen yhteydessä.

Yhteistyön perusrakenteita, toimijoiden välistä tiedonvaihtoa ja yhteistä suunnittelua ja harjoittelua on edelleen vahvistettava. Erityisesti tulisi vahvistaa yhteistä skenaariopohjaista vaativampien virka-aputilanteiden suunnittelua ja harjoittelua. Tästä syntyvistä kokemuksista voi syntyä yhteisiä konsepteja (toimintaohjeita). Suunnittelussa ja harjoittelussa tulisi erityisesti huomioida tilanteet, joissa puolustusvoimat ei voi antaa virka-apua täysimääräisesti tai nykyisessä laajuudessa.

Harjoittelua tulisi toteuttaa myös ”yllätysluonteisena”, jotta todellisia ongelmakohtia tunnistetaan realistisesti. Näiden harjoitusten ja todellisten tehtävien opit on kytkettävä takaisin toiminnan kehittämiseen. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää viranomaisten välisen yhteydenpidon ongelmiin, jotka heijastuvat myös virka-aputilanteisiin (salatut yhteydet, tietojen erilainen turvaluokittelu ja järjestelmien yhteensopivuusongelmat).

## F. Työvoima-avun määrittely

Virka-avun pyytämiseen suoraan oikeutetut tulisi määritellä nykyistä selkeämmin laissa. Rajanveto viranomaisille annettavaan erikseen laskutettavaan työvoima-apuun tulisi tehdä sen perusteella, että tehtävä pitkittyy ja tehtävän pitkityessä tulee mahdolliseksi vastaavan suorituskyvyn hankkiminen markkinoilta.

### 5.2.3 Pikaisesti huomioitavat asiat

#### A. Maakuntahallinnon roolia virka-apujärjestelyissä ja moniviranomaistilanteissa seurattava ja arvioitava.

Operatiivinen johtaminen aluetasolla tulee maakuntauudistuksen valmistelun yhteydessä tehtyjen linjausten mukaan olemaan toimivaltaisella viranomaisella häiriötilanteen vaatimalla tavalla (Ahvenanmaan maakunnasta säädettäneen erikseen). On seurattava ja arvioitava tarkkaan, kuinka hyvin toimivaltaisten viranomaisten yhteistyö käynnistyy ja kehittyy maakuntauudistuksen yhteydessä, jottei hallinnollisia ja toiminnallisia katkoja järjestelyissä syntyisi.

#### B. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen rooli virka-apuosastojen rekrytoijana ja kouluttajana tulee selvittää.

Valtioneuvoston puolustusselonteko 2017 toteaa varsin yksiselitteisesti, että tavoitteena on vahvistaa vapaaehtoisen maanpuolustuksen asemaa virka-aputehtävissä. Tavoitteen jalkauttamiseksi puolustusministeriö on jo aloittamassa asiaa koskevaa selvitystä.

#### C. Virka-aputehtävien vuosittainen tarkastelu keskeisten sidosryhmien kanssa

Virka-aputapauksia tulisi määrääjain tarkastella viranomaisten yhteispalaverissa, joissa käydään läpi saadut opit. Lisäksi samassa tulisi arvioida, onko kyseessä jatkuvaluonteinen tarve, jonka johdosta toiminta tulisi ennemmin siirtää säännönmukaisen viranomaisyhteistyön piiriin. Samassa voidaan käsitellä toimijoiden omien resurssien mitoitusta, mahdollisuuksia yhteishankintoihin ja viranomaisvastuiden rajapintojen järjestelyä.

## Liite 1

### Keskeinen lainsäädäntö

Laki puolustusvoimista (2 §) määrittelee puolustusvoimien toisen tehtävän, eli muiden viranomaisten tukemisen sisältävän virka-avun, pelastustoimintaan osallistumisen ja osallistumisen avun antamiseen toiselle valtiolle. Lisäksi laissa todetaan erikseen virka-avusta poliisille ja rajavartiolaitokselle seuraavaa:

”Puolustusvoimat antaa virka-apua poliisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi siten kuin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980) säädetään. Sen mukaan kuin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa säädetään, puolustusvoimilla on oikeus poliisin johdolla käyttää sotilaallisia voimakeinoja puolustusvoimien avustessa poliisia terrorismirikoksen estämisessä tai keskeyttämisessä.

Puolustusvoimat antaa virka-apua rajavartiolaitokselle siten kuin rajavartiolaissa (578/2005) säädetään”

Asevelvollisuuslain 62 § säädetään palveluksen järjestämisestä ulkomailla. Sen mukaan varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voidaan mm. määrätä lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille, jos hän osallistuu nimenomaisen suostumuksensa mukaisesti virka-apuosastoon, jonka tehtävänä on antaa virka-apua Suomen rajojen ulkopuolella.

Asevelvollisuuslain 78 § puolestaan säätää virka-avusta seuraavasti:

”Tässä laissa tarkoitettussa palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan palvelustehtävänä määrätä puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 a kohdassa tarkoitettuun virka-aputehtävään ja 2 b kohdassa tarkoitettuun pelastustehtävään. Pelastustehtävässä tai virka-apua annettaessa asevelvolliset eivät saa osallistua:

- 1) vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen;
- 2) räjähteiden raivaamiseen;
- 3) aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin; eikä
- 4) muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.

Palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan lisäksi tarvittaessa määrätä puolustusvoimien ulkopuoliseen maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävään tehtävään, joita ovat:

- 1) yleishyödylliset keräykset;
- 2) suurten yleisö- ja muiden tapahtumien turvallisuusjärjestelyt;
- 3) sotaveteraanien ja veteraanijärjestöjen tukeminen;
- 4) harjoituksiin käytettävien kiinteistöjen kunnostaminen;
- 5) muut vastaavat maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävät tehtävät.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettussa tehtävässä osastoa johtaa sen päälliköksi määrätty puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva henkilö.”

Laissa vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta todetaan seuraavaa pykälässä 23:

”Puolustusvoimat voi käyttää tämän lain 6 luvun mukaisen sitoumuksen antaneita henkilöitä puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007) tarkoitettuihin pelastustehtäviin sekä annettaessa virka-apua poliisille puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (781/1980) mukaan.

Virka-apuosaston johtajana toimii puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva henkilö.

Sitoumuksen antaneita henkilöitä ei kuitenkaan saa käyttää puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:ssä tarkoitetuissa tehtävissä.”

Koulutukseen ja tehtäviin sitoutumisen yhteydessä todetaan edelleen pykälässä 28:

”Suomen kansalainen voi antaa puolustusvoimille kirjallisen sitoumuksen siitä, että hän osallistuu puolustusvoimien vapaaehtoiisiin harjoituksiin ja sen Maanpuolustuskoulutusyhdistykseltä tilaamaan koulutukseen sekä 23 ja 27 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin määräajan, vähintään kaksi ja enintään kuusi vuotta kerrallaan. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen koulutus- ja tukitehtäviin sekä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen jäsenjärjestön tehtävään sitoutuva antaa sitoumuksen Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle. Sitoumuksen tekijän on oltava vähintään 18-vuotias. Puolustusvoimien tehtäviin voi sitoutua enintään 60 vuotta täyttänyt henkilö.”

Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille määrittelee tarkemmin, että puolustusvoimien on annettava poliisille virka-apua:

- 1) henkilön etsimiseksi ja kiinni ottamiseksi;
- 2) paikan tai alueen eristämiseksi ja tutkimiseksi;
- 3) liikenteen ohjaamiseksi;
- 4) henkilöiden ja omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi;
- 5) räjähteiden raivaamiseksi; sekä
- 6) muuhun sellaiseen tehtävään, jonka suorittamiseksi tarvitaan puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai -välineistöä.”

Lain pykälässä 2 todetaan, että virka-apua annetaan vain, milloin poliisin voimavarat ovat riittämättömät tehtävän suorittamiseen tai milloin siihen tarvitaan poliisilta puuttuvaa erityishenkilöstöä tai -välineistöä. Lain pykälässä 4 todetaan, että virka-apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakaan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa sotavälinein tapahtuvaa sellaista asevoiman käyttöä, joka soveltuu poliisitehtävän suorittamiseen.

Voimakeinojen on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyysuuteen, vastarinnan vaarallisuuteen, käytettävissä oleviin voimavaroihin sekä muihin tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttaviin seikkoihin. Erityisesti on otettava huomioon sivullisten oikeudet ja heidän turvallisuutensa. Ennen voimakeinojen käyttöä on niiden käytöstä mahdollisuuksien mukaan varoitettava.

Rajavartiolaissa määritellään rajavartiolaitoksen velvoitteista antaa ja oikeudesta saada virka-apua. Tähän virka-apuun eivät kuulu ampuma-aseiden käyttäminen tai sotilaalliset voimakeinot.

Pykälässä 79 todetaan, että rajavartiolaitoksella on oikeus saada puolustusvoimilta virka-apuna:

- 1) etsintään käytettävää kalustoa sekä etsintään ja liikenteen ohjaamiseen käytettäviä henkilövoimavaroja, jos se on tarpeen valtakunnanrajan ilmeisesti laittomasti ylittäneen Suomessa olevan henkilön verkseltään löytämiseksi;
- 2) rajavartiolaitoksen vaarallisen tehtävän turvallisiksi suorittamiseksi tarvittavaa suojakalustoa;
- 3) rajavalvontatehtävän suorittamiseksi tai rajatapahtuman tutkimiseksi tarpeellista erityisasiantuntemusta;

- 4) merenkulun turvatoimilaissa tarkoitetun merellä olevaan alukseen tai siinä oleviin matkustajiin kohdistuvan turvauhan torjumiseksi tarpeellista kalustoa sekä erityisasiantuntemusta.

Öljyvahinkojen torjuntalaissa todetaan pykälässä 8, että liikenteen turvallisuusvirasto, puolustusvoimat ja rajavartiolaitos osallistuvat alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan siten kuin ko. laissa tai muussa laissa tarkemmin säädetään.

Pelastuslaissa todetaan pykälässä 46, että puolustusvoimat osallistuu pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja siten kuin siitä puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007) säädetään.

Meripelastuslain pykälässä 4 todetaan, että Hätäkeskuslaitos, Ilmatieteen laitos, pelastuslaissa (379/2011) tarkoitettu alueen pelastustoimi, Liikenteen turvallisuusvirasto, Liikennevirasto, poliisi, puolustusvoimat, sosiaali- ja terveystoimikunta, Tulli ja ympäristöviranomaiset (*muu meripelastusviranomainen*) ovat rajavartiolaitoksen ohella velvollisia osallistumaan korvauksetta meripelastustoimen tehtäviin, jos se on niiden toimialaan kuuluvien tehtävien kannalta perusteltua taikka jos se vaaratilanteen vakavuus ja erityisluonne huomioon ottaen on tarpeen, eikä meripelastustoimen tehtävän suorittaminen merkittäväällä tavalla vaaranna viranomaisen muun tärkeän lakisäätöisen tehtävän suorittamista.

Laissa julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta todetaan pykälässä 23, että puolustusvoimat, poliisi, rajavartiolaitos ja Viestintävirasto ovat valtiovarainministeriön pyynnöstä velvollisia mahdollisuuksiensa mukaan antamaan palveluntuottajille virka-apua turvallisuusverkon palvelutuotannon häiriöttömän toiminnan takaamiseksi.

Laissa aluehallintovirastoista säädetään pykälässä 19, että aluehallintovirastoilla on oikeus saada virka-apua muilta viranomaisilta. Lääninhallituslain voimassaolon aikana vuoteen 2010 asti kukin lääninhallitus oli alueellaan yleinen virka-apuviranomainen. Lainsäädännön muuttuessa tehtävä siirtyi pelastustoimesta, poliisitoimesta ja varautumisesta vastaaville Aluehallintovirastoille (4 §:n 2 momentti: poikkeusoloihin varautuminen, viranomaisten toiminnan yhteensovittaminen ja poliisitoimen alueellinen viranomaisyhteistyö sekä 19 §: virka-apu). Tulevaisuudessa maakuntahallinnon uudistus edellyttää uutta lainsäädäntöä myös virka-avun osalta.

Asevelvollisuuslain 62 § käsittelee palveluksen järjestämistä ulkomailla ja säättää, että varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voidaan määrätä lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille, jos hän osallistuu nimenomaisen suostumuksensa mukaisesti virka-apuosastoon, jonka tehtävänä on antaa virka-apua Suomen rajojen ulkopuolella.

Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevan sopimuksen (SopS 1/1922) mukaan Suomi voi viedä Ahvenanmaalle aseellisia voimia järjestyksen ylläpitämiseksi. Sopimus ei rajaa aseellisten voimien määrää tai kansallisuutta.

Muita lakeja, jotka ovat viime vuosina vaikuttaneet virka-apukysymyksiin ovat mm. tulvariskien hallinnasta annettu laki (620/2010), ympäristönsuojelulaki (527/2014), kemikaaliturvallisuuslaki (390/2005), säteilylaki (592/1991), kemikaalilaki (599/2013), terveydensuojelulaki (763/1994), Laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (588/2004) ja työsuojelulaki (738/2002).



## Liite 2

### Käsitteet ja määritelmät

Tässä raportissa keskeisessä osassa ovat seuraavat käsitteet ja määritelmät:

#### **Ahvenanmaan sopimukset (Ahvenanmaan demilitarisointi- ja neutralointisopimukset)**

Ahvenanmaan sopimuksina tunnetut kansainväliset sopimukset ovat: Ranskan, Suurbritannian ja Venäjän välinen, Ahvenanmaansaaria koskeva sopimus Pariisissa 30 päivänä maaliskuuta 1856. Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskeva sopimus, SopS 1/1922, (Neuvosto-Venäjä ei ollut sopimusosapuoli eikä tunnustanut sopimuksen oikeudellista sitovuutta itseensä). Sopimus Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä Ahvenanmaan saarista, SopS 24/1940 (Sopimus ei sisällä Ahvenanmaan neutralisointia, kuten SopS 1/1922). Asetus Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton, Yhdistyneen Kuningaskunnan, Australian, Etelä-Afrikan Unionin, Intian, Kanadan, Tsekkoslovakian, Ukrainan Sosialistisen Neuvostotasavallan, Uuden Seelannin sekä Valko-Venäjän Sosialistisen Neuvostotasavallan välisen rauhan-sopimuksen voimaansaattamisesta, SopS 20/1947.

#### **Alueraivaaminen**

Alueraivaaminen sisältää räjähteiden etsinnän ja raivaamisen puolustusvoimien luovuttamilta tai puolustusvoimien käytössä olevilta alueilta ja vesistöistä, joihin tiedetään jääneen räjähteitä eri valtioiden sodanaikaisen toiminnan, vanhojen hävitysmääräysten tai sotien jälkeisen harjoitustoiminnan vuoksi.

Katso myös: ”Sotilasräjähteiden raivaaminen”.

#### **Aluevalvonta**

Aluevalvonnalla tarkoitetaan Suomen alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista. Puolustusvoimat valvoo Suomen maa- ja vesialuetta sekä ilmatilaa ja turvaa alueellista koskemattomuutta siten kuin aluevalvontalaissa (18.8.2000/755) säädetään.

Katso myös: ”Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonta” ja ”Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaaminen”.

## Aluevalvontaviranomainen

Aluevalvontaviranomaisia ovat sotilas-, rajavartio-, poliisi- ja tulliviranomaiset sekä niiden aluevalvontaan määrätty virkamiehet. Liikennevirasto ja Liikenteen turvallisuusvirasto toimivat aluevalvontaviranomaisina toimialoillaan. Puolustusministeriö johtaa ja sovittaa yhteen aluevalvontaviranomaisten toimintaa aluevalvontalain (18.8.2000/755) soveltamisalaan kuuluvissa asioissa, jollei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu. (Aluevalvontalaki 23 § 6.3.2015/195).

## Asevelvollinen

Jokainen miespuolinen Suomen kansalainen on asevelvollinen sen vuoden alusta, jona hän täyttää 18 vuotta, sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 60 vuotta, ellei asevelvollisuuslaissa muuta määrätä (Vapautus sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistumisesta tai asevelvollisuuden suorittamisen sijasta suoritettava palvelus)

Asevelvollisuuden suorittamiseen kuuluvat varusmiespalvelus, kertausharjoitus, ylimääräinen palvelus ja liikekannallepanon aikainen palvelus sekä osallistuminen kutsuntaan ja palveluskelpoisuuden tarkastukseen. Asevelvollinen on palveluksessa, taikka kuuluu reserviin tai varareserviin. Varareserviin kuuluva on vapautettu palveluksesta rauhan aikana. (Ks. Asevelvollisuuslaki 1438/2007)

Nainen voidaan hakemuksesta ottaa varusmiespalvelusta vastaavaan vapaaehtoiseen asepalvelukseen, jossa on palveluksen oikeusvaikutuksiin liittyvä määräaika. Sen päätyttyä vapaaehtoista asepalvelusta suoritettava nainen rinnastetaan palveluksen aikana ja hänen siitä vapauduttuaan kaikilta osin asevelvolliseen. (Ks. Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta 194/1995)

Katso myös: ”Reserviläinen”, ”Varareservi” ja ”Varusmies”.

## CBRN-uhka

Lyhenne CBRN tulee englanninkielisistä sanoista chemical (kemiallinen), biological (biologinen), radiological (säteily) ja nuclear (ydin). Joskus lyhenteen viimeiseksi kirjaimeksi lisätään E, explosives (räjähteet). CBRN-uhkilla tarkoitetaan mainittuihin aineisiin liittyviä onnettomuusuhkia sekä niiden tarkoituksellista käyttöä vahingolliseen toimintaan.

Katso myös CBRN-aset

## **CBRN-aseet**

CBRN-aseilla tarkoitetaan kemiallisia, biologisia tai radiologisia taisteluaineita ja niiden maaliinsaattamisjärjestelmiä sekä ydinaseita tai ydinase materiaaleja. CBRN-aseet ovat perinteisiä joukkotuhoaseita, mutta niitä voidaan myös skaalata käytettäväksi terroristisessa tai yksittäiseen ihmisryhmään tai henkilöön kohdistuvassa tarkoituksessa.

Katso myös CBRN-uhka

## **Demilitarisointi**

Rauhanaikainen kielto ryhmittää sotilaallisia joukkoja ja rakentaa linnoitteita määrätylle alueelle. Demilitarisointi ei estä valtiota, jolle kyseinen alue kuuluu, puolustamasta aluetta ulkoista hyökkäystä vastaan.

## **Hallinnon turvallisuusverkko**

Hallinnon turvallisuusverkko (TUVE) on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva viranomaisverkko, johon kuuluvat viestintäverkko, siihen liittyvät laittilat ja laitteet sekä yhteiset tieto- ja viestintätekniset palvelut. Katso myös ”Turvallisuusverkon palvelu, TUVE-palvelu”. (Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkko-toiminnasta 13.1.2015/10)

## **Hybridisota**

Hybridisota on kaikkien käyttöön saatavien keinojen tarkoituksenmukaista yhdistämistä kohteen alistamiseksi tai sen tuhoamiseksi. Hybridisota voi olla joko valtioiden tai ei-valtiollisten toimijoiden toimintaa. Tyypillisesti hybridisodassa ei pitäydytä kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen, vaan haetaan etuja sodan oikeussääntöjä kierteäen tai niistä piittaamatta. Käsitteelle ei ole vielä vakiintunut yksiselitteistä määritelmää.

## **Hybridiuhka**

Hybridiuhka on joukko erilaisia uhkia, jotka sisältävät diplomaattisia, rikollisia, informaation ja kybertoimintaan liittyviä, teknologisia, taloudellisia, terroristisia tai sotilaallisia keinoja, jotka ilmenevät hyökkääjän tarkoitukseen kulloinkin sopivina yhdistelminä. Käsitteelle ei ole vielä vakiintunut yksiselitteistä määritelmää.

## Häiriötilanne

Häiriötilanne on uhka tai tapahtuma, joka vaarantaa ainakin hetkellisesti tai alueellisesti rajattuna yhteiskunnan turvallisuutta, toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Häiriötilanteita voi esiintyä sekä normaalioloissa että poikkeusoloissa. Häiriötilanteen hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää.

## Informaationsodankäynti

Informaationsodassa käytetään fyysistä informaatiota kohteen tuhoamiseksi tai alistamiseksi joko muokkaamalla kohteen käytettävissä olevaa mentaalista (ihmisen tulkitsemaa) tietoa tai syöttämällä vahingollista tai virheellistä dataa suoraan fyysisiin tietojärjestelmiin. Informaationsodankäyntiä voidaan käydä yhteiskunnallisin, poliittisin, viestinnällisin, psykologisin, sosiaalisin, taloudellisin ja teknisin sekä sotilaallisin keinoin kaikilla sodankäynnin tasoilla. Informaationsodankäynti on yleensä oleellinen hybridisodan osa-alue. Käsitteelle ei ole vakiintunut yksiselitteistä määritelmää.

## Julkisoikeudellinen yhteisö

Julkisoikeudellinen yhteisö on luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden muodostama julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka on perustettu lainsäädäntötoimin suorittamaan julkista hallintotehtävää. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksellä on tällainen asema (laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta 556/2007).

## Kansallinen turvallisuusviranomainen

Suomessa kansallisena turvallisuusviranomaisena (National Security Authority, NSA) toimii ulkoasiainministeriö, joka ohjaa kansallista toimintaa ja vastaa muun muassa kansainvälisten tietoturvaluussopimusten valmistelusta. (Laki kansainvälisistä tietoturvaluusvelvoitteista, 588/2004).

Käytössä oleva termi perustuu sekä EU:n turvallisuussäätöihin että Suomen alikirjoittamiin kahden- ja monenvälisiin tietoturvaluussopimuksiin.

Katso myös: ”Määrätyt kansalliset turvallisuusviranomaiset” ja ”Turvallisuusviranomaiset”.

## Kriisilainsäädäntö

Kriisilainsäädäntö on lainsäädäntöä, jolla varaudutaan kriisitilanteisiin. Varsinaista kriisilainsäädäntöä Suomessa ovat Valmiuslaki (29.12.2011/1552) ja Puolustustilalaki (22.7.1991/1083), mutta poikkeusoloja koskevia säännöksiä on myös normaaliolojen lainsäädännössä, kuten Laissa puolustusvoimista (11.5.2007/551), Laissa sotilaskurinpidoista ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (28.3.2014/255), Pelastuslaissa (29.4.2011/379), Laissa vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (11.5.2007/556), Asevelvollisuuslaissa (28.12.1992/1438), Rautatie-laissa (8.4.2011/304), Laissa huoltovarmuuden turvaamisesta (18.12.1992/1390), Laissa julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta (13.1.2015/10) sekä Rikoslain (19.12.1889/39) 11 luvussa. Kriisilainsäädännöstä käytetään myös nimiä valmiuslainsäädäntö ja poikkeusolojen lainsäädäntö.

## Kohteen suojaus, kohteiden suojaaminen

Kohteen suojaamisen tarkoitus on turvata kohteen toiminta kaikissa tilanteissa. Kohteen suojaamiseen kuuluvat esimerkiksi kohteen ympäristön ja siellä liikkuvien henkilöiden valvominen, kohteelle tulijoiden henkilöllisyyden selvittäminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen, sekä ilkivallan, anastusten, tiedustelun ja tuholais toiminnan estäminen.

Kohteen suojaamiseen voi liittyä myös toimenpiteitä, joilla ennalta ehkäistään ja torjutaan kohteeseen kohdistuvia uhkia kuten poikkihallinnollinen ennakkovaroitusjärjestelmä ja tilannekuva, jatkuva yhteistyö viranomaisten ja muiden kohteeseen liittyvien tahojen välillä, sekä varmistuminen siitä, että tehtävää koskeva ohjeistus on tarkoituksenmukainen ja ajan tasalla.

## Kybersota

Vihollisen tietoverkkoja ja tietojärjestelmiä vastaan suunnatut hyökkäykset, joilla pyritään niiden lamauttamiseen, harhauttamiseen tai ulkopuolelta hallituihin virhetoimintoihin sekä puolustautuminen kybervaikuttamiselta. Kybersodalle ominaista on siihen valmistautuminen ja sen testaaminen globaaleissa tietoverkoissa jo normaalioloissa. Kybersodalla parannetaan tai luodaan edellytykset informaatio sodankäynnille. Käsitteelle ei ole vakiintunut yksiselitteistä määritelmää.

## Kybervaijuttaminen

Kybervaijuttaminen on tietoverkkojen ja tietoliikenteen käyttämistä kohteen alistamiseksi osana informaatiojodankäyntiä tai kohteen vaurioittamista ja tuhoamista tietoteknisin keinoin. Kybervaijuttamiselle tyypillistä on sen riippumattomuus valtioiden rajoista ja ajasta. Täysimittaista kybervaijuttamista valmistelevia operaatioita on käynnissä kaiken aikaa. Käsitteelle ei ole vakiintunut yksiselitteistä määritelmää.

## Maanpuolustuskoulutusyhdistys

Maanpuolustuskoulutusyhdistys (MPK), ruotsiksi Försvarsutbildningsföreningen, on suomalainen julkisoikeudellinen yhdistys, joka tuottaa sotilaallista maanpuolustuskoulutusta, sekä muuta varautumis- ja johtamiskoulutusta viranomaisten tarpeiden ja tilausten mukaisesti. Koulutus järjestetään paikallisesti alueellisissa maanpuolustuspiireissä sekä valtakunnallisissa Ilma- ja Meripuolustuspiireissä ja niiden koulutus- ja tukiyksiköissä. (Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta 556/2007).

## Maanpuolustustehtävä

Suomen alueen, kansan elinmahdollisuuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen sekä laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen, tarvittaessa sotilaallisin voimakeinoin, kun aseellinen hyökkäys tai sitä vastaava ulkoinen uhka kohdistuu Suomeen. Sotilaallisten voimakeinojen tulee olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Maanpuolustustehtävän määrää sotilaskäskynä puolustusvoimain komentaja tai aluevastuussa oleva komentaja alueellaan ja siitä on heti informoitava Tasavallan Presidenttiä.

Katso myös: ”Sotilaallinen voimakeino”.

## Maanpuolustusvelvollisuuden perustamaton palvelus

Palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan tarvittaessa määrätä puolustusvoimien ulkopuoliseen maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävään tehtävään kuten yleishyödylliset keräykset; suurten yleisö- ja muiden tapahtumien turvallisuusjärjestelyt; sotaveteraanien ja veteraanijärjestöjen tukeminen; harjoituksiin käytettävien kiinteistöjen kunnostaminen ja muut vastaavat maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävät tehtävät. Näissä osastoa johtaa sen päälliköksi määrätty puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva henkilö.

## Moniviranomaistilanne

Moniviranomaistilanteella tarkoitetaan tapahtumaa, jonka hoitaminen edellyttää useamman kuin kahden viranomaisen yhteistoimintaa. Moniviranomaistilanteessa voi syntyä positiivinen toimivaltaristiriita, jos kaksi tai useampia viranomaisia pitää itseään toimivaltaisena samassa asiassa tai negatiivinen toimivaltaristiriita, jos yksikään viranomainen ei pidä itseään toimivaltaisena. Useimmiten yleisjohtajuuden ottaa viranomaisten välisen neuvottelun perusteella se viranomainen jonka toimivalta asiassa on laajin. Viime kädessä yleinen virka-apuviranomainen (Aluehallintovirasto) sovittaa yhteen eri viranomaisten toimet.

## Määrätyt kansalliset turvallisuusviranomaiset

Puolustusministeriö, pääesikunta ja suojelupoliisi toimivat määrättyinä turvallisuusviranomaisina (Designated Security Authority, DSA), joille on jaettu omat vastuualueet kansallisen turvallisuusviranomaisen kokonaisvastuukentästä. Viestintävirasto toimii määrättyinä tietoliikenneturvallisuusviranomaisena (National Communication Security Authority, NCSA) niissä tapauksissa, joissa on kyse teknisestä tietoturvallisuudesta ja tietoliikenteen turvallisuudesta.

Käytössä oleva termi perustuu sekä EU:n turvallisuussäntöihin että Suomen alilekirjoittamiin kahden- ja monenvälisiin tietoturvallisuussopimuksiin.

Katso myös: ”Turvallisuusviranomainen” ja ”Kansallinen turvallisuusviranomainen”

## Neutralisoitu alue

Neutralisoidulla alueella ei saa suorittaa sotatoimia. Kiellolla pyritään estämään tiettyä aluetta joutumasta sotatoimialueeksi. Suomi on velvollinen turvaamaan Ahvenanmaan neutralisoidun alueen puolustamalla sitä ulkoista hyökkäystä vastaan.

## Normaaliolot

Normaalioloilla tarkoitetaan tavanomaisesti vallitsevaa tilannetta, jossa uhkia voidaan ehkäistä ennalta, torjua niitä ja uhkien vaikutuksista toipuminen on mahdollista voimassa olevilla säädöksillä ja resursseilla. Normaalioloissa luodaan ja suunnitellaan perustat toiminnalle häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

## **Normaaliolojen häiriötilanne**

Normaaliolojen häiriötilanteet ovat tapahtumia tai tilanteita, jotka sattuvat odottamatta tai äkillisesti ja jotka aiheuttavat muutoksia yhteiskunnan toimintaan tai vaikuttavat väestön turvallisuuteen. Tällaisia häiriötilanteita voivat olla isot myrskyt, sähkökatkot, isot onnettomuudet, laajasti vaikuttava rikollisuus ja suuret tulvat. Normaaliolojen häiriötilanteet voivat vaatia erityisiä toimia myös valtion johdolta eikä niitä voida hoitaa viranomaisten tavanomaisella toiminnalla.

## **Pelastusviranomaisten lisävastuu kriisitilanteessa**

Pelastustoimen viranomaiset huolehtivat toimialaansa kuuluvista maasotavoimiin kuuluvien haavoittuneiden ja sairaiden aseman parantamisesta, merisotavoimiin kuuluvien haavoittuneiden, sairaiden ja haaksirikkoutuneiden aseman parantamisesta, sotavankien kohtelusta sekä siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana tehdyissä Geneven sopimuksissa (SopS 8/1955), jäljempänä Geneven yleissopimukset, sekä kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta ja kansainvälistä luonnetta vailla olevien aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta tehdyissä Geneven yleissopimusten lisäpöytäkirjoissa (SopS 82/1980) määritellyistä väestönsuojelutehtävistä. (Pelastuslaki 29.4.2011/379).

## **Poikkeusolot**

Poikkeusolot ovat tilanteita, jotka on mainittu valmiuslaissa ja puolustustilalaisissa. Valtioneuvosto julistaa poikkeusolot, joka edellyttää, ettei tilanteen hallitseminen ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin tai voimavaroin. Poikkeusolojen aiheuttaja voi olla esim. sota tai sodan uhka, suuronnettomuus tai väestön toimeentulon vakava häiriintyminen.

## **Poikkeusolojen lainsäädäntö**

Katso myös: ”Kriisilainsäädäntö”.

## **Puolustusvoimien tavanomainen virka-apu**

Puolustusvoimien tavanomaisena ja rutiininomaisesti suoritettavana virka-apuna pidetään virka-apua poliisille, virka-apua rajavartiolaitokselle, osallistumista öljyntorjuntaan, osallistumista säteilyvalvontaan, osallistumista meripelastustoi-  
mintaan sekä osallistumista ilmailun etsintä- ja pelastuspalveluun.

## **Puolustusvoimien tavanomaiseen virka-apuun rinnastettava velvoite**

Puolustusvoimat vastaa sotilasräjähdeiden raivaamisesta ja osallistuu pelastustoi-  
mintaan.



## **Puolustusvoimien tavanomaisesta poikkeava virka-apu**

Puolustusvoimien tavanomaisesta poikkeavana ja erityistä päätösmenettelyä vaativana virka-apuna pidetään aseellista virka-apua poliisille, sotilaallisten voimakeinojen käyttöä virka-apuna poliisille, vaativaa pelastustoimintaa sekä osallistumista avun antamiseen toiselle valtiolle.

## **Reserviläinen**

Reserviläinen on asevelvollinen, joka ei ole varusmiespalveluksessa ja jota ei ole vapautettu osallistumisesta maanpuolustukseen (Siviilipalveluslaki 1446/2007, Laki Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa 645/1985), tai määrätty asevelvollisuuden suorittamisen sijasta suoritettavaan palvelukseen (Ahvenanmaan itsehallintolaki 1144/1991).

Reserviläinen kuuluu joko varsinaiseen reserviin tai varareserviin.

Asevelvollinen kuuluu reserviin 50- tai 60-vuotiaaksi saakka. Miehistöön kuuluva siirtyy varareserviin sen vuoden lopussa, kun hän täyttää 50 vuotta; upseerit ja aliupseerit ovat reservissä sen vuoden loppuun, kun he täyttävät 60 vuotta. 60-vuotiaat pois lukien everstit ja kenraalit vapautuvat reservistä ja varareservistä.

Katso myös: ”Asevelvollinen”, ”Varusmies” ja ”Varareservi”.

## **Resilienssi**

Resilienssi on yhdistelmä vastustuskykyä, sietokykyä, sopeutumiskykyä ja toipumiskykyä. Yhteiskunnassa se on tietoista ja ennakoivaa kykyä kohdata vaikeuksia ja toimia joustavasti häiriötilanteissa, kestää ulkopuolelta aiheutettua tuhoa, sopeutua välttämättömiin muutoksiin sekä toipua ja kehittyä niiden jälkeen menettämättä yhteiskunnan olennaisia arvoja.

## **Sotilaallinen voimakeino**

Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseensa ja sitä voimakkaampaa asevoiman käyttöä. Puolustusvoimista annetun lain mukaan kyseessä on sotilaan henkilökohtaisen aseensa ja sitä voimakkaamman asevoiman käyttö. Aluevalvontalain (33 §) ja Lain puolustusvoimien virka-avusta poliisille (4 §) mukaan kyseessä on sotilaan henkilökohtaisen aseensa käyttöä voimakkaampi, sotavarustein tapahtuva asevoiman käyttö.

## **Sotilasräjähteiden raivaaminen**

Sotilasräjähteiden raivaaminen on Puolustusvoimien lakisääteinen tehtävä ja osa viranomaisyhteistyötä. Sotilasräjähteiden raivaaminen jakautuu löydettyjen yksittäisten räjähteiden raivaamiseen ja tunnetuilla räjähteillä sisältävillä alueilla tehtävään alueraivaamiseen. Sotilasräjähteiden raivaaminen tilastoidaan yhdessä virka-apusuoritteiden kanssa, koska se yleensä alkaa virka-apupyynnöllä räjähteen tunnistamiseksi.

Katso myös: ”Alueraivaaminen”.

## **Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaaminen**

Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisella tarkoitetaan puolustusvoimien ja muiden aluevalvontaviranomaisten voima- tai muita toimenpiteitä alueloukkauksen estämiseksi tai torjumiseksi.

Katso myös: ”Aluevalvonta”.

## **Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonta**

Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnalla tarkoitetaan aluevalvontaviranomaisten toimintaa ensisijaisesti Suomen rajoilla aluerikkomusten ja alueloukkausten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

Katso myös: ”Aluevalvonta”.

## **Suomen Erillisverkot Oy**

Suomen Erillisverkot Oy on valtion kokonaan omistama voittoa tavoittelematon osakeyhtiö. Yhtiön omistajaohjauksesta vastaa valtioneuvoston kanslia. Suomen Erillisverkot Oy omistaa kokonaan seuraavat tytäryhtiöt: Suomen Virveverkko Oy, VIRVE Tuotteet ja Palvelut Oy, Suomen Turvallisuusverkko Oy, Leijonaverkot Oy sekä Johtotieto Oy. Suomen Erillisverkot Oy:n tehtävänä on turvata yhteiskunnan kriittistä johtamista ja tietoyhteiskunnan palveluja kaikissa olosuhteissa.

## **Suuronnettomuus**

Suuronnettomuus on tapahtuma, jota kuolleiden ja loukkaantuneiden tai ympäristöön ja omaisuuteen kohdistuneiden vahinkojen tai onnettomuuden laadun perusteella on pidettävä erityisen vakavana.

## **Suurriistavirka-apu**

Suurriistavirka-apu (SRVA) on riistanhoitoyhdistysten ylläpitämä organisaatio, joka välittää poliisille metsästäjien virka-apua suurriistakonflikteissa.

## Tilannekuva

Asiantuntijoiden kokoama kuvaus vallitsevista olosuhteista ja eri toimijoiden toimintavalmiuksista, häiriötilanteen synnyttäneistä tapahtumista, taustatiedoista ja tilanteen kehittymistä koskevista arvioista. Tilannekuva voi ilmentyä yleisarviona, analyysiä, katsauksena tai tapahtumakoonnoksena ja sitä käytetään päätöksenteon perustana.

## Toimivalta

Toimivalta tarkoittaa viranomaisen oikeutta käyttää julkista valtaa ja määrittää viranomaisen vallan rajat. Laillisuusperiaatteen mukaan toimivallan käytön on perustuttava lakiin. Viranomaiset eivät voi siirtää toimivaltaa toisilleen ilman laissa säädettyä perustetta.

Toimivalta on laajasti ymmärrettynä myös oikeudellista valtaa päättää asiasta. Sitä voivat käyttää julkiset viranomaiset lain nojalla tai yksityiset henkilöt lain tai valtuutuksen nojalla. Käsite esiintyy sekä julkisoikeudessa että sopimusoikeudessa.

## Toimivaltainen viranomainen

Toimivaltainen viranomainen vastaa operatiivisesta toiminnasta ja sen johtamisesta. Käynnistää häiriötilanteen hallintaan liittyvät toimenpiteet, pyytää tarvittaessa virka-apua ja informoi tilanteesta oikea-aikaisesti, tarkasti ja sovittujen käytäntöjen mukaisesti. Muut viranomaiset osallistuvat toimintaan ja antavat säädösten mukaisesti virka-apua tilanteen hallinnan edellyttämässä laajuudessa. Tehtävät hoidetaan normaalien toimivaltuuksien pohjalta.

## Turvaamistehtävä

Turvaamistehtävällä tarkoitetaan puolustusvoimien henkilöstöön kuuluvien, puolustusvoimien vieraana olevan vieraan valtion sotilasjohtoon kuuluvien tai kansainvälistä järjestöä edustavien erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallisuuden tai puolustusvoimien erityisen omaisuuden koskemattomuuden (esimerkiksi aseiden, räjähteiden ja kuriirikuljetusten) suojaamista. Tehtäviin sisältyvät henkilösuojaustehtävä, johon kuuluu henkivartijatehtävä sekä suojeltavan henkilön turvallisuuden takaaminen majoituspaikassa vuorokauden ympäri ja puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetuksen suojaamistehtävä, joka sisältyy myös kuriiritehtävien suojaamisen.

Rajavartiolain (578/2005) 23 §:n 1 momentissa turvaamistehtävään sisältyy myös valtiojohdon ja valtiovieraiden koskemattomuuden suojaaminen.

## **Turvallisuustoimija**

Turvallisuustoimijat koostuvat turvallisuusviranomaisista ja turvallisuuden edistämiseen osallistuvista yhteisöistä kuten MPK ry, Suomen Punainen Risti ja vapaaehtoinen pelastuspalvelu sekä yrityksistä, kuten esimerkiksi Securitas Oy.

## **Turvallisuusviranomainen**

Turvallisuusviranomaisiksi kutsutaan turvallisuudesta vastaavia viranomaisia, kuten poliisi, pelastusviranomaiset, puolustusvoimat, rajavartiolaitos sekä tulli ja liikenteen turvallisuusvirasto, Trafi. Näiden kaikkien viranomaistyötä säädelään laeilla. Tullia ei kuitenkaan ole velvoitettu antamaan virka-apua, vaan vain vastaanottamaan sitä. Liikenteen turvallisuusvirasto on velvoitettu toimialallaan huolehtimaan liikennejärjestelmän toimivuudesta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa.

Katso myös:” Kansallinen turvallisuusviranomainen” ja ”Määrätyt kansalliset turvallisuusviranomaiset”.

## **Turvallisuusviranomaisten välinen virka-apu**

Virka-apu on viranomaisen toiselle viranomaiselle antamaa apua, jossa viranomainen käyttää toimivaltuuksiaan ja resurssejaan toisen viranomaisen määräyksen toteuttamiseen. Muiden viranomaisten tukeminen on puolustusvoimien lakisääteinen tehtävä, johon kuuluu virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi; pelastustoimintaan osallistuminen sekä osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle. (Laki puolustusvoimista 11.5.2007/551, Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille 5.12.1980/781, Rajavartiolaki 15.7.2005/578, Pelastuslaki 29.4.2011/379, Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta 11.5.2007/556 ja Öljyvahinkojen torjuntalaki 29.12.2009/1673).

## **Turvallisuusverkon palvelu (TUVE-palvelu)**

Turvallisuusverkon palveluja (TUVE-palveluja) tuottavat Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori ja Suomen Turvallisuusverkko Oy (STUVE).

## **Turvallisuusverkon käyttövelvoite**

Turvallisuusverkon käyttövelvoite koskee sellaista valtion johtamiseen ja turvallisuuteen, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen, pelastustoimintaan, meripelastustoimintaan, hätäkeskustoimintaan, maahanmuuttoon ja ensihoitopalveluun liittyvää viranomaisten sisäistä, välistä ja ulkoista yhteistoimintaa ja viestintää, joissa noudatetaan korkean varautumisen tai turvallisuuden vaatimuksia. Puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007) tarkoitettujen viranomaiset on käytettävä turvallisuusverkkoa silloin, kun he hoitavat edellä mainittuja tehtäviä. (Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta 13.01.2015/10).

## **Työvoima-apu**

Työvoima-apu on puolustusvoimissa palvelevien henkilöiden käyttämistä tarvittaessa kalustoineen ja varusteineen työvoimana erikseen päätettävää korvausta vastaan puolustushallinnon ulkopuolisissa tehtävissä. Työvoima-avun tulee asevelvollisten siihen osallistuessa edistää maanpuolustusta tai asevelvollisten sotilaallista koulutusta ja sen on sovellettava puolustusvoimien tehtäviin sekä liitettävä joukon koulutussuunnitelmiin ja -ohjeisiin. Joissain tapauksissa työvoima-apu voi tulla kysymykseen siirtymänä puolustusvoimien antamasta virka-avusta normaalitilanteeseen.

## **Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori**

Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori on valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva palvelukeskus ja valtion virasto, joka tuottaa valtionhallinnon toimialariippumattomat ict-palvelut.

## **Valmiuden kohottaminen**

Valmiuden kohottaminen tarkoittaa tässä yhteydessä valtiojohdon päätösten ja puolustusvoimain komentajan käskyjen mukaisesti aloitettavaa sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamista hyökkäyksen uhkan ollessa ilmeinen. Voidaan aloittaa normaaliolojen toimivaltuuksilla maanpuolustustehtävänä.

## **Valmiuden säätely**

Suorituskykyjen käytön ja valmiuden mitoittaminen tarkoituksenmukaisesti siten, että kyetään torjumaan uhkia, minimoimaan niiden haittavaikutuksia ja turvaamaan yhteiskunnan elintärkeät toiminnot kaikissa tilanteissa. Lainsäädännöllä turvataan viranomaisille riittävät toimivaltuudet. Valmiuden oikea-aikaisella säätelyllä pyritään uhkien ehkäisyyn ennakolta.

## Valmiuden joustava tehostaminen

Puolustusvoimien omin toimenpitein aloittama puolustusjärjestelmän täydentäminen ja suorituskykyjen toimeenpano tilannekuvan vaatimalle tasolle. Valmiuden joustava tehostaminen voidaan normaaliajan valtuuksien puitteissa toteuttaa resurssien uudelleen kohdentamisella tai lisäresursseilla.

## Valmiuslainsäädäntö

Osa kriisilainsäädäntöä, johon luetaan yleensä valmiuslain lisäksi puolustustilalaki. Valmiuslainsäädännön tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys.

Katso myös: "kriisilainsäädäntö".

## Varareservi

Varareserviin kuuluvat ne asevelvolliset, jotka eivät vielä ole suorittaneet varusmiespalvelustaan, ovat yli 50-vuotiaita (miehistö) tai yli 60-vuotiaita (upseerit ja aliupseerit). Yleisen liikekannallepanon aikana myös varareservi tai osa siitä voidaan määrätä palvelukseen, 50 vuotta täyttäneet ainoastaan eduskunnan suostumuksella. (Ks. Asevelvollisuuslaki 1438/2007)

Katso myös: "Asevelvollinen", "Reserviläinen" ja "Varusmies".

## Varautuminen

Varautuminen on toimintaa, jossa käytännöllisesti ja henkisesti varmistetaan tehtävien mahdollisimman hyvä hoitaminen kaikissa turvallisuustiloissa ja erityistilanteissa. Varautumistoimenpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnittelu, etukäteisvalmistelut, varajärjestelmien kehittäminen ja koulutus sekä valmiusharjoitukset.

## Viranomainen

Viranomainen on valtion tai muun julkisyhteisön määrätehtäviin nimitetty virkamies tai näiden muodostama virasto, jolle on säädöksillä annettu toimivalta ja velvollisuus hoitaa virkavastuulla omaa toimialaansa. Poikkeuksellisesti viranomaistehtäväksi rinnastettava tehtävä on voitu antaa annettu yksityiselle taholle.

Katso myös "Suomen Erillisverkot Oy".

## Varusmies

Varusmies on perustavassa sotilaskoulutusvaiheessa palveleva asevelvollinen tai vapaaehtoista varusmiespalvelusta suorittava nainen. Varusmiespalveluksen ovat velvoitettuja suorittamaan kaikki 18–30 vuotiaat asevelvolliset miehet, joilla ei ole vakaumukseen perustuvia syitä, jotka estävät varusmiespalveluksen suorittamisen ja jotka ovat terveydentilaltaan palveluskelpoisia. Varusmiespalveluksen voi suorittaa Suomen puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen joukko-osastoissa. Aseellinen varusmiespalvelus on 165, 255 tai 347 vuorokauden mittainen. Aseton varusmiespalvelus on 255 tai 347 vuorokauden mittainen.

Katso myös: ”Asevelvollinen”, ”Reserviläinen” ja ”Varareservi”.

## Viranomaisten välinen yhteistyö

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. (Hallintolaki 10 § 1 momentti).

## Valmisteltu viranomaisyhteistyö (Myös: Viranomaisyhteistyö)

Toimivaltaisen viranomaisen johtamaa sopimus pohjaista yhteistyötä, johon toimijat ovat sitoutuneet. Toimintaan voivat osallistua viranomaiset ja muut yhteistyöhön velvoitetut tai valtuutetut toimijat ja se kattaa uhkien arvioinnin, ennaltaehkäisyn, tapahtumien hallinnan ja jälkitoimenpiteet.

## Virka-apu

Viranomaisapu toiselle valtion tai kunnan viranomaiselle, toisen valtion viranomaiselle tai yksityiselle taholle, jossa viranomainen käyttää toimivaltuuksiaan toisen viranomaisen määräyksen toteuttamiseksi, tämän auttamiseksi tehtäväänsään tai antaakseen yksityiselle mahdollisuuden käyttää oikeuttaan. Virka-avusta säädetään yleensä lailla tai asetuksella tai sitä tehdään yleisen virka-apuviranomaisen ohjauksessa. Hallinnollinen virka-apu voi olla myös viranomaisen yksityiseltä taholta pyytämää, yleensä ennalta sovittua apua viranomaisen tehtävän täyttämiseksi.

Katso myös: ”Turvallisuusviranomaisten välinen virka-apu”, ”Yleinen virka-apu-viranomainen”, ”Kansainvälinen virka-apu” ja ”Suurriistavirka-apu”.

## **Virka-apu ja siihen rinnastettavat velvoitteet**

Puolustushallinnon käyttämä termi, joka kattaa puolustusvoimien muiden viranomaisten tukemista tarkoittavan tehtävän kohtien b ja c asettamat velvoitteet, kuten osallistuminen pelastustoimintaan ja osallistumisen avun antamiseen toiselle valtiolle. (Laki puolustusvoimista 11.05.2007/551, 2§).

## **Voimankäytön säädökset**

Puolustusvoimien johtoportaita, joukkoja ja yksittäisiä sotilaita koskevat voima-keinojen ja sotilaallisten voima-keinojen käytön oikeuden ja rajoitukset.

## **Yleinen virka-apuviranomainen**

Yleinen virka-apuviranomainen (Lääninhallituslaki, 22/1997) oli lääninhallitus vuoteen 2010, jolloin tehtävä siirtyi Aluehallintovirastoille (Aluehallintovirastolaki, 896/2009). Yleisellä virka-apuviranomaisella on oikeus saada virka-apua ja velvollisuus sovittaa yhteen viranomaisten toimintaa.

## **Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot**

Elintärkeät toiminnot ovat järjestyneen yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömiä prosesseja, kuten valtion johtaminen, kansainväliset yhteydet, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus ja resilienssi, talouden ja infrastruktuurin toimivuus, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky sekä henkinen kriisinkestävyys. Yhteiskunnalle elintärkeät toiminnot ovat tyypillisesti poikkihallinnollisia ja suoraan kansalaisiin vaikuttavia kokonaisuuksia, joiden on oltava turvattuna kaikissa tilanteissa.

## **Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaava häiriötilanne**

Hybridivaikuttamisessa vihamielinen toimija etsii haavoittuvia kohtia joihin iskemällä se saa syntymään yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaavan (tai niihin vaikuttavan) häiriötilanteen. Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat voivat esiintyä itsenäisinä, samanaikaisina tai toistensa jatkumoina.

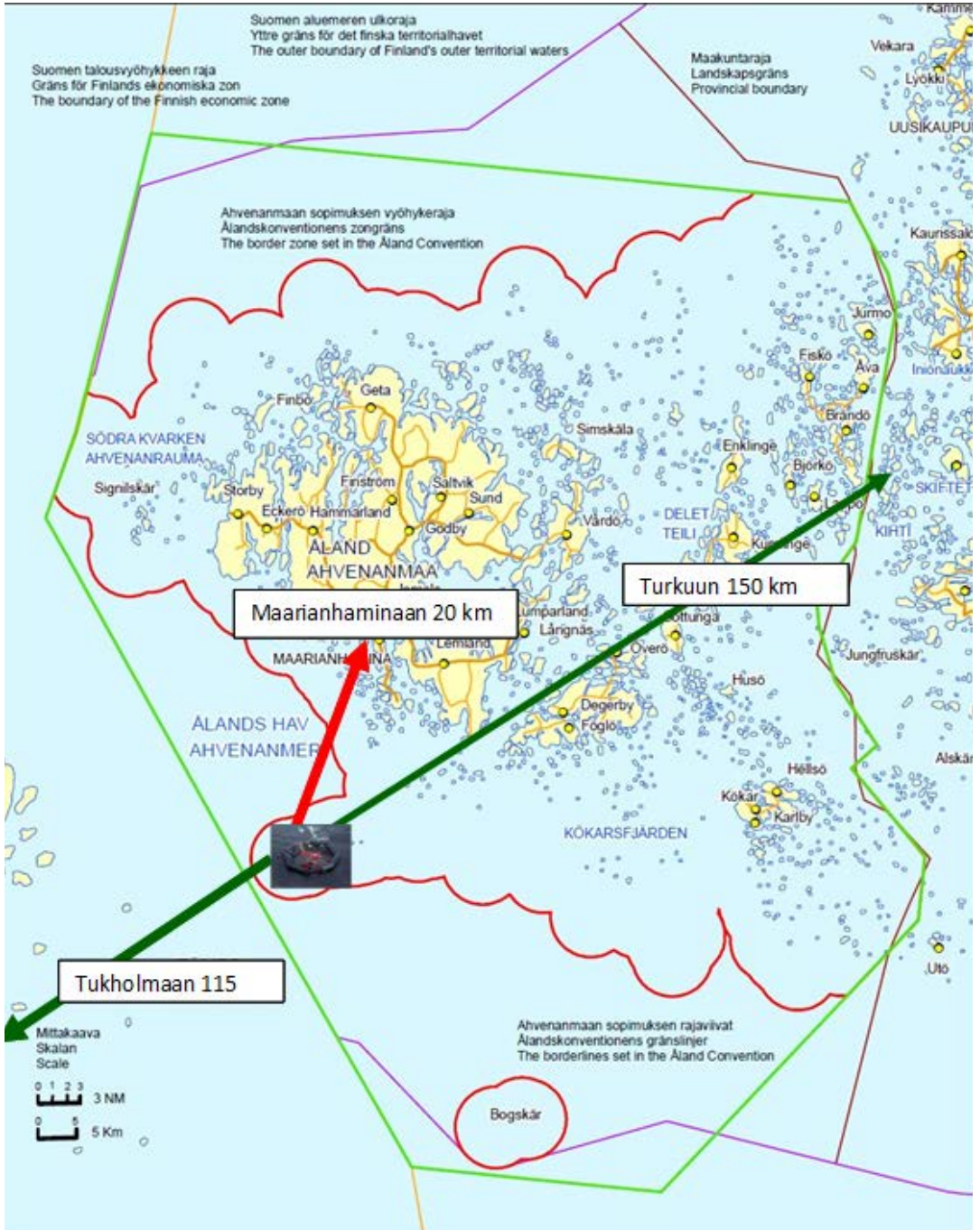
Yhteiskunnan Turvallisuusstrategiassa kuvatut uhkamallit ovat: voimahuollon vakavat häiriöt, tietoliikenteen ja tietojärjestelmien vakavat häiriöt, kyberuhkat, kuljetuslogistiikan vakavat häiriöt, yhdyskuntatekniikan vakavat häiriöt, elintarvikehuollon vakavat häiriöt, rahoitus- ja maksujärjestelmän vakavat häiriöt, julkisen talouden rahoituksen saatavuuden häiriintyminen, väestön terveyden ja hyvinvoinnin vakavat häiriöt, suuronnettomuudet, luonnon ääri-ilmiöt ja ympäristöuhkat, terrorismi ja muu yhteiskuntajärjestystä vaarantava rikollisuus, rajaturvallisuuden vakavat häiriöt sekä poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus (Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010).



## Liite 3

# Meripelastuslennon tukeutumisetäisyyksiä Ahvenanmaalla

Vuosien 1921 (SopS 1/1922) ja 1940 (SopS 24/1940) aluerajat



[www.defmin.fi](http://www.defmin.fi)



Puolustusministeriö  
Försvarsministeriet  
Ministry of Defence

Eteläinen Makasiinikatu 8  
PL 31, 00131 HELSINKI  
Puhelin: 0295 16001 (vaihde)