



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Puolustusvoimien antaman virka-avun nykytila ja kehittäminen

Tiivistelmä

www.defmin.fi

Puolustusvoimien antaman virka-avun nykytila ja kehittäminen – Tiivistelmä

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. Selvityksessä keskitytään puolustusvoimien muille kansallisille viranomaisille kotimaassa antamaan virka-apuun normaaliolojen vallitessa. Selvityksen johtopäätökset ja kehittämissuositukset perustuvat eri toimintatasoilla käytyihin keskusteluihin ja tehtyyn selvitystyöhön, mutta ovat selvityksen tekijöiden omia.

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. Vuosien mittaan puolustusvoimien antamaa virka-apua koskevat säädökset ovat täydentyneet, mutta samalla hajautuneet eri lakeihin. Lisäksi hallinnossa on tapahtunut ja on edelleen menossa virka-apuun vaikuttavia muutoksia kuten maakuntahallinnon perustaminen. Myös turvallisuustilanne on muuttunut terrorismin sekä hybridi- ja kyberuhkien hämärtäessä sodan ja rauhan sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisiä rajoja. Nykyiseltään puolustusvoimilla ja muilla viranomaisilla on runsaasti yhteistoimintaa, joiden taustalla ovat lakisäateiset velvoitteet, yhteistoimintasopimukset ja erilaiset yhteiskäyttöjärjestelyt. Viranomaisten välinen yhteistyö on kuitenkin vaikeasti hallittava käsitteiden moninaisuuden ja niiden systematiikan puutteiden vuoksi.

Virka-apu on vain pieni osa puolustusvoimien kokonaistoimintaa eivätkä virka-aputehtävät haastattelujen perusteella yleensä aiheuta järjestelyiltään merkittäviä ongelmia puolustusvoimille. Osa tehtävistä saattaa kuitenkin olla kestoiltaan pitkiä ja osa taas saattaa sitoa jatkuvasti samaa erikoistunutta asiantuntemusta. Lisäksi on huomattava, että puolustusvoimien kaikki tehtävät hoidetaan yksillä ja samoilla voimavaroilla eikä virka-apuresursseja ole rahoitettu erikseen. Osa rauhan ajan resursseista sitoutuu heti valmiutta tehostettaessa maanpuolustustehtävään.

Virka-avun antaminen muille viranomaisille koetaan puolustushallinnossa sekä tarkoituksenmukaisena että melko hyvin toimivana järjestelynä – etenkin puhuttaessa rutiininomaisista toistuvista tilanteista ja tehtävistä – ja tarkasteltaessa sitä jatkuvaluonteisena operatiivisena toimintana. Virka-apu on osa puolustusvoimien lakisäateistä 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.

Vaikka tämän selvityksen 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 rutiiniluonteisesta yksinkertaisesta tehtävästä poikkeava tehtävä olisi tarkoituksenmukaisempaa hoitaa toimivaltaisten ja yhteistyöhön halukkaiden yhteen tulevien viranomaisten monipuolisella yhteistyöllä. Tarve virka-aputoiminnolle ei tulevaisuudessa 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. Vasta näiden toteutuessa on nähtävissä, että viranomaisten yhteistoiminta on skaalattavissa sekä tilanteisiin, jossa joko tapahtuu useampia samanaikaisia tapahtumia eri puolilla maata tai ne keskittyvät alueellisesti sitoen resursseja ja aiheuttaen priorisointiongelmia.

Alla on esitetty tiivistetysti keskeiset johtopäätökset:

- Puolustusvoimien antamaa virka-apua koskeva lainsäädäntö on nykyiseltään hajallaan. Asiantilan muuttamiseksi on ainakin kolme vaihtoehtoa. Ensimmäiseksi, 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.
- Hallinnollisten muutosten 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 ehtoissa 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.

Alla on esitetty tiivistetysti keskeiset kehittämissuosituksukset:

- 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.
- 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 järkevä suunnittelu, rahoitus ja käyttäminen hallinnonalat ylittäen. Virka-avun tulisi kuitenkin olla väliaikaista ja vahventavaa eikä muodostua pysyväksi keinoksi täydentää viranomaisen omaa varustautumista normaaleihin tehtäviinsä. 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 käsitelmän sekä eri viranomaisten järjestelmien yhteismitallisten kuvausten laatimista.

- Puolustusvoimat voi käyttää virka-aputehtäviin erilaisessa koulutusvaiheessa olevia asevelvollisia - varusmiehiä, reserviläisiä, sitoumuksen tehneitä vapaaehtoisia sekä omaa henkilökuntaansa. Jatkossa tulee eri henkilöstöryhmien käyttöä koskevat rajoitussäännökset tarkistaa siten, että kyseisten henkilöiden ammattitaitoa, osaamista ja vapaaehtoisuutta voidaan käyttää virka-aputehtävissä mielekkäällä tavalla.
- Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ja vapaaehtoisen maanpuolustustyön sääntelyssä on luotu menettelytavat, joilla kohdistaa vapaaehtoinen kansalaistoiminta palvelemaan yhteiskuntaa. Erityisesti naisten osalta kyseessä on ainutlaatuinen mahdollisuus. Kun valtioneuvoston puolustuselonteossa 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 kokonaiselvitys, jonka pohjalta tahto ja tarve muutettaisiin konkretiaksi.
- Haastavammissa 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. Erilaisten 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.
- Virka-aputapauksia tulisi määräjoi tarkastella viranomaisten yhteispalavereissa, 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.

Selvityksen tekijät:

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