



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU

Uuden edellä

Operaatiokeskukselle parempi virka- apuvalmius

Järvi, Pekka

2012 Leppävaara

Laurea-ammattikorkeakoulu
Laurea leppävaara

Operaatiokeskukselle parempi virka-apuvalmius

Pekka Järvi
Turvallisuusosaamisen
Koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Toukokuu, 2012

Pekka Järvi

Operaatiokeskukselle parempi virka-apuvalmius

Vuosi

2012

Sivumäärä

87

Viranomaisten alati vähenevien resurssien myötä viranomaisten välinen yhteistyö ja toiselle viranomaiselle annettava virka-apu korostuu nyky-yhteiskunnassa. Puolustusvoimat onkin merkittävä voimavara muille viranomaisille erikoisosaamisen ja erikoiskaluston vuoksi. Puolustusvoimat myös pyrkii täyttämään yhden tehtävistään mahdollisimman hyvin. Toiminta on kuitenkin lainsäädännössä tarkasti rajattu, eikä puolustusvoimat voi siksi täyttää kaikkien toiveita.

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää miten puolustusvoimien toiselle viranomaiselle antamaa virka-apua voitaisiin parantaa sotilasläänin operaatiokeskuksen antovalmiutta parantamalla. Kehittämistehtävä tehtiin konstruktiivisen menetelmän keinoin. Tutkimuksessa tutustuttiin olemassa olevaan lainsäädäntöön ja laadittiin yhteenveto puolustusvoimia koskevista lainsäädännöstä.

Nykyistä virka-apuvalmiutta ja aikaisempien virka-aputehtävien onnistumista selvitettiin kirjallisuustutkimuksen ja haastattelujen avulla. Esimerkkinä laajasta virka-aputehtävästä oli Nokian vesikriisi, jossa puolustusvoimat antoi virka-apua. Varusmiehet, reserviläiset ja henkilökuunta jakoivat Nokian kaupungin työntekijöiden ja vapaaehtoisten kanssa vettä Nokian juomavesiverkoston saastuttua talvella 2007-2008.

Nykytilan kartoituksen ja haastattelujen perusteella operaatiokeskukselle kehitettiin uudenlainen suunnittelu- ja päätöksentekomalli ja siihen olennaisesti liittyvä työkalu virka-apuresurssien kokoamiseksi. Mallin pohjana käytettiin puolustusvoimissa käyttöönotettavaa suunnittelumallia ja sitä muokattiin virka-apusuunnitteluun sopivaksi. Lopuksi mallin ja uuden työkalun soveltuvuutta ja siirrettävyyttä arvioitiin testitilanteessa. Mallin vahvuus on sen käytettävyydessä. Hieman erilaisena sitä on jo käytetty sotilaiden koulutuksessa, eikä sen omaksuminen ole siksi vaikeaa. Työkalun vahvuutena on sen yksinkertaisuus ja päivittämisen helppous.

Asiasanat: Virka-apu, operaatiokeskus, viranomainen, viranomaisyhteistyö, resurssityökalu, suunnittelu- ja päätöksentekomalli.

Pekka Järvi

A better readiness of an executive assistance for the Operations Centre

Year	2012	Pages	87
------	------	-------	----

In spite of ever-diminishing resources, the executive assistance provided to local authorities is emphasized in today's society. In this respect the Finnish Defence Forces are an important resource for other authorities due to their expertise and special equipment. Although their actions are necessarily limited by law and they are not always able to meet all expectations.

The aim of this study was to determine how the executive assistance given to other authorities by the Defence Forces could be improved in terms of the readiness of the provincial operations centre. The development task was carried out by means of the constructive method. The study explores and summarises the existing legislation regarding the Defence Forces.

The current readiness of executive assistance and the previous success of the tasks performed were studied through literature research and interviews with key personnel. An example of a large-scale executive assistance task given by the Defence Forces was the water crisis in Nokia in the winter of 2007-2008. At that time conscripts, reservists and staff distributed drinking water together with workers and volunteers from the town of Nokia when the drinking water supply of Nokia was polluted.

Through a survey of the present state of readiness and interviews, a new kind of planning and decision-making model and a tool to gather the resources of executive assistance for the Operations Centre were created. The model was based on a planning model which the Defence Forces is beginning to use and modified to fit to the executive assistance planning. Finally, the applicability and the transferability of the model and the new tool were tested. The model's strength lies in its usability. It has already been used in military training in a slightly different version and is therefore not difficult to adopt. The tool's strength lies in its simplicity and the ease with which it can be updated.

Keywords: Executive assistance, the Operations Centre, authority, agency co-operation, resource tools, planning and decision-making model.

Sisällys

1	Johdanto.....	7
1.1	Keskeiset käsitteet.....	7
1.2	Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat.....	9
1.3	Tutkimuksen tavoite.....	11
1.4	Tutkimuksen rajaukset.....	12
1.5	Tutkimuksen rakenne.....	13
2	Tutkimusaineisto, menetelmät ja työn suoritus tapa.....	15
2.1	Tutkimusmetodologia.....	15
2.2	Tiedonkeruumenetelmät.....	17
2.3	Analyysimenetelmät.....	20
2.4	Tutkimuksen validiteetti.....	21
3	Virka-apu ja sitä ohjaava lainsäädäntö.....	21
3.1	Virka-apu.....	22
3.1.1	Tavanomainen virka-apu.....	23
3.1.2	Tavanomaisesta poikkeava virka-apu.....	24
3.1.3	Maakuntajoukot.....	25
3.2	Viranomaislain.....	28
3.3	Virka-apuun liittyvää lainsäädäntöä.....	29
3.3.1	Laki puolustusvoimista.....	30
3.3.2	Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille.....	31
3.3.3	Rajavartiolaki.....	34
3.3.4	Öljyvahinkojen torjuntalaki.....	34
3.3.5	Pelastuslaki.....	35
3.3.6	Asetus pelastustoimesta.....	36
3.3.7	Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta.....	36
3.3.8	Asevelvollisuuslaki.....	37
3.3.9	Ilmailulaki.....	38
3.3.10	Laki Liikenteen turvallisuusvirastosta.....	38
3.3.11	Merenkulun ympäristönsuojelulaki.....	39
3.3.12	Alusliikennepalvelulaki.....	39
3.3.13	Tullilaki.....	39
3.3.14	Tiivistelmä laeista.....	40
3.4	Kannanottoja lakiin puolustusvoimista.....	41
3.5	Viranomaisyhteistyö.....	43
3.6	Työvoima-apu.....	46
4	Nykyinen virka-apuvalmius.....	47
4.1	Operaatiokeskuksen näkemys valmiudesta.....	48
4.2	Virka-apupyynnö.....	49

4.3	Päätöksentekotasot puolustusvoimissa	50
5	Case Nokia.....	51
5.1	Puolustusvoimien näkökulma.....	53
5.2	Onnettomuustutkintakeskuksen näkökulma	57
5.3	Nokian kaupungin näkökulma	58
5.4	Yhteenveto	62
6	Uuden mallin mukainen virka-apuvalmius	62
6.1	Suunnittelu- ja päätöksentekomalli.....	63
6.2	Resurssien keräämisyökalu	67
7	Uuden mallin soveltuvuus ja uudistuksen arviointi	68
7.1	Uuden suunnittelu- ja päätöksentekomallin testaus.....	69
7.2	Resurssityökalun arviointi	70
8	Tulokset.....	71
8.1	Virka-apuun liittyvät lait sekä niiden perusteet ja vaatimukset.....	71
8.2	Suunnittelu- ja päätöksentekomalli ja resurssityökalu	72
9	Pohdinta ja tulosten analysointi.....	75
9.1	Kehitetyn toimintamallin ja resurssityökalun käytännön hyödyt	76
9.2	Toimintamallin ja resurssityökalun rajoitteet	78
10	Johtopäätökset ja toimenpidesuosituksset	78
11	Yhteenveto	80
	Kuvat, kuviot ja taulukot.....	86
	Liite	87

1 Johdanto

1.1 Keskeiset käsitteet

Häiriötila on turvallisuustila, jossa on häiriöitä ja jonka hallitseminen voi vaatia viranomaisilta erityisiä toimia mutta joka ei ole kuitenkaan niin vakava kuin poikkeusolot. Häiriötila voi olla valtakunnallinen, alueellinen, paikallinen tai organisaation sisäinen. (Sanastokeskus 2009, 55.)

Innovaatio on ihmisen tai ihmiskollektiivin tavoittelema uudistus, jonka toivotaan tuottavan käyttäjälleen hyötyä (Järvinen & Järvinen 2000, 102). Tässä tutkimuksessa innovaatiolla tarkoitetaan uudenlaista toimintamallia operaatiokeskukselle virka-apujen suunnitteluun ja päätöksenteon helpottamiseksi sekä siinä apuna käytettävää ohjelmaa.

Kehittäminen tarkoittaa sitä, että hanke tai tehtävä ei sisällä pelkästään asioiden toteamista vaan myös niiden ohjaavaa arviointia sekä parannusehdotusten laatimista. Arviointi, määritelmänsä mukaan, on mahdollista vain jonkun näkökulmasta (Taideteollinen korkeakoulu 2005). Kehittämisellä tässä työssä tarkoitetaan innovaation avulla tapahtuvaa toiminnan parantamista vastaamaan paremmin sille asetettavia vaatimuksia.

Maakuntajoukko on puolustusvoimien alueellinen, normaaliolojen aikana varustettu joukko, johon vapaaehtoiset reserviläiset voivat hakeutua, sitoutua ja kouluttautua. Maakuntajoukkojen muodostamisen tarkoituksena on ylläpitää ja kehittää erityisesti alueellisten joukkojen suorituskykyä ja reserviläisten osaamista sekä tukea tarvittaessa muita viranomaisia puolustusvoimille lakisääteisesti kuuluvissa virka-apu- ja pelastustehtävissä. (Sanastokeskus 2009, 176.)

Maavoimien joukko-osastot toimivat sotilasläänien ja maavoimien komentajan alaisuudessa. Useimmat joukko-osastot koostuvat joukkoyksiköistä, jotka jakautuvat edelleen perusyksiköihin. Joukko-osastojen päätehtävä on kouluttaa rauhan ja sodan ajan joukkoja Suomen puolustusvoimille. Maavoimiin kuuluu vuonna 2012 yhteensä 15 joukko-osastoa, joista 13:a johtavat sotilasläänit. (Maavoimien esikunta, 2010.) Maavoimien virka-aputehtäviin käytettävät varusmiehet palvelevat kaikki edellä mainituissa 15 joukko-osastoissa.

Normaaliolo on turvallisuustila, jossa ei ole häiriöitä tai häiriöt ovat pieniä ja jossa esiintyvät uhkat voidaan ehkäistä ennalta tai tarvittaessa torjua viranomaisten säännönmukaisin toimituksin ja voimavaroin. Normaalioloissa luodut järjestelmät ja toimenpiteet antavat perustan erityistilanteissa, häiriötiloissa ja poikkeusoloissa toimimiselle. (Sanastokeskus 2009, 54.)

Sotilaslääni on Maavoimien komentajan alainen puolustusvoimien organisaatio, joka vastaa puolustusvoimien aluehallintoviranomaistehtävistä ja asevelvollisuusasioiden hoidosta alueellaan. Sotilaslääni on siis aluevastuussa oleva alueellisen tason johtoporras joukkoineen, jonka päätehtävänä on vastuualueensa puolustaminen yhteistoiminnassa muiden puolustushaarojen ja rajavartiolaitoksen joukkojen kanssa. (Sanastokeskus 2009, 175.) Sotilaslääniä johtaa sotilasläänin komentaja apunaan sotilasläänin esikunta. Kuvassa 1 on esitetty puolustusvoimien sotilasläänit.



Kuva 1 Puolustusvoimien sotilasläänit (Wikipedia)

Toimivaltuus on viranomaisten ja heidän edustajiensa lainsäädännön mukainen oikeus käyttää julkista valtaa tehtäviensä suorittamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan lisätä ja purkaa kulloisenkin tilanteen mukaan. Toimivaltuuksilla pyritään turvaamaan viranomaisten toimintaedellytykset kaikissa turvallisuustiloissa. (Sanastokeskus 2009, 90.)

Valmius on valmiussuunnittelun tuloksena saavutettu tila, jossa kyetään vastaamaan erilaisiin uhkisiin (Sanastokeskus 2009, 70). Valmiudella tarkoitetaan tässä työssä sotilasläänin operatiokeskuksen tilaa toteuttaa virka-apupyynnöt lakien ja muun ohjeistuksen mukaisesti.

Virka-apu on lainsäädäntöön perustuvaa tai viranomaisten kesken erikseen sopimaa resurssien tilapäistä käyttöä toisen osapuolen toiminnan tukemiseksi (Puolustusministeriö 2010, 141). Virka-apu on lainsäädäntöön perustuva tai viranomaisten kesken erikseen sopima voimavarojen tilapäinen käyttö toisen viranomaisen toiminnan tukemiseksi. Virka-apu perustuu eri toimialojen lainsäädännössä määrättyyn velvollisuuteen antaa apua toiselle viranomaiselle ja oikeuteen pyytää virkatehtäviinsä liittyvää apua toiselta viranomaiselta. (Sanastokeskus 2009, 102.) Virka-avulla tässä työssä tarkoitetaan puolustusvoimien muulle viranomaiselle antamaa virka-apua. Puolustusvoimat antaa virka-apua sitä velvoittavien lakien mukaisesti. Hakijan oikeus hakea virka-apua perustuu sen omaan lainsäädäntöön.

Viranomaisyhteistyö on toimivaltaisen viranomaisen johtamaa, viranomaisten ja muiden yhteistyöhön veloitettujen tai valtuutettujen toimijoiden yhteistyötä uhkien arvioinnissa ja ennaltaehkäisyssä sekä yhteistyötä vaativien tapahtumien hallinnassa ja jälkitoimenpiteissä (Valtonen 2008, 27).

1.2 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat

Sekä normaalioloissa että poikkeusolojen aikana voi ilmetä erityistilanteita, joissa yllättävä tai äkillinen tapahtuma voi vaarantaa yhteiskunnan turvallisuuden tai väestön elinmahdollisuudet. Tällainen erityistilanne voi ylittää vastuussa olevien viranomaisten resurssit tai vaatia sellaista erityistä suorituskykyä, jota viranomaiselle ei itsellään ole. Tällaisessa tapauksessa toiset viranomaiset usein kääntyvät puolustusvoimien ja sen hallinnoimien resurssien puoleen. Puolustusvoimat tekeekin parhaansa tukeakseen toista viranomaista, sillä yksi puolustusvoimien tärkeimmistä tehtävistä on jo siitä säädetyn lain mukaan virka-avun anto toiselle viranomaiselle (Pääesikunnan viestintäosasto 2009, 57.) Määrällisesti eniten virka-apua puolustusvoimat antaa poliisille ja pelastuslaitoksille.

Puolustusvoimissa maa-alueella tapahtuvien virka-apujen antamisesta vastaavat maavoimien sotilasläänit. Käytännön työn toteutuksesta vastaavat sotilasläänien operaatiokeskukset, jotka on sijoitettu sotilasläänien esikuntien alaisuuteen. Operaatiokeskuksilla on useita tehtäviä, jotka pääsääntöisesti liittyvät puolustusvoimien operatiiviseen toimintaan. Virka-apupyyntöihin liittyvät toiminnot ovat yksi selvimmistä ulospäin näkyvistä tehtävistä. Operaatiokeskuksessa työskentelee 24/7 -työskentelyrytmillä kerrallaan aina vähintään yksi tilannevalvonta-aliupseeri.

Tilannevalvonta-aliupseerien tehtävänä on vastaanottaa muilta viranomaisilta saapuvia virka-apupyyntöjä, välittää niitä tarvittaessa toiselle johtoportaalille sekä toteuttaa itse niihin liittyviä tehtäviä. Operaatiokeskukset joutuvat usein ratkaisemaan pyydettyä virka-avun oikeudesta eli sitä mihin oikeuteen pyydetty virka-apu perustuu ja onko hakijalla siihen riittävät

perusteet. Operaatiokeskuksessa joudutaan usein käyttämään liikaa aikaa sotilasläänin virka-apuresurssien selvittämiseen. Aikaa kuluu, koska tarvittavat resurssit eivät aina ole etukäteen tiedossa ja niitä joudutaan erikseen selvittämään.

Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella vuonna 2006, murheellisten kouluampumatapausten ja Nokian vesiriisin myötä ovat virka-apupyynnöt ja virka-aputehtävät lisääntyneet ja muuttuneet entistäkin vaativimmiksi. Edellä mainittujen tapausten johdosta virka-apupyynnöt ovat myös muuttuneet monimuotoisemmiksi. Yhä useammat tahot pyytävät puolustusvoimilta virka-apua. Virka-apupyynnöt käsittävät myös usein tehtäviä, joihin ei puolustusvoimilla ole mahdollisuutta antaa apua. Syy tehtävien monimuotoisuuden lisääntymiseen saattaa myös löytyä puolustusvoimien näkyvyydestä mediassa. Usein uutiskuvissa näkyikin nimenomaan puolustusvoimien henkilöstöä ja kalustoa tukemassa toista viranomaista.

Puolustusministeri Häkämies asetti 31.8.2009 selvitysryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää asevelvollisuuden yhteiskunnallisia vaikutuksia. Selvitysryhmän puheenjohtajaksi nimettiin F-Securen hallituksen puheenjohtaja Risto Siilasmaa. Raporttinsa yleisinä johtopäätöksinä asevelvollisuustyöryhmä esitti toimintamallien kehittämiseksi esimerkiksi eri hallinnonalojen ja viranomaisten välisen yhteistyön parantamista (Puolustusministeriö 2010, 16).

23.2.2010 Ylen verkkosivuilla julkaistiin artikkeli varusmielien käytöstä virka-apuun VR:n ja kaupunkien lumiongelmiin. Ylen artikkelissa osastopäällikkö Jari Kallio Maavoimien esikunnasta toteaa, että virka-apun antaminen muille viranomaisille on puolustusvoimien lakisääteinen tehtävä mutta se on tarkkaan säädeltyä toimintaa. Lain tulkinnan venyttäminen lumitöihin asti ei Kallion mukaan valitettavasti ole mahdollista. Varusmiehiä voidaan käyttää aputyömiehinä lähinnä sellaisissa tilanteissa, jotka uhkaavat välittömästi ihmishenkiä. (Yle 2010.)

Tämän raportin kirjoittamisen alkuvaiheessa talvella 2011 edellä mainitun artikkelin aihe oli varsin ajankohtainen, kun esimerkiksi Etelä-Savon pelastuslaitos pyysi puolustusvoimilta virka-apuna telakuorma-autoja, jotta linjojen korjaajat olisivat päässeet töihin (Jussila & Onal-Ovaska 2011, 8). Samankaltaiset tapaukset toistuivat talvella 2011-2012 jolloin Tapani- ja Hannu-myrskyt iskivät Suomeen katkaisten sähköjä ja aiheuttaen mittavia taloudellisia menetyksiä. Myrskyt eristivät ihmisiä muusta yhteiskunnasta jopa useiksi päiviksi.

Puolustusvoimien komentaja kenraali Ari Puheloinen piti puheen 196. maanpuolustuskurssin avajaisissa Helsingin Säätytalolla 24.1.2011. Tervehdyspuheessaan Puheloinen piti arvokkaana yhteistyötä puolustusvoimien ja muun yhteiskunnan eri osien välillä. Puheloinen mukaan laajan yhteistyön tarpeet puolustusvoimien ja muun yhteiskunnan välillä syntyvät konkreettisista eduista. (Verkkouutiset 2011.)

Jotta operaatiokeskus pystyisi toteuttamaan lakisääteisen virka-avun antotehtävänsä mahdollisimman laadukkaasti ja ilman omasta toiminnasta johtuvia tarpeettomia viiveitä, päätettiin tutkia ja parantaa sotilasläänin virka-apuvalmiutta. Aluksi päätettiin tutkia valmiuden nykytilaa. Nykytilan kuvauksen, toiminnasta saatujen kokemusten ja eri yhteistoimintaosapuolien toiveiden perusteella päätettiin luoda uudenlainen toimintamalli ja samalla kehittää työkalu virka-apuresurssien kartoittamiseksi. Tutkimus ja kehittämistehtävä aloitettiin tammikuussa 2011.

Virka-avusta on puolustusvoimissa aikaisemmin tehty vain vähän tutkimusta. Vesa Valtonen on tehnyt väitöskirjan 2010. Väitöskirjassaan hän on tutkinut turvallisuustoimijoiden yhteistyötä operatiivis-taktisesta näkökulmasta. Valtonen tutki kuitenkin lähinnä viranomaisien välistä yhteistyötä, ei niinkään operaatiokeskuksen osuutta virka-apujen käsittelijänä eikä puolustusvoimien mahdollisuutta antaa virka-apua.

Tutkija työskentelee itse Länsi-Suomen sotilasläänin esikunnassa sotilasläänin turvallisuuspäällikkönä. Vastuualueenaan tutkijalla on sotilasläänin kokonaisturvallisuuden johtaminen, turvallisuuden eri osa-alueiden yhteensovittaminen ja toimintojen koordinoiminen. Viranomaisyhteistyössä tutkijan vastuualueena on viranomaisyhteistyö lähinnä poliisiviranomaisen kanssa. Tutkija ei suoranaisesti työskentele virka-apujen myöntämisprosessin kanssa mutta työskentelee jatkuvasti suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin kehittämiseksi. Virka-apupyynnöiden myöntämisprosessi on operaatiokeskuksen ja sitä johtavien ylempien tasojen yhteinen prosessi, operaatiokeskuksen tilannevalvonta-aliupseerien toimiessa käytännön toteuttajana sotilasläänitasolla. Tutkija toimii lisäksi laajoissa ja vaativissa virka-aputehtävissä puolustusvoimien edustajana poliisin tilannejohto-organisaatiossa.

1.3 Tutkimuksen tavoite

Tutkimuksen tavoite on eri lakien ja säädösten kautta kartoittaa puolustusvoimien antamaan virka-apuun liittyviä perusteita ja vaatimuksia sekä luoda tutkimusteorian ja haastattelujen avulla sotilasläänien operaatiokeskuksille suunnittelu- ja päätöksentekomalli ja resurssityökalu virka-apuvalmiuden parantamiseksi. Tutkimuksessa kootaan yhteen tärkeimpien lakien asettamia ehtoja ja vaatimuksia virka-avun antamiselle. Lakien tunteminen helpottaa operaatiokeskuksen työtä antamalla selvät perusteet virka-avun myöntämiselle. Tutkimuksella selvitetään myös virka-apuvalmiuden nykytilaa haastatteleamalla Nokian vesikriisiin osallistuneita tahoja. Nykytilan kartoittamisen perusteella innovoidaan lopuksi uudenlainen suunnittelu- ja päätöksentekomalli sekä resurssityökalu operaatiokeskukselle. Mallin ja työkalun avulla operaatiokeskus voi saavuttaa ratkaisevia aikasäästöjä. Työkalun avulla voidaan lisäksi helpottaa virka-avusta tiedottamista. Kyseinen työkalu on yksinkertainen ja helppokäyttöinen taulukko-ohjelma, jonka tietoja päivitetään säännöllisesti virka-apuja antavissa joukoissa. Työkalun

tarkoituksena on helpottaa tilannevalvonta-aliupseerien työtä, keräämällä jo etukäteen tarvittavat tiedot sotilasläänin joukkojen resursseista ja mahdollisuuksista tukea toista viranomaista.

Pelkästään jo virka-aputoimintaa ohjaavan lainsäädännön tutkiminen tässä työssä parantaa operaatiokeskuksen valmiuksia antaa virka-apua, kun sen ei tarvitse aina erikseen selvittää ovatko perusteet antamiselle olemassa. Lainsäädännöstä koottu tiivistelmätaulukko antaa operaatiokeskukselle perusteet siitä, mihin lakiin sen tulee koulutustilaisuuksissaan tarkemmin perehtyä.

Tutkimuksen aihetta olisi voinut lähestyä monesta eri näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa kohdetta lähestytään kuitenkin ensisijaisesti puolustusvoimien omasta näkökulmasta, sillä toiminta on tarkkaan laeissa säädettyä. Työn tarkoituksena on parantaa operaatiokeskuksen valmiutta ja samalla kehittää suunnittelu- ja päätöksentekomallia oikeaan suuntaan. Tämä tutkimus on osa operaatiokeskuksen kokonaisvaltaista kehittämistä. Kehittämistehtävään liittyy useita muitakin kokonaisuuksia kuin vain virka-apuvalmiuden kehittäminen mutta nämä kohteet eivät ole tämän tutkimuksen aiheena, eikä niitä tämän jälkeen tässä tutkimuksessa mainita.

1.4 Tutkimuksen rajaukset

Tutkimus on rajattu maavoimien toiselle suomalaiselle viranomaiselle Suomen valtion alueella antamaan virka-apuun. Maavoimien lisäksi myös merivoimat ja ilmavoimat antavat virka-apua mutta lähinnä omaan erityisosaamiseensa liittyen. Merivoimien virka-apujen johtaminen rajoittuu yleensä vain merellä tai rannikkoalueella tapahtuvaksi. Merivoimat osallistuu myös maa-alueella tapahtuviin virka-aputehtäviin mutta silloin tehtäviä pääsääntöisesti johtaa sotilasläänin. Ilmavoimat johtaa pääsääntöisesti ilmailuun liittyviä virka-aputehtäviä mutta se osallistuu myös maa-alueella tapahtuviin tehtäviin samalla periaatteella kuin merivoimatkin. Tutkimus on siis tiivistetysti esitettyä rajattu vain rauhan aikana annettavaan ja niin sanottuun päivystysluonteiseen virka-apuun. Tutkimuksessa ei käsitellä varsinaisen virka-aputapahtuman toteuttamiseen tai johtamiseen liittyviä yksityiskohtia vaan ainoastaan operaatiokeskuksen valmiuden ja toiminnan kehittämiseen liittyviä yksityiskohtia. Virka-avun toteuttaminen on ohjeistettu puolustusvoimien omissa ohjeissa.

Maavoimien antaman virka-avun osalta tutkimus rajataan koskemaan vain sotilasläänien päätoisvallassa olevia tavanomaisia virka-aputehtäviä ja siihen rinnastettavia toimintoja. Työssä tarkastellaan kuitenkin jonkin verran perusteita tavanomaisesta poikkeavaan virka-aputoimintaan. Tavanomaisesta poikkeavana virka-apuna käsitetään aseellinen virka-apu ja sotilaallinen voimankäyttö. Syynä tarkasteluun on, että tavanomainen virka-aputehtävä voi

useinkin muuttua kesken tehtävän vaativammaksi, jopa tavanomaisesta poikkeavaksi tehtäväksi. Tavanomaisesta poikkeavasta virka-avusta pääsääntöisesti päättää sotilaslääniä ylempi johtoporras. Toisen viranomaisen tukemisen, sen antaessa apua toiselle valtiolle, johtaa Pääesikunta tai Maavoimien esikunta.

Puolustusvoimien osallistuminen pelastustoimintaan on myös rajattu tutkimuksessa pois, koska se on yksi puolustusvoimien tehtävistä mutta ei varsinaisesti virka-aputehtävä. Osallistumista pelastustoimintaan on puolustusvoimissa ohjeistettu erikseen ja sen johtaminen ei kuulu operaatiokeskuksen itsenäisiin tehtäviin. Jos tehtävään kuitenkin liittyy virka-aputehtäviä, kuuluvat niiden käsittely operaatiokeskukselle. Pelastustoimintaan osallistuminen kuuluu sotilasläänin alaisten joukko-osastojen eriasteisten sotilaspalokuntien tehtäviin ja sitä koordinoi sotilasläänin pelastuspäällikkö.

Tutkimuksessa on tutkittu ja käsitelty vain kansallista lainsäädäntöä. EU-lainsäädäntö ja erilaiset kansainväliset sopimukset antavat vastuita puolustusvoimille mutta ne eivät ole operaatiokeskuksen päivittäistä virka-aputehtävien hoitoa. Lähtökohtana rajauksessa pidetään olettamusta, että kansallinen lainsäädäntö sisältää riittävässä määrin myös kansainväliset velvoitteet.

1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus muodostuu 11 pääluvusta. Ensimmäinen luku toimii tutkimuksen johdantona, jossa alkuun määritellään tutkimuksen keskeiset käsitteet. Käsitteiden jälkeen kuvataan tutkimuksen taustaa ja lähtökohtia tutkimuksen aloittamiseksi. Luvussa kuvataan myös lyhyesti tutkijan sijoittumista tutkittavaan asiaan ja tutkimukseen liittyvään organisaatioon. Tutkimuksen tavoitteessa kuvataan tarkemmin tutkimusongelma ja miten sitä aiotaan lähestyä. Ensimmäisen luvun lopuksi kuvataan tutkimuksen rajaukset. Tutkittava aihekokonaisuus on kohtuullisen laaja ja siitä valittiinkin vain se osa, joka käsittää pääosan operaatiokeskuksen suorittamista toiminnoista.

Toisessa luvussa kuvataan tutkimusmetodologia. Tutkimus on metodologiselta kannalta kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus, jossa pyritään kuvaamaan todellisuutta mahdollisimman tarkasti. Luvussa kuvataan käytettävät tiedonkeruumenetelmät ja tuloksien analysoinnissa käytettävät menetelmät. Lopuksi pohditaan tutkimuksen validiteettiä.

Kolmannessa luvussa kuvataan virka-apua käsitteenä avaamalla se tarkemmin. Tavanomaisen ja tavanomaisesta poikkeavan virka-avun lisäksi kuvataan maakuntakomppania ja sen liittymisen virka-apuun. Luvussa on kuvattu kirjallisuustutkimuksen tulokset liittyen puolustusvoimien antaman virka-avun perusteisiin lainsäädännön kannalta. Luvussa on pyritty kuvaamaan

tärkeimmät virka-apuihin vaikuttavat lait ja asetukset. Lopuksi ne on yhdistetty tiivistetyksi taulukoksi. Tutkimuksen liitteenä on vielä esitetty joitain lakeja, jotka eivät suoranaisesti määrittele asiaa mutta joilla on oma ohjaava merkityksensä. Lakien esittelyn jälkeen on esitetty eräitä kannanottoja puolustusvoimien antamaan virka-apuun. Luvun lopuksi esitellään vielä viranomaisyhteistyötä ja virka-aputoimintaan rinnastettavaa työvoima-apua.

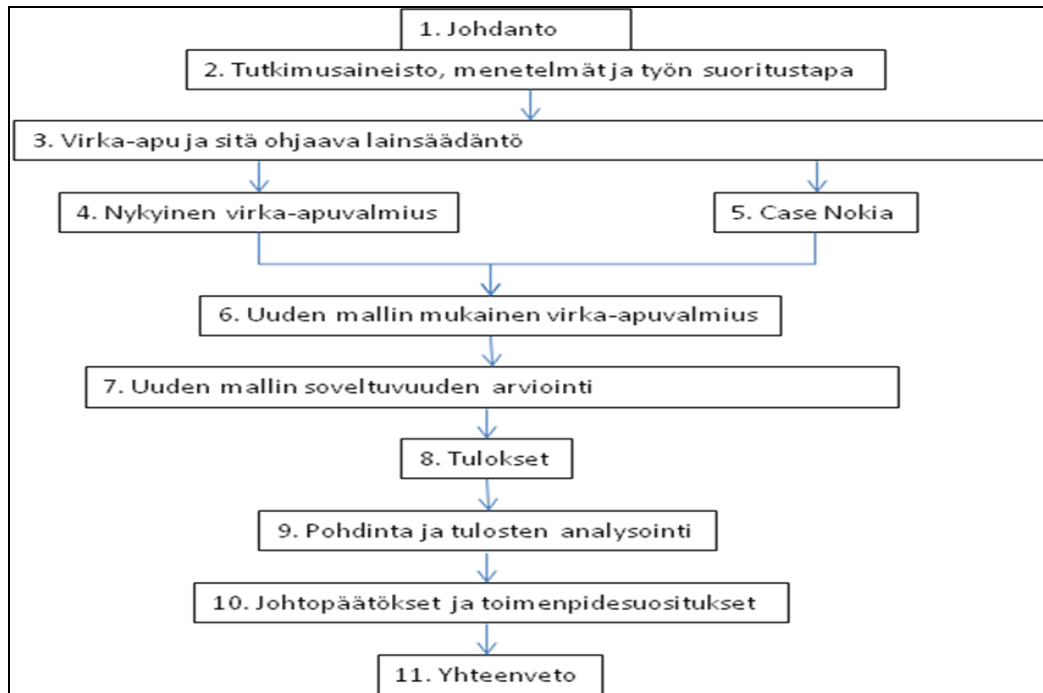
Neljännessä luvussa selvitetään nykytilan mukainen virka-apuvalmius. Sen tasoa ja muutostarpeita selvitetään operaatiokeskuksen henkilöstöä haastatteleamalla. Operaatiokeskuksen henkilöstön näkemyksen jälkeen kuvataan olemassa oleva ohjeistus virka-avun pyytämiseksi ja siihen liittyvä päätöksenteko puolustusvoimissa.

Viidennessä luvussa kuvataan Nokian vesikriisiä ja siihen johtaneita seikkoja. Yleiskuvauksen jälkeen selvitetään puolustusvoimien antaman virka-avun tasoa. Puolustusvoimien näkökulmaa on selvitetty haastatteleamalla puolustusvoimien operaatioon osallistuneita henkilöitä. Onnettomuustutkintalautakunnan näkökulmaa selvitettiin kirjallisuustutkimuksen avulla ja Nokian kaupungin näkökulman selvittämisessä haastateltiin Nokian kaupungin operaatioon osallistunutta henkilöstöä. Lopuksi esitetään yhteenveto löydetyistä tuloksista.

Kuudennessa luvussa esitellään uudenlaisen mallin mukainen virka-apuvalmius. Ensin esitellään varsinainen suunnittelu- ja päätöksentekomalli. Mallin jälkeen kuvataan virka-apuresurssien keräämiseen ja ylläpitämiseen liittyvä työkalu ja muotoutumiseen liittyviä yksityiskohtia ja tapahtumia.

Seitsemännessä luvussa kuvataan uuden suunnittelu- ja päätöksentekomallin ja resurssityökälun testaaminen. Suunnittelu- ja päätöksentekomallia mitattiin laadittujen mittareiden ja resurssityökäluä SWOT -analyysin avulla. Testauksessa arvioitiin uudistuksien vaikutusta operaatiokeskuksen käytännön työtilanteisiin.

Kahdeksannessa luvussa esitetään tulokset suunnittelu- ja päätöksentekomallin ja resurssityökälun testauksesta. Lisäksi luvussa arvioidaan virka-apuun liittyviä lakeja. Yhdeksännessä luvussa analysoidaan ja pohditaan testien tuloksia lähemmin. Luvussa käsitellään kehitetyn mallin ja resurssityökälun käytännön etuja ja niiden käytölle mahdollisesti esiintyviä rajoituksia. Kymmenennessä luvussa on tehty lopulliset johtopäätökset ja esitetty toimenpiteitä tulevaisuuden kehitystyölle ja yhdennessätoista luvussa tehdään yhteenveto. Kuviossa 1 on esitetty tutkimuksen rakenne.



Kuvio 1 Tutkimuksen rakenne ja eteneminen

2 Tutkimusaineisto, menetelmät ja työn suoritusstapa

2.1 Tutkimusmetodologia

Tutkimus on metodologiselta kannalta kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Lähtökohtana laadullisessa tutkimuksessa on todellisen elämän kuvaaminen, jota tässä työssä pyritään kuvaamaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Todellisuutta ei siis vain pilkota mielivaltaisesti osiin. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tulokset eivät ole kovin objektiivisiä, sillä tutkija ja tutkimuskohde tai -tapahtuma kietoutuvat usein saumattomasti toisiinsa. Tuloksiksi voidaan saada vain ehdollisia selityksiä johonkin aikaan ja paikkaan sidottuna. Yleisesti todetaan, että laadullisessa tutkimuksessa pyritään pikemmin löytämään tai paljastamaan tosiasioita, kuin todentamaan jo olemassa olevia väittämiä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 161.)

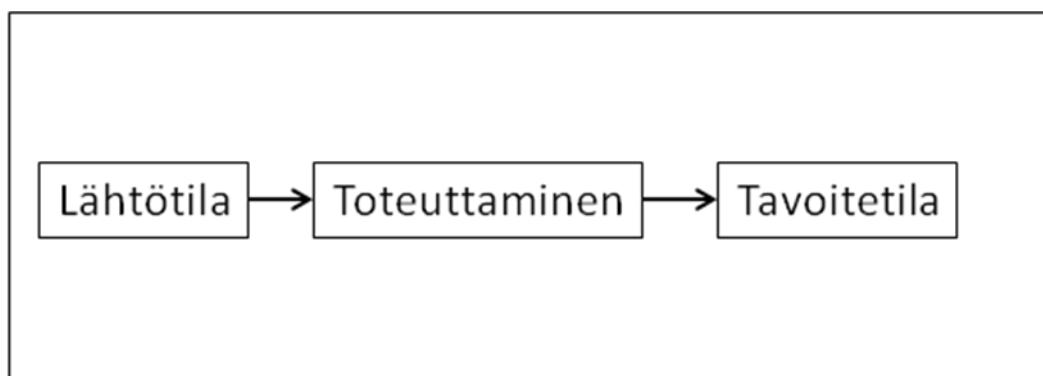
Tässä työssä tutkitaan operaatiokeskuksen nykyistä virka-apuvalmiutta ja luodaan uudenlainen toimintatapamalli virka-apujen suunnittelemiseksi ja päätöksen teoksi. Uudenlainen toimintatapamalli luodaan tutkimalla lainsäädännön asettamia vaatimuksia virka-avuille ja sitä, miten nykyisellä mallilla on tehtävässä onnistuttu. Tulosten objektiivisuutta voidaan pohtia edellä mainitun perusteella. Tutkija työskentelee lähes päivittäin kiinteässä yhteistyössä tutkittavan operaatiokeskuksen kanssa. Tämä oli yksi syy, miksi haastatteluihin valittiin myös organisaation ulkopuolisia henkilöitä.

Asianomaisena tutkija voi tutkia omaa konstruointiaan refleктоimalla toimintaansa (Järvinen & Järvinen 2000, 127). Tässä tutkimuksessa tutkija oli asianomaisena rakentamassa uudenlaisia toimintamallia ja resurssitaulukkoa yhdessä operaatiokeskuksen ja virka-apujen antamiseen liittyvien toimijoiden kanssa. Tutkija pyrki aktiivisesti ratkaisemaan käyttäjien kanssa käytännön ongelmaa eli sitä miten virka-apuvalmiutta voitaisiin parantaa.

Tutkija toimii sotilasläänin turvallisuuspäällikkönä ja hänen vastuualueeseensa kuuluu viranomaisyhteistyön kehittäminen. Tutkija työskentelee operaatiokeskuksessa mutta ei valvonta-tehtävissä, joten hänen työtehtävänsä ei suoranaisesti liity virka-apujen myöntämiseen eikä resurssien hankintaprosesseihin. Tutkijan tehtävänä on kyllä toimia tarvittaessa laajojen ja erityisesti poliisin johtamien virka-aputehtävien johtajana. Toinen operaatiokeskuksen virka-aputoimintaa läheisesti liittyvä henkilö on sotilasläänin pelastuspäällikkö. Pelastuspäällikkö vastaa yhteistyöstä pelastuslaitoksen ja muiden viranomaisten suuntaan. Pelastuspäällikkö johtaa tarvittaessa sotilasläänin virka-apujoukkoja pelastusviranomaisen johtamissa virka-aputehtävissä.

Tutkimus on lähestymistavaltaan konstrukttiivinen. Konstrukttiiviselle tutkimukselle on luonteenomaista uuden todellisuuden rakentaminen olemassa olevan tutkimustiedon pohjalta. Samalla on ratkaistava millaista uutta todellisuutta halutaan rakentaa. Uuden todellisuuden rakentamisessa käytetään hyväksi ja sovelletaan perustutkimusta, jossa pyritään selvittämään ilmiötä sinänsä. Siksi tutkimuksesta käytetään myös nimitystä soveltava tutkimus. Jotta tiedettäisiin, saavutettiinkö hyödyllinen tai toivottu tulos, on uutta todellisuutta myös arvioitava. (Järvinen & Järvinen 2000, 102.)

Toteuttaminen käsittää metodin, jonka mukaan uskomme saavamme aikaan muutoksen lähtötilasta tavoitetilaan (Järvinen & Järvinen 2000,105). Kuviossa 2 on esitetty uudistuksen toteuttamisprosessi.



Kuvio 2 Uudistuksen toteuttamisprosessi (Järvinen & Järvinen 2000, 105)

Konstrukttiivinen tutkimusote edellyttää tässä työssä, että ongelmassa käsitellään käytännön relevanssia ja ratkaisun käytännön toimivuutta. Operaatiokeskuksen mahdollisuuksia antaa toiselle viranomaiselle sen pyytämää virka-apua, kehitettiin selvittämällä ensin toiminnan nykytila ja vaatimukset. Nykytilan selvittämisen jälkeen operaatiokeskukselle suunniteltiin uudenlainen toimintamalli virka-apujen suunnittelemiseksi ja päätöksen tekemiseksi. Malli kehitettiin vähentämällä tarpeettomia toimintoja ja luomalla uudenlainen malli. Virka-apuresurssien kartoittamiseksi laadittiin taulukko-ohjelma, jota säännöllisesti päivittämällä operaatiokeskus pysyy tietoisena sen hetkistä resursseista.

2.2 Tiedonkeruumenetelmät

Järvisen ja järvisen (2000, 153) mukaan tiedonkeruumenetelmiä yleisesti ovat haastattelu, havainnointi, kysely ja kirjalliseen materiaaliin tutustuminen. Edellisten lisäksi he mainitsevat esimerkiksi oman toiminnan rekisteröinnin, tapahtumien videoinnin ja äänittämisen, erilaiset mittaukset ja kokeilut. Useamman menetelmän yhdistelmät ovat heidän mukaan myös mahdollisia.

Haastattelut voidaan jakaa avoimiin, puolistrukturoituihin ja strukturoituihin sen mukaan, miten tiukasti kysymykset on etukäteen suunniteltu. Strukturoiduissa haastatteluissa kysymykset ovat johdettu hypoteeseista ja niissä vastausvaihtoehdotkin ovat valmiina. Avoin haastattelu tarkoittaa tutkimusteemojen ohjaamaa haastattelua, jossa haastateltaviksi saatetaan valita aiheesta parhaiten tietävät henkilöt. Puolistrukturoitu haastattelu sisältää sekä strukturoituja kysymyksiä että avoimia keskusteluteemoja. (Järvinen & Järvinen 2000, 153-154.)

Eskola ja Suoranta (1998, 87) esittävät yhdeksi haastattelutyypiksi teemahaastattelun. Teemahaastattelun aihepiirit eli teema-alueet ovat etukäteen määritetty. Haastattelija varmistaa, että haastattelun aikana kaikki teema-alueet käydään läpi mutta niiden käsittelyjärjestys ja laajuus voi vaihdella eri haastatteluissa. Teema haastattelussa haastattelijalla ei ole varsinaisia haastattelukysymyksiä mutta jonkinlainen tukilista käsiteltävistä aiheista on tarpeellinen. (Eskola ym. 1998, 87.)

Teemahaastattelu sopii hyvin tiedonkeruumenetelmäksi selvitettäessä operaatiokeskuksen toimintaa, nykyistä virka-apuvalmiutta ja tarpeita uudenlaisen toiminnan aikaansaamiseksi. Haastattelut on helppo uusien tarvittaessa, koska lähes kaikki puolustusvoimista haastateltavat henkilöt työskentelevät samassa työyhteisössä. Haastattelun tulosten perusteella teemoja voidaan myös helposti muuttaa ja tutkija saa syvällisemmän kuvan virka-apujen antamiseen liittyvästä toiminnasta. Myös virka-apuihin liittyvän teorian perusteella oli helpompaa ja tarkoituksenmukaisempaa suorittaa haastatteluja kuin kysely, koska haastateltavien ei välttämättä työssään tarvitse tietää virka-apujen antamiseen liittyvää lainsäädäntöä.

Teemahaastattelun valintaa tukee myös sen avoimuus. Haastateltavat voivat vapaasti kertoa aiheesta, eikä haastattelua ole liikaa sidottu strukturoituihin kysymyksiin. Haastattelussa käytetyt tukilistat ja teemat pitävät kuitenkin käsiteltävät aiheet kasassa ja takaavat sen, että kaikista aiheista keskustellaan.

Haastattelujen avulla selvitettiin operaatiokeskuksen toiminnan lisäksi puolustusvoimien virka-apun onnistumista Nokian vesikriisissä. Haastattelujen kohdistaminen sekä virka-apua antaneelle henkilöstölle että virka-apua vastaanottaneelle taholle mahdollisti riittävän laajan tietämyksen asiasta johtopäätösten tekemiseksi.

Havainnointi on tutkijan suorittamaa tiedonkeruuta siten, että tutkija merkitsee havaintonsa muistiin. Havaintojen kohteena voi olla tutkittava toiminta tai henkilöt. Havainnoinnissa tutkija käyttää omaa persoonaansa tutkimusvälineenä, tietojen keruun instrumenttina. Tutkimustehtävä ohjaa havainnointia. Tutkija näkee ja tarkastelee tutkimuskohdettaan tutkimusasetelmansa läpi. (Järvinen & Järvinen 2000, 162.)

Tutkimuksessa käytettiin havainnointia tiedonkeruumenetelmänä tutkittaessa operaatiokeskuksen nykytilan mukaista toimintamallia. Havainnoinnin avulla voitiin selvittää miten tilanvalvonta-aliupseerit pystyvät ratkaisemaan ongelmia nykymallilla. Havainnoinnin avulla voitiin selvittää todellista toimintaa virka-apupyynnön tullessa. Näin voitiin muodostaa kuva nykymallin tehokkuudesta ja verrata sitä operaatiokeskuksen henkilöstön haastatteluihin.

Virka-apuihin liittyvään lainsäädännön ja virka-apuvalmiuden nykytilan kartoittamisessa tutustuttiin kirjallisiin lähteisiin. Lähteinä toimivat pääsääntöisesti virka-apuihin liittyvä lainsäädäntö ja virka-apun antamiseen liittyvä puolustusvoimien oma ohjeistus. Lähteiden avulla selvitettiin milloin ja mille viranomaiselle voidaan antaa virka-apua.

Tutkimuslupa haettiin tammikuussa 2011 Pääesikunnalta. Vastaus siihen saatiin 28.2.2011. Tutkimusluvan myöntämisen ehtona oli, että opinnäytetyö esitellään ja hyväksytetään Länsi-Suomen sotilasläänin esikunnan operaatiokeskuksessa ennen sen julkaisemista. Opinnäytetyö esiteltiin operaatiokeskukselle 23.4.2012. Operaatiokeskuksen päällikkö arvioi työtä ja hyväksyi sen 26.4.2012. Päällikön mukaan työ on tehty asiasisällöltään totuudenmukaisesti ja vastaa operaatiokeskuksen näkemystä todellisesta tilanteesta.

Tutkimuksen alkuvaiheessa selvitettiin kirjallisuustutkimuksen avulla mistä kaikista laeista löytyy mainintoja puolustusvoimien antamalle tai siltä vaadittavalle virka-avulle. Samalla kerättiin materiaalia virka-aputehtäviin rinnastettaville avuille kuten työvoima-avulle. Ensimmäisessä vaiheessa tutustuttiin lähes ainoastaan lakeihin ja vasta perustiedon keruun jäl-

keen aloitettiin puolustusvoimien omiin ohjeisiin tutustumisen. Finlex.fi-hakupalvelu helpotti hakumenettelyä lakien osalta ja oli korvaamaton menetelmä, koska sen avulla voitiin jättää pois useat turhat haut. Lakiteksteihin tutustuttaessa jäi tutkijalle varsin selvä kuva lakiviidakosta, jossa viranomaiset työskentelevät. Puolustusvoimien antamalle virka-avulle ei ole yhtä selviä perusteita, kuin esimerkiksi poliisin antamalle.

Kolmen viimeisen vuoden ajalta virka-aputietoa kerättiin operaatiokeskuksen omista tilastoista. Näiden tilastojen avulla pystyttiin jo etukäteen suuntaamaan haut oikeisiin lakeihin. Lisäksi Sotilasläänin pelastuspäällikön kanssa käydyt useat keskustelut avasivat asiaa. Hänen kokemuksensa osoittautui työlle erittäin käyttökelpoiseksi. Operaatiokeskuksen tilastojen perusteella voitiin aloittaa myös taulukko-ohjelman tekeminen. Tilastoista kävi varsin selvästi esille, mihin resurssien pääpaino tulee asettaa.

Puolustusvoimien omat ohjeet ja määräykset kuvasivat varsin hyvin virka-apuihin liittyvää toimintaympäristöä ja puolustusvoimien velvoitteita. Määräyksien huonona puolena tutkimukselle ja sen raportoinnille voidaan pitää niiden salassa pidettävyyttä. Suuri osa asiakirjoista on luokiteltu viranomaiskäyttöluokkaan, eikä niiden sisältöä voida sellaisenaan julkaista julkisessa työssä.

Nokian vesikriisiin tutustuttiin aluksi kirjallisten lähteiden avulla. Internet-lähteissä onkin käsitelty aihetta laajasti eri osapuolien näkökulmasta. Esimerkiksi Onnettomuustutkintalautakunnan tutkintaselostus oli julkisesti Internetissä luettavissa.

Kirjallisuustutkimuksen jälkeen ja osin myös samaan aikaan suoritettiin puolustusvoimien henkilöstön haastatteluja. Haastattelut suunnattiin henkilöille, jotka olivat itse osallistuneet puolustusvoimien virka-avun antamiseen tai johtaneet sen osia kentällä. Haastateltavat henkilöt olivat majuri Rami Kilpi ja pelastuspäällikkö Yrjö Lindroos. Kilpi toimi kalustoavun johtajana ja Lindroos osallistui operaatiokeskuksen edustajana koko operaation johtamiseen. Molemmat osallistuivat tehtävään paikanpäällä Nokialla.

Puolustusvoimien henkilöstön lisäksi haastateltiin Nokian kaupungin henkilöstöä. Nokian kaupungin henkilöstöstä sopivien haastateltavien henkilöiden tiedot saatiin kaupungin koulutoimenjohtajalta, joka itsekin oli tekemisissä vesikriisin kanssa mutta joka valitettavissa oli haastattelujen suorittamisen aikana virka-vapaalla ulkomailla. Hän nimesi mahdolliseksi haastateltavaksi Nokian kaupungin varikon päällikön Kari Mäkelän. Mäkelä suostui haastatteluun 25.10.2011 ja nimesi puolestaan toiseksi haastateltavaksi mittausteknikko Lauri Vähätalon. Molemmat tekivät vesikriisin aikana pitkiä päiviä kaupunkilaisten hyväksi ja siitä hyvästä Nokian kaupunki palkitsi keväällä 2008 Mäkelän neljän päivän palkallisella vapaapäivällä ja Vä-

hätaalon kolmen päivän palkallisella vapaapäivällä. Molemmat hyväksyivät nimensä käytettäväksi tutkimuksessa.

Haastatteluilla täydennettiin kirjallisista lähteistä kerättyä tietoa. Esimerkiksi sotilasläänin pelastuspäällikön kanssa päästiin hyvinkin analyttisiin keskusteluihin lakien sisällöistä. Haastattelut Nokialla nauhoitettiin. Lindroosin ja Kilven haastatteluihin oli käytettävissä enemmän aikaa, joten niiden muistiinpanot tehtiin haastattelujen aikana. Kilven haastattelu lisäksi nauhoitettiin.

2.3 Analyysimenetelmät

Laadullinen analyysi koostuu kahdesta vaiheesta, havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta. Käytännössä ne kuitenkin nivoutuvat aina toisiinsa. Havaintojen pelkistämisessä voi erottaa kaksi erillistä osaa. Ensinnäkin aineistoa tarkastellaan aina vain tietyistä teoreettis-metodologisesta näkökulmasta. Aineistossa otetaan huomioon vain teoreettisen viitekehyksen kannalta olennainen. Pelkistämisen toisessa vaiheessa havaintomäärää karsitaan edelleen yhdistämällä niitä. Erilaiset raakahavainnot siis liitetään yhdeksi havainnoksi. (Alasuutari 1994, 30-31.)

Havainnoinnin ja haastattelujen tuloksista pyrittiin tutkimuksessa käsittelemään vain ne aiheet, jotka liittyivät puhtaasti virka-apujen antamiseen. Aineistosta kerättiin aiheita, joita kehittämällä virka-apuvalmiutta voitaisiin parantaa ja reagointia nopeuttaa. Muu aineisto pyrittiin rajaamaan pois, vaikka se olisi ollut muuten hyvinkin mielenkiintoista. Havaintoja pyrittiin yhdistelemään niin, että voitiin sanoa mitkä havainnoista liittyivät resursseihin, toimintamalleihin tai reagoinnin nopeuteen. Toisin sanoen havainnoista pyrittiin löytämään yhteisiä tekijöitä, piirteitä tai nimittäjiä. Näiden yhteisten nimittäjien perusteella pystyttiin muodostamaan käsitys siitä, millainen operaatiokeskuksen virka-apujen antokyky on ja millaiset mahdollisuudet sillä on nykytilassaan. Nokian kaupungin haastatteluilla saatiin vastauksia erityisesti reagoinnin nopeuteen.

Toinen vaihe laadullisessa analyysissä on arvoituksen ratkaiseminen. Arvoituksen ratkaisemista voidaan kuvata myös nimellä tulosten tulkinta. Arvoituksen ratkaiseminen tarkoittaa sitä, että tuotettujen johtolankojen ja käytettävissä olevien vihjeiden pohjalta tehdään merkitystulkinta tutkittavasta ilmiöstä. (Alasuutari 1994, 34-35.) Arvoitusta pyrittiin ratkaisemaan valitsemalla kaikki ne toimenpiteet ja resurssit, jotka tähtäsivät virka-apujen antamisen parantamiseen. Niissä ilmenevien puutteiden tai ristiriitaisuuksien perusteella kehitettiin uudenlaista toimintamallia.

2.4 Tutkimuksen validiteetti

Yksi ongelmallisimmista seikoista kvalitatiivista tutkimusta tarkasteltaessa on validiteetin osoittaminen. Validiteetti osoittaa, miten pitkälle analyysissä käsitellyt indikaattorit ilmaisevat sitä mitä niiden on tarkoitus ilmaista. (Grönfors 1985, 173.)

Tässä työssä sen validiteetti on pyritty osoittamaan kertomalla raportissa mahdollisimman tarkasti kaikki mitä on tehty. Osa aineistosta on kuitenkin turvaluokiteltua, joten sen esittäminen raportissa ei ole ollut mahdollista. Mahdollisimman tarkkoilla kuvauksilla on ainakin yritetty mahdollistaa tutkimuksen toistettavuus.

3 Virka-apu ja sitä ohjaava lainsäädäntö

Laissa puolustusvoimista määritellään muiden viranomaisten tukemisesta, että puolustusvoimat antaa virka-apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muun yhteiskunnan turvaamiseksi. Puolustusvoimien antama virka-apu jaetaan puolustusvoimien omalla ohjeistuksella tavanomaiseen virka-apuun sekä tavanomaisesta poikkeavaan virka-apuun (Pääesikunnan viestintäosasto 2009, 57). Puolustusvoimat voi virka-avun lisäksi antaa virka-aputoimintaan rinnastettavaa apua kuten työvoima-apua. Toiminta on tällöin hakijalle maksullista. Työvoima-apu on tarkemmin kuvattu luvussa 3.6.

Osallistuminen pelastustoimintaan on puolustusvoimia velvoittavaa muiden viranomaisten tukemista mutta ei toiselle viranomaiselle annettavaa virka-apua. Puolustusvoimien osallistuminen pelastustoimintaan määritellään laissa puolustusvoimista yhdeksi puolustusvoimien päätehtäväksi. Lain mukaan puolustusvoimat osallistuvat pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja.

Perustuslain (731/1999) 118 § mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Tämän mukaan esimerkiksi virka-apua ei voida antaa lainvastaisesti. Puolustusvoimien antama virka-apua säätelevät useat eri säädökset ja määräykset. Lainsäädännöstä löytyy kuitenkin vain yksi laki, joka suoraan käsittelee puolustusvoimien antamaa virka-apua. Laki puolustusvoimien poliisille antamasta virka-avusta (781/1980) kuvaa varsin yksityiskohtaisesti miten ja millaista virka-apua poliisille annetaan. Muuten lainsäädännössä viitataan yleensä johonkin toiseen lakiin. Luvussa 3.3 etsitään perusteita puolustusvoimien toiselle viranomaiselle antamalle virka-avulle eli millä tavoin asia on eri laeissa tuotu esille.

3.1 Virka-apu

Kuten jo aikaisemmin käsitteiden kohdalla esitettiin, on virka-apu lainsäädäntöön perustuvaa tai viranomaisten kesken erikseen sopimaa resurssien tilapäistä käyttöä toisen osapuolen toiminnan tukemiseksi. Virka-apu on lainsäädäntöön perustuva tai viranomaisten kesken erikseen sopima voimavarojen tilapäinen käyttö toisen viranomaisen toiminnan tukemiseksi. Virka-apu perustuu eri toimialojen lainsäädännössä määrättyyn velvollisuuteen antaa apua toiselle viranomaiselle ja oikeuteen pyytää virkatehtäviinsä liittyvää apua toiselta viranomaiselta. (Sastokeskus 2009, 102.)

Asetuksen puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun asetuksen muuttamisesta mukaan virka-apu on maksutonta, kun sen antaminen poliisille on tehtävän luonne ja kiireellisyys huomioon ottaen välttämätöntä. Virka-avun sitoessa suuria voimavaroja ja pitkittyessä niin, että se olennaisesti haittaa puolustusvoimien tai virka-apua antavan yksikön perustoimintoja taikka aiheuttaa merkittäviä kustannuksia, puolustusvoimilla on oikeus saada korvaus sille aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Neuvoteltuaan ja sovittuaan virka-apua pyytäneen poliisiyksikön kanssa toiminnan muuttumisesta maksulliseksi, voi puolustusvoimat päättää korvauksen perimisestä. (Sisäasiainministeriö, 1999.)

Asevelvollisuustyöryhmän (Puolustusministeriö 2010, 51) raportin mukaan poliisiviranomaiset, pelastusviranomaiset ja rajaviranomaiset voivat saada tarvittaessa lisäresursseja virka-apumenettelyn kautta puolustusvoimilta. Puolustusvoimat antaa virka-apua muille viranomaisille, kun näiden omat voimavarat ovat tilanteeseen nähden riittämättömät. Varusmiesten käyttämisessä on otettava huomioon, että varusmiehiä ei saa määrätä vaarallisiksi luokiteltaviin tehtäviin. Varusmiesten osallistumista käsitellään enemmän lainsäädännön kohdalla.

Puolustusvoimat tukee muita viranomaisia vuosittain noin 500 kertaa. Syyinä yleensä on, että puolustusvoimilla on sellaista materiaalia ja osaamista, jota ei valtion talouden kannalta ja päällekkäisyyksien välttämiseksi ole tarkoituksenmukaista hankkia muille hallinnonaloille. Esimerkiksi panssaroidut miehistönkuljetusajoneuvot, maatutkat ja pimeänäkövälineistö ovat sellaisia, joita poliisi usein tarvitsee tehtävissään. Poliisin ei kuitenkaan ole tarpeellista hankkia kalliita laitteita, koska niitä on mahdollista lainata puolustusvoimilta. (Puolustusministeriö 2010, 51.)

Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010 (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010) kuvaa puolustusvoimien muille viranomaisille annettavan tuen toimintamalleja häiriötilanteissa. Strategian mukaan keskeiset virka-apuun käytettävissä olevat kyvyt ovat alueen valvontakyky, kenttäviestijärjestelmät, etsinnät ja öljyntorjunta maalla, öljyntorjunta merellä, vaarallisten aineiden tiedustelu, analyysi sekä puhdistus, palontorjunta, pelastus ja raivaus, räjähteiden

raivaus, kenttäsiltojen ja teiden rakentaminen, ensihoito ja evakuointi, maa-, meri- ja ilmakuljetukset, helikopteripelastaminen, vartiointi, majoittaminen ja huoltopalvelut sekä erikoisasantuntija-apu. (valtioneuvosto 2010, 30.)

Puolustusvoimat ylläpitää luetteloa virka-apuun käytössä olevista resursseista. Haaste muiden viranomaisten tukemisen kannalta on lähinnä toimintavalmiusajassa. Osa virka-avusta saadaan nopeasti liikkeelle virka-aikana, mutta virka-ajan ulkopuolella tulee viivettä. Sen sijaan pitkäkestoiseen virka-apuun puolustusvoimilla on hyvät mahdollisuudet. Nokian vesikriisi oli erittäin hyvä esimerkki puolustusvoimien antamasta pitkäaikaisesta virka-avusta. Puolustusvoimilla oli tähän tilanteeseen tarvittavia vedenpuhdistusvälineitä, vesiastioita sekä työvoimaa. (Puolustusministeriö 2010, 51-52.) Puolustusvoimien antama virka-apu ei saisi heikentää varusmiesten saamaa sotilaskoulutusta, jolloin onkin aina erikseen mietittävä missä laajuudessa varusmiehiä voidaan käyttää. Puolustusvoimien palkatun henkilöstön ja erikoisvälineistön käyttö aiheuttaa omalta osaltaan kustannuksia puolustusvoimille. Kustannukset voivat olla mittaviakin, eikä niistä pääsääntöisesti veloiteta toista viranomaista. Palkatun henkilöstön viikonloppu- ja muista haittakorvauksista kertyy sadoista virka-aputehtävistä mittava osuus puolustusvoimien budjettiin.

Yhteiskunnan kriisivalmiuksien kannalta asevelvollisille koulutetaan hyviä kansalaistaitoja, joista muutkin viranomaiset hyötyvät. Näitä ovat esimerkiksi ensiaputaidot, alkusammutustaidot sekä erätaidot. Kriisinhallintakoulutus ja sotilaspoliisitaidot palvelevat suoraan poliisin tarpeita. Koulutuksessa opitaan taitoja, kuten esimerkiksi kohteen suojaus, etsintä, henkilösuojaus, vartiointi ja partiointi, joita poliisi tarvitsee. (Puolustusministeriö 2010, 52.) Näitä samoja taitoja tarvitaan usein myös virka-aputehtävissä. Esimerkiksi kadonneiden henkilöiden etsintä pimeässä vaatii hyvää taitoa liikkua luonnossa. Virka-apu jaotellaan puolustusvoimissa tavanomaiseen ja tavanomaisesta poikkeavaan virka-apuun.

3.1.1 Tavanomainen virka-apu

Tavanomaisella virka-avulla ja siihen rinnastettavilla veloitteilla tarkoitetaan tehtäviä, jotka eivät edellytä virka-avun antajalta voimakeinojen kuten henkilökohtaisen aseiden käyttöä. Tavanomaiseksi virka-avuksi ei myöskään luokitella sotilaallisten voimakeinojen käyttöä vastarinnan murtamiseksi. (Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille 781/1980.)

Tavanomainen virka-apu on siis toiselle viranomaiselle annettavaa virka-apua, joka ei edellytä voimakeinojen käyttöä. Tavanomaisessa virka-avussa puolustusvoimat antaa tyypillisesti poliisin ja pelastusviranomaisten käyttöön kalustoa, henkilöstöä ja kuljetusresursseja sekä erikoisosaamista tehtävään oikein varustetun ammattihenkilöstön muodossa. Tavanomaiset virka-aputehtävät käsittävät tyypillisesti räjähteiden raivausta, alueiden eristämistä ja etsintää,

liikenteenohjausta, sukeltajasuorituksia ja kalustoa. (Pääesikunnan viestintäosasto 2009, 57.) Tavanomaisiin virka-aputehtäviin käytetään usein varusmiehistä koottuja virka-apujoukkoja.

Tavanomainen virka-apu on päivittäistä toimintaa, joka toteutetaan pääsääntöisesti paikallisella tasolla yhteistoiminnassa joukko-osaston ja virka-apua pyytävän poliisin välillä. Poliisihallitus pyytää virka-apua sotilasläänin esikunnalta, joka käskää tehtävän joukko-osastolle. Virka-apupyynnöjä on kuvattu tarkemmin luvussa 4.2. Lähtökohtaisesti tavanomaiset virka-aputehtävät eivät vaaranna puolustusvoimien päätehtävän eli sotilaallisen maanpuolustuksen toteuttamista. Tavanomaisen virka-avun piiriin ei myöskään katsota kuuluvaksi puolustusvoimien osallistumista avun antamiseen toiselle valtiolle tai vaatimaan pelastustoimintaan (Salopuro 2009, 8).

Puolustusvoimien antama tavanomainen virka-apu ja siihen rinnastettavat veloitteet muille viranomaisille voidaan jakaa neljään eri kategoriaan:

1. Asevelvollisuuslain nojalla palveluksessa olevista varusmiehistä tai reserviläisistä sekä vapaaehtoista asepalvelusta suorittavista naisista kootun virka-apuosaston toiminta, johon ei sisälly aseellista eikä muuta sotilaallista voimankäyttöä.
2. Sitoumuksen tehneiden asevelvollisten henkilöiden toiminta, johon ei sisälly sotilaallisen voiman käyttöä.
3. Asiantuntijat ja erityisosaaminen, kuten esimerkiksi raivaaja- ja sukeltajahenkilöstö.
4. Puolustusvoimien kaluston luovuttaminen muiden viranomaisten käyttöön. (Pääesikunta, 2007a.)

3.1.2 Tavanomaisesta poikkeava virka-apu

Tavanomaisesta poikkeava virka-apu käsittää vaarallisempia tehtäviä, kuten vaativaa pelastustoimintaa tai aseellisen voiman käyttöä. Tällaisiin tehtäviin käytetään normaalioloissa vain ammattisotilaita. (Pääesikunnan viestintäosasto 2009, 57.) Puolustusvoimien tavanomaisesta poikkeavaan virka-apuun kuuluvat Pääesikunnan mukaan voimassaolevaan lainsäädäntöön ja poliisin nimenomaiseen virka-apupyyntöön perustuvat aseelliset tehtävät, jotka lähtökohtaisesti voivat edellyttää virka-avun antajalta:

- Voimakeinojen, kuten esimerkiksi henkilökohtaisen ampuma-aseen, käyttöä vastarinnan murtamiseksi.
- Sotilaallisten voimakeinojen käyttöä terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. (Pääesikunta, 2007b.)

Muita tavanomaisesta poikkeavan virka-avun piiriin kuuluvia velvoitteita ovat voimassaolevaan lainsäädäntöön tai toisen valtion tai toisen Suomen viranomaisen nimenomaiseen pyyntöön perustuva:

- Puolustusvoimien osallistuminen, toista Suomen viranomaista tukeakseen, avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta.
- Vaativa pelastustoiminta. (Pääsikunta, 2007b.)

Virka-apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa sotavarusteiden tapahtuvaa sellaista asevoiman käyttöä, joka soveltuu poliisitehtävän suorittamiseen. (Sisäasianministeriö, 2005.)

Puolustusvoimien virka-apua tarvitaan lähinnä silloin, kun edellä mainittuja tekoja toteuttavat henkilöt ovat varustautuneet vahvoihin suoja- ja hyökkäysvälineisiin, joiden torjumiseksi ja niiltä suojautumiseksi tarvitaan sellaisia sotilaallisia voimakeinoja, joista säädetään aluevalvontalain 33 §:ssä ja joiden käyttämiseen poliisilla ei ole koulutusta. Sotilaallisella voimakeinolla tarkoitetaan sotavarusteiden tapahtuvaa aseellisten voimakeinojen käyttämistä, joka on sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa. Tällaisia sotavarusteita ovat esimerkiksi erityyppiset rynnäkkökivääriä voimakkaammat konetuliaseet, tykit, ohjukset ja räjähteet. Virka-aputilanteissa sotilaallisella voimakeinolla tarkoitetaan myös sotavarusteiden varustettujen panssariajoneuvojen, sota-alusten sekä sotilasilma-alusten aseistuksen käyttöä. (HE 187/2004.)

Tavanomaisesta poikkeavan virka-avun piiriin kuuluvia velvoitteita ovat lisäksi voimassaolevaan lainsäädäntöön tai toisen valtion nimenomaiseen pyyntöön perustuva puolustusvoimien osallistuminen, toista Suomen viranomaista tukeakseen, avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta sekä vaativa pelastustoiminta. Pyyntö voi tulla toisen valtion lisäksi myös joltain toiselta Suomen viranomaiselta. Puolustusvoimista annetun lain mukaan avun antamisessa ei saa käyttää voimakeinoja tai sotilaallisia voimakeinoja. (Salopuro 2009, 8.)

3.1.3 Maakuntajoukot

Puolustusministeri Jyri Häkämiehen vastauksessa kansanedustaja Raimo Vistbackan kirjalliseen kysymykseen KK 1095/2009 kuvataan hyvin maakuntajoukkoja ja niiden roolia virka-avun antamisessa. Ministeri Häkämiehen mukaan maakuntajoukot eli maakuntakomppaniat ovat

puolustusvoimien poikkeusolojen joukkoluetteloon kuuluvia alueellisia joukkoja, joiden muodostamisperiaate perustuu vapaaehtoisuuteen ja henkilön sitoutumiseen. Maakuntajoukkojen päätehtävä ei siis ole virka-avun antaminen vaan sotilaallinen maanpuolustus. (Eduskunta 2009.)

Puolustusvoimat voi, Häkämiehen vastauksen mukaan, käyttää puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007) tarkoitettuihin pelastus- ja virka-aputehtäviin vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 23 §:ssä tarkoitettuja sitoumuksen antaneita henkilöitä. Käytännössä tämä tarkoittaa maakuntakomppanioiden henkilöstöä. Virka-apuosaston johtajana pitää kuitenkin toimia puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva henkilö. (Eduskunta 2009.)

Maakuntajoukkoja on muodostettu kartoitetun tarpeen mukaisesti 29 kappaletta ja niiden kokonaisvahvuus on noin 5000 henkilöä. Osalle maakuntakomppanioista on koulutettu viranomaisten tukemiseen liittyviä tehtäviä kuten öljyntorjuntaa sekä palo- ja pelastustoimintaa. Joukkojen poikkeusolojen tehtävään kouluttautuminen tukee virka-apuvalmiuksia. (Eduskunta 2009.) Osalle henkilöstöstä on myös koulutettu sotilaspoliisitaitoja ja he ovat suorittaneet esimerkiksi järjestyksenvalvojan tutkinnon, jolloin heitä voidaan käyttää järjestyksenvalvojina erilaisissa tilaisuuksissa. Maakuntajoukkoon valittu reserviläinen harjoittelee poikkeusolojen ja virka-aputehtävien asettamien vaatimusten mukaisesti. Maakuntajoukkojen hälyttämisen virka-aputehtävään tapahtuu puolustusvoimien ohjeistamalla tavalla.

Maakuntajoukkoja on käytetty virka-aputehtävissä muun muassa niin sanotun Nokian vesikriisin yhteydessä, ETYJ- huippukokouksen turvajärjestelyissä ja vuoden 2009 Jukolan viestin järjestelyiden yhteydessä. Kahdessa jälkimmäisessä tapauksessa virka-apua pyytänyt viranomainen on ollut poliisi. Virka-aputehtävien hoitamista voidaan pitää onnistuneena. (Eduskunta 2009.)

17.2.2011 pidettiin Hämeenlinnassa virka-aputoiminnan kehittämiseen liittyvä kehittämistilaisuus. Tilaisuus kesti noin kolme tuntia ja siihen osallistuivat tutkijan lisäksi operaatiokeskuksen päällikkö, valmiuspseeri ja sotilasläänin pelastuspäällikkö. Tilaisuuden aiheena oli sotilasläänin alueen maakuntakomppanioiden antaman virka-avun kehittäminen ohjeistusta parantamalla.

Tilaisuuden tarkoituksena oli lakien ja puolustusvoimien omien määräysten perusteella parantaa maakuntakomppanioille annettavaa ohjeistusta virka-apuihin osallistumisesta. Lait antavat hyvät perusteet reserviläisten käyttämiseksi vapaaehtoisina erilaisiin tehtäviin. Laeissa määritellään reserviläisten oikeudet ja velvollisuudet sekä linjataan periaatteet joiden mukaan reserviläisiä käytetään.

Lait eivät kuitenkaan anna vastauksia esimerkiksi siihen, minkälaisia määräaikoja valmiuden saavuttamiseksi maakuntakomppanioille voidaan realistisesti antaa. Virka-aikana annettuja tehtäviä ja niiden noudattamista ei tilaisuudessa koettu ongelmalliseksi mutta esimerkiksi viikonloppujen tai pitkien juhlapyhien aikana komppanioiden kokoaminen ja erityisesti varustaminen todettiin haasteelliseksi. Puolustusvoimien henkilöstö ei normaalisti ole viikonloppuna työpaikallaan, eikä sillä myöskään pääsääntöisesti ole tavoitettavuusvelvoitetta.

Lain vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (556/2007) mukaan maakuntakomppaniaan kuuluva reserviläinen allekirjoittaa sitoumuksen olla käytettävissä erilaisiin lain määrittämiin tehtäviin. Yksi tehtävistä on virka-apuosastoon kuulumisen Suomen valtion rajojen sisäpuolella. Laki myös kuvaa minkälaisiin tehtäviin sitoumuksen antanutta reserviläistä voidaan käyttää.

Työnantajan sitouttaminen sitoumuksen antaneen reserviläisen toimintaan voi osoittautua hankalaksi. Sitoumuksen tekohetkellä työnantaja voi suhtautua asiaan positiivisesti mutta jos tehtävä sijoittuu ajankohtaan jolloin yrityksessä tarvittaisiin henkilöstön paikallaoloa, voi esimies kieltää virka-aputoimintaan osallistumisen. Lain mukaan työnantajalla on tähän mahdollisuus.

Kehittämistilaisuudessa huomattiin, että ainakin seuraavat kysymykset vaativat jatkotutkimusta ja tarkennusta:

- Kuinka nopeasti reserviläisen tulee saapua palvelukseen tehtävän saatuaan.
- Mikä on realistinen aika missä komppania tai sen osa saadaan koottua ja varustettua arkipäivisin ja viikonloppuisin.
- Miten reserviläiselle saadaan myönnettyä tehtävässä vaadittavat oikeudet. Esimerkiksi puolustusvoimien ajoluvan myöntämisen voi suorittaa vain siihen nimetty henkilö.
- Minkälainen on riittävä koulutus virka-aputehtäviin käytettävälle reserviläiselle ja milloin koulutus annetaan.
- Milloin reserviläisen palveluksen katsotaan alkaneen virka-aputehtävässä.

Edellä mainitut ovat vain pieni osa kysymyksistä, jotka puolustusvoimien tulee ratkaista, ennen kuin maakuntakomppanioiden käyttäminen kiireellisissä virka-aputehtävissä selkiää. Tilaisuudessa todettiin, että edelleenkin kiireinen virka-aputehtävä tullaan aloittamaan varusmiesosastolla. Osastoa täydennetään tai se korvataan reserviläisillä vasta virka-aputehtävän pitkittyessä. Tehokkaalla suunnittelulla ja sopivalla hälytysjärjestelmällä varmistetaan, että käsky saavuttaa jokaisen tehtävään sitoutuneen. Perusteet on kuitenkin oltava kunnossa ennen reserviläisten käyttöä.

Maakuntakomppanioiden käytön selvitystyöllä voidaan parhaimmillaan saavuttaa jopa kahden vuorokauden ajansäästö, jos työ tehdään huolellisesti. Jos sen sijaan työ tehdään huonosti, se

vain heikentää sotilasläänin virka-apuvalmiutta, kun epäselvien asioiden selvittämiseen menee kohtuuttomasti aikaa. Operaatiokeskuksella ei myöskään ole tarvittavaa henkilöstöä työn tekemiseen. Erityisesti viikonloppuisin tehtävä on vaikea, kun varastojen ja toimistojen henkilöstö ei ole työpaikallaan. Maakuntakomppanioiden käyttö virka-aputehtävissä voi määrättyissä tapauksissa kuitenkin olla hyvä vaihtoehto varusmiesten käytölle. Reserviläisiä käyttämällä varusmiehet voivat osallistua päätehtäviensä mukaiseen koulutukseen.

3.2 Viranomainen

Kuten jo aikaisemmin, käsitteiden yhteydessä esitettiin, on virka-apu lainsäädäntöön perustuvaa tai viranomaisten kesken erikseen sopimaa voimavarojen tilapäistä käyttöä toisen viranomaisen toiminnan tukemiseksi. Jotta voidaan puhua virka-avusta ja viranomaisyhteistyöstä oikeassa yhteydessä, tulee ensin ymmärtää mitä käsite viranomainen tarkoittaa ja mitä käsitteeseen liittyy.

Suomi on oikeusvaltio, joka takaa kansalaistensa hyvinvoinnin ja oikeusturvan kaikissa tilanteissa. Näiden toteutumisesta vastaa perustuslain 22 §:n mukaisesti julkinen valta. Laissa määritellään yhteiskunnan rakenteelliset ja toiminnalliset perustat, myös hallinnon järjestämisen ja itsehallinnon osalta, joiden myötä hahmottuvat viranomaisyhteistyön reunaehdot. (Perustuslaki 731/1999.)

Viranomaisen määritelmä ei ole vakiintunut kovinkaan yksiselitteiseksi. Eri laeissa viranomaisella tarkoitetaan jonkin verran eri asioita. Viranomainen voidaan ymmärtää monijäseniseksi hallintoelimeksi kuten ministeriöksi tai yhdeksi virkamieheksi, jolle on lainsäädännössä suoraan määritelty tehtäviä ja toimivaltaa. Tehtävät ja toimivalta määritellään lainsäädännössä yleensä viranomaiselle kokonaisuutena eikä yksittäisen virkamiehen lähtökohdista. Seuraavassa on koottu yhteen eri lakien käsitystä viranomaisesta.

Suomen perustuslaki (731/1999) 119 § mainitsee viranomaisista, että valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain mukaan siis juuri julkisen vallan käyttö liittyy kiinteästi viranomaistoimintaan ja viranomaisena olemiseen.

Aluevalvontalain (755/2000) 23§:n mukaan aluevalvontaviranomaisia ovat sotilas-, rajavartiolaitos-, poliisi- ja tulliviranomaiset sekä niiden aluevalvontaan määrätty virkamiehet. Liikennevirasto

toimii omalla toimialallaan aluevalvontaviranomaisena. Lain mukaan Puolustusministeriö johdtaa ja sovittaa yhteen aluevalvontaviranomaisten toimintaa lain soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa. Sotilasviranomaisten tehtävänä on huolehtia aluevalvonnan toimeenpanosta sekä aluevalvontaviranomaisten yhteistoiminnasta.

Lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) mukaan viranomaisilla tarkoitetaan:

- Valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia
- tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä
- valtion liikelaitoksia
- kunnallisia viranomaisia
- Suomen Pankkia mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitosta sekä muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia
- eduskunnan virastoja ja laitoksia
- Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa
- laeissa tai asetuksissa tarkoitetun viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä ja kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin verrattavia toimielimiä.

Mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa.

Viranomaisia on siis paljon erilaisia. Yleensä viranomaisella tarkoitetaan kuitenkin vain julkisen organisaation, kuten valtion tai kuntien toimielimiä tai henkilöitä. Kaikilla ei kuitenkaan ole lakiin tai asetukseen perustuvaa oikeutta saada puolustusvoimilta virka-apua. Käsitteeseen viranomainen liittyy kiinteästi merkittävä julkisen vallan käyttö. Sotilasläänin operatiokeskukselle tulee ajoittain virka-apupyynnöjä, joista pyynnön oikeutusta on vaikea määrittää. Jos pyyntö ei ole oikeutettu suoraan viranomaisen toimintaa säätelevästä laista, joudutaan asia siirtämään yleensä ylemmän esikunnan päätettäväksi.

3.3 Virka-apuun liittyvää lainsäädäntöä

Puolustusvoimalakitoimikunnan mietinnön (2006) mukaan puolustusvoimien virka-avusta eri viranomaisille säädetään joko erillislajeissa tai asianomaista viranomaista taikka toimintoa koskeva laissa. Virka-apuvelvoitteista tulisi mietinnön mukaan säätää yhtenä kokonaisuutena. Samalla komitea haluaa painottaa puolustusvoimien henkilöstön ja materiaalin entistä tehokkaampaa käyttöä erilaisissa häiriötilanteissa. (Puolustusministeriö 2006, 9.)

Kuten jo puolustusvoimalakitoimikuntakin totesi, on puolustusvoimien antamalle virka-avulle kyllä olemassa perusteita ja ohjeistusta mutta ne on hyvin hajanaisesti upotettu eri lakeihin ja asetuksiin. Laki puolustusvoimista määrittää vain tärkeimmät ja toteaa, että virka-apua annetaan lisäksi jos siihen annetaan jossain muussa laissa oikeutus. Hakijalla tulee siis olla vähintään oman toimialan lainsäädännössä oikeus hakea puolustusvoimilta virka-apua yhteiskunnan turvaamiseksi.

Perusteiden hajanaisuus vaikeuttaa ja hankaloittaa osiltaan myös sotilasläänin antamaa virka-apua, jonka toiminnan perusteet kuitenkin tulisi pohjautua voimassaolevaan lainsäädäntöön. Seuraavaksi esitetään eräitä tärkeimpiä puolustusvoimien virka-aputoimintaan vaikuttavia lakeja. Esittelyssä selvitetään, minkälainen oikeus kyseisellä viranomaisella on pyytää virka-apua puolustusvoimilta. Samalla tarkastellaan viranomaisen tehtäviä, jotta osattaisiin varautua oikeanlaisiin tehtäviin. Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja asevelvollisuuslaki eivät varsinaisesti anna vaatimuksia sotilasläänin antamalle virka-avulle mutta ne ovat ohjeistuksen kannalta tärkeitä.

Lopuksi taulukkoon 1 on koottu tärkeimmät lait toimivaltaisine viranomaisineen. Lista tuskin on täydellinen mutta siihen on kerätty ainakin tärkeimpien viranomaisten oikeutus saada virka-apua. Liitteessä 1 on vielä erikseen mainittu lakeja, joissa on viittauksia virka-aputoimintaan. Liitteen lait eivät liity läheisesti sotilasläänin antamaan virka-apuun, eikä niitä siksi tutkita tässä työssä tarkemmin.

3.3.1 Laki puolustusvoimista

Laki puolustusvoimista (551/2007) määrittelee puolustusvoimien toimintaa ja tehtäviä. Lain 2 §:n mukaan puolustusvoimien yhtenä tehtävänä on muiden viranomaisten tukeminen. Saman lain 10§:n mukaan 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. Lain mukaan puolustusvoimilla on oikeus poliisin johdolla käyttää sotilaallisia voimakeinoja, kun se avustaa poliisia terrorismirikoksen estämisessä tai keskeyttämisessä. (Laki puolustusvoimista 551/2007.)

Lain puolustusvoimista mukaan puolustusvoimat antaa virka-apua poliisin lisäksi rajavartiolaitokselle, siten kuin rajavartiolaissa (578/2005) säädetään. Puolustusvoimat antaa virka-apua muun yhteiskunnan turvaamiseksi, siten kuin öljyvahinkojen torjuntalaissa (1673/2009) tai muussa laissa säädetään. (Laki puolustusvoimista 551/2007.) Muuta lainsäädäntöä ei laissa ole tarkemmin määritelty.

Lain puolustusvoimista 12 §:n mukaan puolustusvoimat voi osallistua toista Suomen viranomaista tukeakseen pelastus- ja muun vastaavan avun antamiseen toiselle valtiolle terroristiskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta. Puolustusvoimat voi osallistua avun antamiseen kalustolla, materiaalilla tai asiantuntija-avulla. Avun antamisessa ei kuitenkaan saa käyttää voimakeinoja. (Laki puolustusvoimista 551/2007.) Sotilasläänin operaatiokeskus toteuttaa 12§:ssä mainitun tehtävän tarvittaessa ylempään esikunnan käskystä, eikä sillä ole roolia asian päättämisessä.

Lain puolustusvoimista 28 §:n mukaisesti maakuntajoukot ovat puolustusvoimien kokoonpanoon kuuluvia alueellisia joukkoja. Maakuntajoukot muodostetaan reserviin kuuluvista vapaaehtoisista asevelvollisista ja muista vapaaehtoisista, jotka ovat antaneet vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa (556/2007) tarkoitetun sitoumuksen puolustusvoimille. (Laki puolustusvoimista 551/2007.) Maakuntajoukkoja voidaan käyttää tietyin rajoituksin puolustusvoimien virka-aputehtävissä. Rajoitukset on kuvattu luvussa 3.3.7.

Puolustusvoimalakitoimikunnan mietinnön (2006) mukaan lailla puolustusvoimista ei muuteta viranomaisten välistä perusvastuujakoa. Laissa muiden viranomaisten tukeminen nostetaan vain aiempaa selkeämmin puolustusvoimien yhdeksi tehtäväksi, mikä tehostaa koko valtakunnan voimavarojen kustannustehokasta käyttöä. Mietinnön mukaan laki tehostaa verovaroin hankitun puolustusvoimien hallussa olevan materiaalin käyttämistä poikkeuksellisissa tilanteissa muiden viranomaisten tukemiseksi silloin, kun näiden voimavarat ovat tilanteen vakauteen nähden riittämättömät. (Puolustusministeriö 2006, 14.)

Puolustusvoimalakitoimikunnan mietinnön mukaan laki selkeyttää lisäksi puolustusvoimien roolia virka-avun antajana ja mahdollistaa puolustusvoimien henkilöstön ja hallussa olevan erikoismateriaalin käyttämisen muiden viranomaisten tukemiseksi. Rooli korostuu erityisesti Suomen alueen ulkopuolella tapahtuvissa poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa muun maan viranomaisten voimavarat ovat riittämättömät. Edellä mainittu mahdollistaa Suomen toiminnan EU:n solidaarisuuslausekkeen mukaisesti sekä laajemminkin EU:n alueen ulkopuolella tapahtuvissa poikkeuksellisissa tilanteissa. (Puolustusministeriö 2006, 14.)

3.3.2 Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille

Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille (781/1980) on ainoa laki, jossa suoranaisesti määritetään puolustusvoimien toiselle viranomaiselle antamaa virka-apua. Lain 1§:n mukaan 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
- 6) muuhun sellaiseen tehtävään, jonka suorittamiseksi tarvitaan puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai -välineistöä.

Lisäksi kansainvälistä erityissuojelua nauttiviin henkilöihin kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi poliisilla on oikeus saada muunkinlaista kuin 1 momentin mukaan annettavaa virka-apua. (Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille 781/1980.)

Poliisilla on oikeus saada puolustusvoimilta voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua rikoslain (39/1889) 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2-7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun, terroristisessa tarkoituksessa tehdyn, rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi, jos estäminen tai keskeyttäminen ei ole mahdollista poliisin omalla välineistöllä ja henkilöstöllä. Virka-apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. (Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille 781/1980.)

Virka-avun antamisesta päättävä määrää virka-apuosaston suuruuden ja varustuksen. Virka-apuosastoa johtaa sen päälliköksi määrätty puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva henkilö tehtävän suorittamista johtavan poliisimiehen ohjeiden mukaan. Poliisi vastaa virka-aputilanteen turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta yleisjohdosta ja osapuolten välisten toimintojen yhteensovittamisesta sekä työturvallisuusjärjestelyistä. (Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille 781/1980.)

Poliisiin tulee erityisesti huolehtia siitä, että virka-apuosaston päälliköllä on riittävät tiedot virka-aputilanteesta, toimintaympäristöstä, tilanteen laadusta ja vakavuusasteesta sekä mahdollisista työturvallisuusriskeistä. Puolustusvoimat vastaa virka-apuosaston henkilöstöön kuuluvan ammattitaidosta ja perehdyttämisestä siten, että henkilöstö tuntee käyttämänsä kaluston ja välineistön sekä niitä koskevat turvallisuusohjeet. (Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille 781/1980.)

Laki antaa virka-apuosastoon kuuluvalle, erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tehtävässä, oikeuden poliisimiehen ohjauksessa käyttää tehtävän suorittamiseksi sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joihin poliisimies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa ja joita tilanne huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Poliisiin on ennen toiminnan aloittamista tarpeen mukaan selostettava virka-apuosaston päällikölle, milloin oikeus hätävarjeluun ja voimakeinojen käyttämiseen on olemassa. Poliisi myös päättää milloin virka-aputehtävä päättyy tai se keskeytetään. (Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille 781/1980.)

Laissa mainituilla sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa sotavarusteiden tapahtuvaa asevoiman käyttöä, joka soveltuu poliisitehtävän suorittamiseen. Poliisi päättää sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä ja johtaa niiden käyttöä. Voimakeinoja saa käyttää vain puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva sekä henkilö, joka on nimitetty puolustusvoimien virkamieheksi määräaikaiseen virkasuhteeseen määrättyä sotilastehtävään. (Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille 781/1980.) Varusmiehiä tai reserviläisiä ei tehtävässä siinä voida käyttää.

Sotilaallista voimankäyttöä edellyttävää virka-apua pyytää sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Jos valtioneuvostoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantavassa kiireellisessä tapauksessa, voi virka-apua pyytää sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä, joka välittömästi päättää virka-avun antamisesta. Pyynnöstä ja päätöksestä on tällöin ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Valtioneuvosto voi päättää jo aloitetun virka-avun antamisen jatkamisesta tai lopettamisesta. (Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille 781/1980.)

Lakia puolustusvoimien virka-avusta poliisille on viimeksi muutettu vuonna 2009 (502/2009). Muutokset koskevat lain 3 ja 10§:n muuttamista. Viimeisen muutoksen 3§:n mukaan virka-apua pyytää Poliisihallitus. Kiireellisessä tapauksessa virka-apua voi kuitenkin pyytää poliisin valtakunnallisen tai paikallisen yksikön päällikkö taikka asianomaisen poliisiyksikön tai -alueen johtovalmiudessa oleva päällystön kuuluva poliisimies. Pyynnöstä on tällöin ilmoitettava viipymättä Poliisihallitukseen. (Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 3 ja 10 §:n muuttamisesta 502/2009.)

Virka-avun antamisesta päättää Pääesikunta taikka maanpuolustusalueen, merivoimien, ilmapuolustusvoimien tai sotilasläänin esikunta. Kiireellisessä tapauksessa virka-avun antamisesta voi päättää varuskunnan päällikkö, joukko-osaston komentaja tai sotilaslaitoksen päällikkö. (Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille 781/1980.) Maanpuolustusalueet on vuoden 2008 alusta lakkautettu ja niiden tehtävät virka-apujen antamisessa siirtyivät sotilasläänien esikunnille.

2009 muutetun (502/2009) 10§:n mukaisesti Poliisihallitus ja Pääesikunta voivat antaa, toisinaan kuultuaan, omaa hallinnonalaansa koskevia täydentäviä määräyksiä puolustusvoimien materiaaliavusta poliisille, yhteistoimintakoulutuksesta sekä valmius- ja hälytysjärjestelyistä (Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 3 ja 10 §:n muuttamisesta 502/2009). Periaatteessa poliisi voi siinä pyytää virka-apua mihin hyvänsä tehtävään, johon sen omat resurssit eivät riitä. Puolustusvoimat ottaa vastaavasti virka-avusta päättäessään huomioon sen, ettei sen muiden tehtävien hoitaminen häiriidy.

3.3.3 Rajavartiolaki

Rajavartiolain (578/2005) 77 §:n mukaan Rajavartiolaitos on velvollinen antamaan pelastusviranomaiselle, poliisille, tullilaitokselle 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. (Rajavartiolaki 578/2005.)

Lain 79 §:n mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus saada puolustusvoimilta virka-apuna (Rajavartiolaki 578/2005):

- 1) Etsintään käytettävää kalustoa sekä etsintään ja liikenteen ohjaamiseen käytettäviä henkilövoimavaroja, jos se on tarpeen valtakunnanrajan ilmeisesti laittomasti ylittäneen Suomessa olevan henkilön verekseltään löytämiseksi.
- 2) Rajavartiolaitoksen vaarallisen tehtävän turvalliseksi 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.

Merenkulun turvatoimilaki eli laki eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta (485/2004) ei itse määrittele puolustusvoimille virka-apuvelvoitetta.

Tässä laissa tarkoitettuun virka-apuun eivät kuulu ampuma-aseiden käyttäminen tai sotilaalliset voimakkeudet. Virka-apua pyytää Rajavartiolaitoksen esikunta tai kiireellisessä tapauksessa se hallintoyksikkö, joka virka-apua tarvitsee. (Rajavartiolaki 578/2005.)

3.3.4 Öljyvahinkojen torjuntalaki

Öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009) tarkoituksena on selkeyttää viranomaisten ja muiden tahojen tehtävät ja vastuut öljyvahinkojen ja aluksista aiheutuvien kemikaalivahinkojen torjunnassa. Lain tavoitteena on, että maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen ja aluksista aiheutuvien öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan varaudutaan asianmukaisesti, mahdolliset vahingot torjutaan nopeasti ja tehokkaasti sekä vahinkojen seuraukset korjataan niin, että ihmisille, omaisuudelle ja ympäristölle aiheutuvat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi. (Öljyvahinkojen torjuntalaki 1673/2009.)

Öljyvahinkojen torjuntalain 8 §:n mukaan puolustusvoimat osallistuu Liikenteen turvallisuusviraston ja Rajavartiolaitoksen kanssa alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan. Rajavartiolaitos osallistuu kuitenkin vain merialueella tapahtuvien vahinkojen torjuntaan. Puolustusvoimia käsitellään lain mukaan torjuntaviranomaisena silloin, kun se on aloittanut alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan. Torjuntaviranomaisen on alusöljy- tai aluskemikaalivahingon havaittuaan tai sellaisesta tiedon saatuaan ryhdyttävä pikaisesti valmiutensa edellyttämiin torjuntatoimiin, jollei tehtävän suorittaminen merkittäväällä tavalla vaaranna viranomaisen muun tärkeän lakisääteisen tehtävän suorittamista. (Öljyvahinkojen torjuntalaki 1673/2009.)

Lain 10 § määrittelee torjuntaviranomaiset seuraavasti (Öljyvahinkojen torjuntalaki 1673/2009):

- 1) Suomen ympäristökeskus ja sen asettama torjuntatöiden johtaja alusöljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen torjunnassa.
- 2) Liikenteen turvallisuusvirasto, puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos ryhdyttyään alusöljyvahingon tai aluskemikaalivahingon torjuntaan.
- 3) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus öljyvahinkojen torjunnassa.
- 4) Alueen pelastustoimen pelastusviranomainen ja torjuntatöitä johtava muu pelastuslain 44 §:n 1 momentissa tarkoitettu pelastustoiminnan johtaja öljyvahinkojen torjunnassa.
- 5) Kunta jälkitorjunnassa.

Lain 11 §:n mukaan valtion viranomaiset ovat pyydetäessä velvollisia mahdollisuuksiensa mukaan antamaan torjuntaviranomaisille virka-apua. (Öljyvahinkojen torjuntalaki 1673/2009.) Tämä tarkoittaa sitä, että puolustusvoimilla on, torjuntaviranomaisena toimiesaan mahdollisuus pyytää tämän lain perusteella muilta viranomaisilta virka-apua.

3.3.5 Pelastuslaki

Pelastuslain (468/2003) mukaan puolustusvoimat on pelastusviranomaisten ohella velvollinen osallistumaan pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun, siten kuin sen tehtävistä säädöksissä tai muussa lainsäädännössä säädetään (Pelastuslaki 468/2003). Puolustusvoimien osalta tehtävä määrätään laissa puolustusvoimista (551/2007). Puolustusvoimien osallistuminen pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun on yksi puolustusvoimien tehtävistä. Laki ei varsinaisesti määrittele puolustusvoimille virka-apuvelvoitetta.

3.3.6 Asetus pelastustoimesta

Asetus pelastustoimesta (787/2003) 6§ määrittelee muiden viranomaisten osallistumisen pelastustoimeen ja virka-apuun. Asetuksen mukaisesti pelastuslain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettut viranomaiset ja laitokset ovat pelastusviranomaisten ohella velvollisia osallistumaan pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun. Puolustusvoimien osalta asetus määrittelee vain, että puolustusvoimien tehtävistä pelastustoiminnassa säädetään puolustusvoimia koskevassa erityislainsäädännössä, ja että menettelytavoista puolustusvoimien osallistumisessa pelastustoimintaan sovitaan puolustusministeriön ja sisäasiainministeriön välisessä sopimuksessa. (Asetus pelastustoimesta 787/2003.)

Asetuksen 8§ määrittelee yhteistoiminnan osalta, että jos pelastustoimintaan osallistuu yhtä useamman toimialan viranomaisia, yleisjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja, joka vastaa tilannekuvan ylläpitämisestä sekä tehtävien antamisesta eri toimialoille ja toiminnan yhteensovittamisesta. Yksiköt toimivat oman johtonsa alaisuudessa siten, että niiden toimenpiteet kokonaisuutena edistävät onnettomuuden seurausten tehokasta torjuntaa. (Asetus pelastustoimesta 787/2003.)

3.3.7 Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta

Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (556/2007) säättää viranomaisten valvonnassa ja ohjauksessa järjestettävästä vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta, jolla kehitetään kansalaisten ja viranomaisten valmiuksia osallistua yhteiskunnan tukemiseen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää maanpuolustuskykyä. (Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta 556/2007.)

Lain 23 § määrittelee vapaaehtoisten osallistumisesta puolustusvoimien virka-aputehtäviin. Puolustusvoimat voi käyttää 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 täytyy kuitenkin toimia puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva henkilö. (Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta 556/2007.)

Sitoumuksen antaneita henkilöitä ei saa käyttää puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:ssä tarkoitetuissa tehtävissä, jolloin virka-apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Virka-aputehtävään Suomen rajojen ulkopuolelle määrittämisen edellytyksenä on lisäksi asianomaisen suostumus. (Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta 556/2007.)

Laki ei sinänsä määrittele puolustusvoimille velvollisuutta antaa virka-apua mutta laki määrittelee ja ohjeistaa reserviläisten käyttämisen virka-aputehtäviin tietyin rajoituksin. Määritellyllä on merkitystä silloin, kun sotilaslääni määrää henkilöstöä tehtäviin.

3.3.8 Asevelvollisuuslaki

Asevelvollisuuslain (1438/2007) 78 §:n mukaan palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan palvelustehtävään määrätä puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 a kohdassa tarkoitettuun virka-aputehtävään ja 2 b kohdassa tarkoitettuun pelastustehtävään (Asevelvollisuuslaki 1438/2007). Pelastustehtävässä tai virka-apua annettaessa asevelvolliset eivät kuitenkaan saa osallistua:

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

Palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan lisäksi tarvittaessa määrätä puolustusvoimien ulkopuoliseen maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävään tehtävään, joita ovat (Asevelvollisuuslaki 1438/2007):

- 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.

Lain 79 §:n mukaan tasavallan presidentti voi valtioneuvoston esityksestä päättää, että Pääesikunta voi määrätä reservissä olevia asevelvollisia lyhyeksi, kuitenkin enintään 14 päivän ajaksi palvelukseen. Tehtävissä otetaan huomioon heidän puolustusvoimissa saamansa erityiskoulutus kuten lääkintä-, pioneeri-, viesti-, kuljetus- ja suojelualan sekä muu vastaava koulutus. Tehtäviin, joihin heidät kutsutaan, ei saa liittyä sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä. Tehtäviin voidaan kutsua, jos se on välttämätöntä valmiuslain (1080/1991) 2 §:n 5 kohdassa tarkoitettussa suuronnettomuustilanteessa silloin, kun tilanne on erityisen vakava, sekä tilanteessa, jossa laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti vastaa vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta. (Asevelvollisuuslaki 1438/2007.) Edellä mainittu mahdollisuus ei ole sama kuin sitoumuksensa antaneiden käyttö. Määrättyjä ei myöskään saa käyttää vaarallisiin tehtäviin.

Kuten laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta, asevelvollisuuslakikaan ei määritä puolustusvoimille velvollisuutta antaa virka-apua. Se kuitenkin ohjaa sotilasläänin toimintaa.

3.3.9 Ilmailulaki

Ilmailulain (1194/2009) mukaan Ilmailussa Suomen alueella noudatetaan ilmailulakia, jollei yhteisön asetuksesta tai Suomea sitovasta kansainvälisestä veloitteesta muuta johdu. Lain 161 §:n mukaan Liikenteen turvallisuusvirastolla on oikeus saada sille säädetyn tehtävän hoitamiseksi virka-apua poliisin ja rajavartiolaitoksen lisäksi myös puolustusvoimilta. 161§ sovelletaan suomalaisen lennonvarmistuspalvelun tarjoajaan myös Suomen alueen ulkopuolella. (Ilmailulaki 1194/2009.)

3.3.10 Laki Liikenteen turvallisuusvirastosta

Laki Liikenteen turvallisuusvirastosta (863/2009) määrittelee, että Liikenteen turvallisuusvirasto on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva keskushallinnon virasto, joka vastaa liikennejärjestelmän sääntely- ja valvontatehtävistä, edistää liikenteen turvallisuutta ja kestävä kehitystä liikennejärjestelmässä sekä tuottaa liikenteen viranomaispalveluja. Muussa laissa tai asetuksessa taikka valtioneuvoston tai ministeriön päätöksessä oleva viittaus Ilmailuhallintoon, Rautatievirastoon tai Ajoneuvohallintokeskukseen tai niiden tehtäviin sekä viittaus sellaisiin tehtäviin, joita hoidetaan Merenkulkulaitoksen meriturvallisuustoiminnossa tai alusrekisteriä ja luotsauksen viranomaistehtäviä hoitavissa yksiköissä, tarkoittaa entistä Liikenteen turvallisuusvirastoa ja sen tehtäviä. (Laki Liikenteen turvallisuusvirastosta 863/2009.)

Viraston tehtävänä on (Laki Liikenteen turvallisuusvirastosta 863/2009):

- 1) Huolehtia liikennejärjestelmän yleisestä turvallisuudesta ja turvallisuuden kehittämisestä
- 2) rajoittaa liikenteen aiheuttamia ympäristöhaittoja
- 3) huolehtia merenkulun ja ilmailun turvaamisesta huolehtia toimialaansa kuuluvista liikennemarkkinoihin liittyvistä tehtävistä
- 4) valvoa erikseen säädetyn toimivaltansa puitteissa, että liikennejärjestelmässä noudatetaan sitä koskevia sääntöjä ja määräyksiä
- 5) huolehtia kuljettajantutkintojen järjestämisestä ja hoitaa toimialansa verotus- ja rekisteröintitehtäviä sekä tietopalvelutehtäviä
- 6) antaa toimialalla edellytettäviä lupia, hyväksyntöjä ja muita päätöksiä
- 7) antaa toimialaansa koskevia oikeussääntöjä erikseen säädetyn toimivaltansa puitteissa
- 8) tehdä valtuuksiensa puitteissa kansainvälisiä teknisuontoisia sopimuksia, jotka eivät koske lainsäädännön alaa
- 9) osallistua toimialansa kansainväliseen yhteistyöhön
- 10) varautua toimialallaan huolehtimaan liikennejärjestelmän toimivuudesta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa.

Liikenteen turvallisuusvirastolla on muiden lakien perusteella oikeus pyytää puolustusvoimilta virka-apua. Tällaisia lakeja ovat ainakin Ilmailulaki, Merenkulun ympäristönsuojelulaki, Öljy-
vahinkojen torjuntalaki ja alusliikennepalvelulaki.

3.3.11 Merenkulun ympäristönsuojelulaki

Merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) tehtävänä on ehkäistä alusten tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumista. Lailla kielletään haitallisten aineiden päästäminen ilmaan tai veteen tai rajoitetaan alueiden päästöjä. Lailla myös järjestetään tavanomaisen toiminnan aiheuttamien jätteiden vastaanotto satamissa. (Merenkulun ympäristönsuojelulaki 1672/2009.)

Merenkulun ympäristönsuojelulaissa (1672/2009) tarkoitettuja valvontaviranomaisia ovat Liikenteen turvallisuusvirasto, Suomen ympäristökeskus, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Rajavartiolaitos, Tullilaitos ja poliisi. Valvontaviranomaisten valvontatehtävät on lueteltu lain 12 luvun 2-8§:ssä. Lain 12 luvun 9 §:n mukaisesti Ilmatieteen laitoksen, Suomen ympäristökeskuksen, puolustusvoimien ja aluehallintoviraston on annettava valvontaviranomaiselle laissa määritetyn tehtävän suorittamiseksi sellaista tarpeellista virka-apua, jonka antamiseen se on toimivaltainen. (Merenkulun ympäristönsuojelulaki 1672/2009.)

3.3.12 Alusliikennepalvelulaki

Alusliikennepalvelulain (623/2005) tarkoituksena on alusliikenteen turvallisuuden lisääminen ja tehokkuuden parantaminen sekä alusliikenteestä ympäristölle aiheutuvien haittojen ehkäiseminen. Lain 24§:n mukaan VTS-viranomaisella (Vessel Traffic Service, VTS) eli alusliikennepalveluviranomaisella on oikeus saada puolustusvoimilta, Rajavartiolaitokselta, ympäristö-, tulli- ja poliisiviranomaisilta, pelastuslaitoksilta ja valtion alusten päälliköiltä virka-apua. Toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan laissa liikenne- ja viestintäministeriötä ja VTS-viranomaisella Liikennevirastoa. (Alusliikennepalvelulaki 623/2005.)

3.3.13 Tullilaki

Tullilaki (1466/1994) määrittelee tulliviranomaisen tehtäviä ja toimivaltuuksia esimerkiksi tullirikosten selvittämisessä. Lain 4§:n mukaisesti, jollei erikseen toisin säädetä, toimivaltainen tulliviranomainen on tullilaitos. Lain 9§:n mukaan tulliviranomaisella on oikeus saada virka-apua toiselta viranomaiselta tullilaitokselle kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Laki määrittelee virka-avun antajaksi siis toisen viranomaisen, eikä siinä erikseen suljeta pois puolustusvoimia. (Tullilaki 1466/1994.)

3.3.14 Tiivistelmä laeista

Taulukossa 1 on tiivistetyksi esitetty mahdollisten eri lakien perusteella oikeudet viranomaisille pyytää puolustusvoimilta virka-apua. Lista ei oletettavasti ole täydellinen mutta siinä on esitetty tärkeimmät viranomaiset, joilla on oikeus saada puolustusvoimilta virka-apua. Oikeus pyytää liittyy pääsääntöisesti kyseisessä laissa tarkemmin määriteltyyn tehtävään.

Tiivistelmä tärkeimmistä laeista		
Laki	Diariointi	Viranomainen, joka voi pyytää virka-apua puolustusvoimilta
Laki puolustusvoimista	551/2007	Poliisi, rajavartiolaitos, muut viranomaiset oman lainsäädäntönsä mukaisesti
Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille	781 /1980	Poliisi, Sisäasiainministeriö
Rajavartiolaki	578/2005	Rajavartiolaitos
Öljyvahinkojen torjuntalaki	1673/2009	Torjuntaviranomaiset: <ul style="list-style-type: none"> - Suomen ympäristökeskus alusöljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen torjunnassa - Liikenteen turvallisuusvirasto ryhdyttyään alusöljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan - Rajavartiolaitos ryhdyttyään alusöljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan - ELY-keskus öljyvahinkojen torjunnassa - Alueen pelastustoimen pelastusviranomaisen öljyvahinkojen torjunnassa - Kunta jälkitorjunnassa
Pelastuslaki	468/2003	Puolustusvoimat on velvollinen osallistumaan pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun.
Asetus pelastustoimesta	787/2003	Puolustusvoimat on velvollinen osallistumaan pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun.
Laki vapaaehtoisesta	556/2007	Ei varsinaisesti määrittele viranomaista. Antaa

maanpuolustuksesta		ohjeistusta sotilasläänille reserviläisten käyttämisestä virka-aputehtävissä.
Asevelvollisuuslaki	1438/2007	Ei varsinaisesti määrittele viranomaista. Antaa ohjeistusta sotilasläänille asevelvollisten käyttämisestä virka-aputehtävissä.
Ilmailulaki	1194/2009	Liikenteen turvallisuusvirasto
Laki Liikenteen turvallisuusvirastosta	863/2009	Liikenteen turvallisuusvirasto
Merenkulun ympäristönsuojelulaki	1672/2009	Valvontaviranomaiset: <ul style="list-style-type: none"> - Liikenteen turvallisuusvirasto - Suomen ympäristökeskus - ELY-keskus - Rajavartiolaitos - Tullilaitos - Poliisi
Alusliikennepalvelulaki	623/2005	Liikennevirasto
Tullilaki	1466/2994	Tullilaitos

Taulukko 1 Tiivistelmä tärkeimmistä virka-apuihin vaikuttavista laeista

3.4 Kannanottoja lakiin puolustusvoimista

Puolustusministeriö asetti 30.10.2008 hankkeen, jonka tehtävänä oli selvittää miten puolustusvoimista annetun lain (551/2007) täytäntöönpano on lähtenyt käyntiin. Hankkeen yhteisessä kuulemistilaisuudessa otettiin kantaa myös puolustusvoimien antamaan virka-apuun. Poliisitoimen osalta sisäasiainministeriö ehdotti lisättäväksi lain 2§:n 1 momentin 2 kohtaan puolustusvoimien osallistumisen vaarassa olevan ja kadonneen henkilön etsintään.

Kuulemistilaisuudessa Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti, että sillä on yhteistyöstä puolustusvoimien kanssa käytännön tasolla hyviä kokemuksia. Säädöstatolla yhteistyö virka-apukysymyksissä ei sen sijaan ole niinkään selkeää. Virka-apua ei ministeriön mukaan ole käsitelty lakien ja asetusten perusteluissa eikä näin ollen pykälää tiukasti tulkiten puolustusvoimien virka-apu sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalle olisi mahdollista. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää hankkeessa, että puolustusvoimista annetun lain 2 § muutetaan siten, että puolustusvoimat voi yksiselitteisesti antaa virka-apua myös sosiaali- ja terveydenhuollon

hallinnonalalle. Ministeriö esittää myös, että on luotava joustavat käytännöt sille, että hallinnonala voi saada virka-apua nopeasti sitä suoraan puolustusvoimilta pyytämällä. (Puolustusministeriö 2009, 3-6.)

Kansanedustaja Kimmo Kiljunen esitti hallitukselle 24.2.2010 kirjallisen kysymyksen (KK 109/2010 vp) varusmiesten osallistumisesta rata-alueiden puhdistamiseen runsaslumisen talven vuoksi. Kiljunen mukaan työ olisi ollut osallistumista pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi resursseja, joihin ei vastuuviranomaisen resurssit riitä. Työ olisi voitu Kiljunen mukaan suorittaa puolustusvoimista annetun lain perusteella virka-apuna. (Eduskunta 2010.)

Ministeri Jyri Häkämies vastasi vastauksensa perusteluissa kansanedustaja Kiljuselle, että puolustusvoimien muiden viranomaisten tukemisesta on säädetty puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:ssa. Laki mahdollistaa virka-avun antamisen toiselle viranomaiselle vain yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismin torjumiseksi ja muun yhteiskunnan turvaamiseksi. Edellä mainittujen tehtävien lisäksi puolustusvoimat tukee viranomaisia osallistumalla pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluita. Kyseeseen tulevat Häkämiehen mukaan vakavat yhteiskuntaan vaikuttavat tilanteet ja tehtävät, joissa vastuuviranomaisten omat resurssit eivät riitä tilanteen hallitsemiseen. (Eduskunta 2010.)

Häkämiehen vastauksen mukaan puolustusvoimat suhtautuu lakisääteisen tehtävänsä suorittamiseen erittäin vakavasti ja pyrkii resurssiensa mahdollistamalla tavalla tukemaan muita viranomaisia vaarantamatta kuitenkaan puolustusvoimien muiden lakisääteisten tehtävien hoitamista. Häkämiehen mukaan puolustusvoimien osallistuminen muiden viranomaisten tukemiseen edellyttää lisäksi puolustusvoimista annetun lain mukaisesti joko poliisiviranomaisen ja pelastusviranomaisen virka-apupyyntöä. Pyyntöä ei kuitenkaan vastaukseen mennessä ollut tehty. (Eduskunta 2010.)

Pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 2 b -kohdan perusteella ei myöskään tule Häkämiehen mukaan kyseeseen, koska lumen luonti ei sellaisenaan ole pelastustehtävä. Ainakaan, mikäli kyseessä on vain kulkuväylien kunnossapitoa ja avaamista. Varusmiesten osallistumista muita viranomaisia tukeviin tehtäviin on Häkämiehen mukaan yleensä pidetty perusteltuna. Asevelvollisten määräämisessä palveluksen ulkopuoliseen tehtävään (Asevelvollisuuslaki 78 §) on huomioitava, ettei varusmiehiä saa määrätä osallistumaan vaarallisiin virka-apu- tai pelastustehtäviin. (Eduskunta 2010.)

Jos tehtävän voitaisiin katsoa edistävän maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta, asevelvollisia voitaisiin Häkämiehen mukaan käyttää tehtävään. Apua voitaisiin antaa myös jos yh-

teiskunnan toiminnot olisivat vakavasti uhattuina, olisi vaara menettää ihmishenkiä tai vastuuviranomaisella ei olisi tilanteeseen vaadittavaa osaamista tai kalustoa. Varusmiehiä ei ole kuitenkaan tarkoitettu yleiseksi työvoimareserviksi. Kiljusen kysymyksen tarkoittama tilanne ei Häkämiehen mukaan lähtökohtaisesti ole puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa taikka pelastuslaissa tarkoitettu, puolustusvoimien avunantoa edellyttävä tilanne. Lisäksi VR on itse todennut, että puhdistustöissä työskentelevillä pitää olla turvallisuuskoulutus. (Eduskunta 2010.)

Ministeri Häkämies perusteli vastaustaan mahdollisen virka-aputehtävän tärkeydellä yhteiskunnan turvallisuudelle. Hänen mukaansa apua voidaan antaa, jos yhteiskunnan toiminnot olisivat oikeasti vakavasti uhattuina. Varusmiehiä ei kuitenkaan saisi silloinkaan määrätä vaarallisiin tehtäviin. Kyseistä tehtävää voidaan pitää vaarallisena, etenkin jos VR on itsekin vaatinut puhdistajille turvallisuuskoulutuksen. Varusmiehien määrääminen virka-aputehtäviin vaatii aina lisäksi myös harkinnan siitä, vaarantuvatko puolustusvoimien muut lakisääteiset tehtävät.

Yhteenvetona voidaan todeta, että lakeja, jotka määrittelevät puolustusvoimien antamaa virka-apua ei ole kovinkaan monta. Monella viranomaisella kuitenkin olisi tarve saada virka-apua puolustusvoimilta. Ongelma ei lähteiden mukaan tunnu olevan niinkään puolustusvoimien tahdosta antaa virka-apua, vaan lainsäädännön asettamista esteistä. Voisi olla kaikille eduksi, jos puolustusvoimien antama virka-apu otettaisiin kokonaisvaltaisesti esille ja määritettäisiin selvemmin ne viranomaiset ja tahot joille virka-apua voidaan antaa.

3.5 Viranomaisyhteistyö

Valtosen (2007, 7-8) mukaan viranomaisyhteistyö yleiskäsitteenä on meille tuttu, lähes arkipäiväinen käsite. Sitä pidetään kustannustehokkaana keinona vastaamaan epäsymmetristen uhkien ja yhteiskunnan monimutkaistumisen haasteisiin. Viranomaisyhteistyö käsitetään kuitenkin monella eri tavalla, riippuen toimintatasoista tai toimintaympäristöistä. Osalle viranomaistoimijoista yhteistyö on päivittäistä rutiinia, joka hoidetaan riittävän ohjeistuksen perusteella. Päivittäinen rutiini ja kanssakäyminen mahdollistavat mittavampien normaaliolojen häiriötilanteiden hallinnan ilman erityisiä järjestelyjä.

Useille toimijoista viranomaisyhteistyö on kuitenkin erikoistapaus, jossa yhteistyö edellyttää erillistä suunnitteluprosessia. Esimerkkeinä edellä mainitusta erikoistapauksesta voidaan esittää suurien yleisötapahtumien järjestäminen ja puolustusvoimien osallistuminen virka-avun antajana niiden turvallisuusjärjestelyihin. (Valtonen 2007, 8.) Suomen EU-puheenjohtajuuskauden aikana puolustusvoimat osallistui useiden kokousten turvallisuusjärjestelyihin. Yleisurheilun MM-kilpailuissa, puolustusvoimien valtakunnallisissa paraateissa sekä erilaisissa mes-

su- ja konserttitilaisuuksissa viranomaisyhteistyön merkitys korostuu lähinnä toimivaltuuksien puitteissa. Puolustusvoimien omat toimivaltuudet eivät aina ole riittävät, erityisesti silloin, kun toimitaan puolustusvoimien hallussa olevien alueiden ulkopuolella.

Viranomaisyhteistyössä on tarkemmin sanottuna kyse organisaatorajat ylittävästä toiminnasta, tiedon jakamisesta ja verkostoitumisesta. Yksi viranomaisyhteistyön merkittävä muoto on virka-apu. Sillä tarkoitetaan viranomaisen toiselle viranomaiselle tai yksityiselle taholle antamaa apua. Puolustusvoimat antaa virka-apua pääasiallisesti pelastusviranomaisille tai poliisille. (Ilkko 2008, 2.) Ilkko kuvaa viranomaisyhteistyötä varsin osuvasti mutta hänen kuvaukseensa on lisättävä, että virka-apu perustuu, kuten jo usein aikaisemmin tässä tutkimuksessa on mainittu, olemassa olevan lainsäädännön antamiin mahdollisuuksiin. Pelkkä tarve tai tahto ei ole riittävä peruste tukea toista viranomaista virka-avun avulla.

Viranomaisyhteistyö sotilasläänin vastuualueella kuuluu kaikille puolustusvoimien organisaatioille mutta virka-avun antaminen kuuluu pääsääntöisesti sotilasläänin operaatiokeskukselle. Yhteistyötä voidaan pitää eräänlaisena verkostoitumisen muotona. Verkostoitumisen avulla voidaan harjoittelun ja hankitun kokemuksen kautta kehittää toimintaa ja nopeuttaa siihen liittyvää reagointia. Toimintaympäristön ja -tapojen tunteminen helpottavat resurssien käyttöä ja toiminnan johtamista. Eri viranomaisten toimijoiden henkilökohtainen tunteminen lisää luottamusta ja helpottaa vaikeidenkin ratkaisujen tekemistä.

Eduskunnan puolustusvaliokunnan puheenjohtaja Juha Korkea-aho kirjoitti YLE uutisissa, että Puolustusvoimien ja muiden viranomaisten pitäisi edelleenkin lisätä yhteistyötä, jotta armeijan resursseja voitaisiin käyttää paremmin hyväksi kansalaisten auttamiseksi hätätilanteessa. Korkea-ahon mukaan virka-aputehtäviin valmistautuminen tulisi ottaa enemmän huomioon jo varusmieskoulutuksessa. Esimerkkinä puolustusvoimien lisääntyvistä virka-aputehtävistä hän esitti talven 2011 armeijan telakuorma-autojen käyttöä sähkölinjojen korjaamisessa. Korkea-ahon mukaan virka-avun antaminen on puolustusvoimien tehtävä, joka on laissa määritelty toiseksi tärkeimmäksi, siksi siihen pitäisi kiinnittää vähän enemmän huomiota. (Korkea-aho 2011.)

Korkea-aho ei kirjoituksessaan usko, että Suomessa oltaisiin liian arkoja pyytämään puolustusvoimilta virka-apua. Hänen mielestään puute saattaa olla paremminkin sinä, että muilla viranomaisilla ei ole tarpeeksi tietoa puolustusvoimien resursseista. Operaatiokeskuksen virka-apuvalmiuden parantamiselle yksi tärkeä lähtökohta ja parannuskohde onkin selvittää muille viranomaisille puolustusvoimien mahdollisuudet tukea niitä erilaisissa häiriötilanteissa. Ei välttämättä ole poliisiviranomaisen vika, jos hän ei osaa pyytää oikeanlaisia resursseja käyttöönsä. Voi olla, että sitä ei kukaan ole hänelle edes kertonut. Viranomaisyhteistyön yhtenä

kulmakivenä voidaankin pitää juuri tiedon jakamista ja tietämyksen lisäämistä puolin ja toisin.

Viranomaisyhteistyö on toimivaltaisen viranomaisen koordinoimaa viranomaisten ja muiden yhteistyöhön veloitettujen tai valtuutettujen toimijoiden toimintaa yhdessä yhteistyön päämäärien saavuttamiseksi. Seuraavat tunnusmerkit katsotaan Valtosen mukaan kuuluvan viranomaisyhteistyöhön tai ainakin kuvaavan sen luonnetta. Valtosen mukaan viranomaisyhteistyö on:

- Viranomaisten tehtäviin liittyvää
 - viranomaisen tai viranomaistehtävän on oltava osapuolena tai ohjaavana tahona
- lainmukaista
 - lainsäädäntöön ja sopimukseen nojautuvaa
 - toimivaltuudet tulevat laeista
- viranomaisten välistä tai yhteistyöhön veloitettujen ja valtuutettujen välistä
 - viranomaisten välistä, eli toimijoina ovat nimenomaisesti viranomaiset
- muiden toimijoiden rooli on tunnustettu, jopa ohjaavaksi tietyissä tilanteissa
- pysyväluonteista tai tilapäistä
 - tilapäistä, tilannesidonnaista - viranomaisyhteistyö mielletään usein tiettyjä tilanteita koskeväksi
 - pysyvää, prosessinomaista - säännöllistä uhkien arviointia, suunnittelua, toimeenpanoa, jälkitoimien hoitoa
- yhteiskunnallisesti vaikuttavaa
 - skaalautuu kansalaisesta keskushallintoon. (Valtonen 2008, 14.)

Hallintolaki (434/2003) 10§:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Pykälä määrää siis viranomaisen avustamaan toista viranomaista mutta samalla rajoittaa viranomaisesta toimimaan vain oman toimivaltansa rajoissa ja vain asian vaatimassa laajuudessa. Pykälä asettaa näin virka-avun pyytäjälle veloitteen määrittää puolustusvoimille tarpeen tai tehtävän laajuuden riittävän selvästi. Puolustusvoimien taas tulee huolehtia siitä, että se toimii oman toimivaltansa rajoissa. Mahdollisia ristiriitoja voi syntyä silloin, kun yhteistyö toteutetaan pikatilanteessa tai tilanteessa, jossa ei ole aikaa riittävälle suunnittelulle.

Vaikka puolustusvoimat ohjeistavat toimintaa omilla sisäisillä ohjeilla ja määräyksillä, voi sotilasläänin operaatiokeskus helposti joutua tilanteeseen, jossa sen on nopeasti tehtävä ratkaisu toimivallan riittävydestä. Asia on vielä pystyttävä perustelemaan riittävässä laajuudessa toiselle viranomaiselle. Operaatiokeskuksen tulee usein itse pystyä ratkaisemaan missä

laajuudessa se voi, oman toimivaltuutensa puitteissa ja lakeja rikkomatta, tehdä muiden viranomaisten kanssa yhteistyötä.

3.6 Työvoima-apu

Asevelvollisuuslaki (1438/2007) ei määrittele työvoima-apua mutta siinä on maininta asevelvollisten käyttämisestä puolustusvoimien toimintaa palvelevissa toiminnoissa puolustusvoimien ulkopuolella. Lain 78§:n mukaan tällaisia tehtäviä ovat:

- Yleishyödylliset keräykset
- suurten yleisö- ja muiden tapahtumien turvallisuusjärjestelyt
- sotaveteraanien ja veteraanijärjestöjen tukeminen
- harjoituksiin käytettävien kiinteistöjen kunnostaminen
- muut vastaavat maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävät tehtävät.

Pääesikunnan määräyksen (1999) mukaan työvoima-apu käsittää puolustusvoimissa palvelevien henkilöiden määräämisen tarvittaessa kalustoineen ja varusteineen käytettäväksi työvoimana korvausta vastaan puolustushallinnon ulkopuolisissa tehtävissä. Työvoima-avun tulee asevelvollisia siihen käytettäessä edistää maanpuolustusta tai asevelvollisten sotilaallista koulutusta. (Pääesikunta 1999.)

Työvoima-apu on pyytäjälle maksullista. Puolustusvoimat hinnoittelevat sen liiketaloudellisin perustein niin, että suoritteiden tuotoilla katetaan vähintään oman toiminnan kokonaiskustannukset. Maanpuolustuskaluston osalta ei kuitenkaan huomioida pääomakustannuksia. (Pääesikunta 1999.)

Joukko-osaston komentaja päättää työvoima-avun antamisesta ja hyväksyy työvoima-apusopimukset. Työvoima-avun on oltava puolustusvoimien tehtäviin soveltuvaa ja sen on liityttävä asianomaisen joukko-osaston koulutussuunnitelmiin ja -ohjeisiin. Ennen työvoima-apusopimuksen tekemistä on joukko-osaston selvitettävä mahdollisuudet järjestää työvoima-avun luonteiset tehtävät vapaaehtoisuuden pohjalta vapaa-aikana asianomaisten kesken sovittavaa korvausta vastaan. Samalla on varmistettava, että työvoima-avulla ei suosita elinkeinoharjoittajia eikä kilpailla näiden kanssa vapailla markkinoilla. Työvoima-apu suoritetaan henkilökunnan osalta virkatehtävänä ja asevelvollisten osalta palvelustehtävänä. (Pääesikunta 1999.) Työvoima-apua voidaan siis antaa silloin, kun tehtävä ei täytä virka-avulle asetettuja vaatimuksia, kuitenkin vain jos se sopii joukko-osaston toiminnalle ja siinä ei henkilöstöä aseteta vaaralle alttiiksi.

Sotilasläänien esikunnalla on työvoima-avun antamisessa koordinoiva rooli. Esikunta voi tarvittaessa selvittää perusteet tehtävän suorittamiselle ja sen jälkeen esittää sitä sopivammalle

joukko-osastolle. Joukko-osasto kuitenkin itse ratkaisee työvoima-avun antamisen, toisin kuin virka-avuiissa, jossa tehtävä käsketään joukko-osastolle.

Sotilasläänin esikunnan rooli korostuu tapauksissa, joissa virka-aputehtävä muutaman päivän jälkeen vaihtuu työvoima-avuksi. Näin kävi esimerkiksi talvella 2011 ja 2012, kun pelastuslaitoksen pyytämä virka-apu sähkölinjojen raivaamiseksi muuttui muutaman päivän jälkeen sähköyhtiöille annettavaksi työvoima-avuksi ja sähköyhtiöt joutuivat maksamaan korvausta puolustusvoimien työpanoksesta.

Julkisuudessa usein kirjoitetaan erilaisia mielipiteitä siitä, pitäisikö avun olla virka-apua vai työvoima-apua. Perusteet löytyvät varsin yksityiskohtaisesti laista mutta usein asiaa voidaan kuitenkin tulkita monella eri tavalla. Alkuvaiheessa tärkeintä on kuitenkin saada apu paikalle ja sitten vasta ratkaista aiheutuuko siitä pyytäjälle kustannuksia.

Kevyesti tulkiten voisi tehdä johtopäätöksen, että jokainen joukko-osasto voisi hinnoitella itse työvoima-apunsa. Näin ei kuitenkaan käytännössä ole vaan samanlaisista toiminnoista pyritään laskuttamaan samalla tavalla, vaikka tehtävässä käytettäisiin esimerkiksi henkilöstöä, joilla on erisuuruinen palkka. Liiketoimintaa työvoima-avusta ei puolustusvoimien ole tarkoitustaan tehdä mutta työvoima-apu voi olla järkevä vaihtoehto yhteiskunnan auttamiseksi silloin, kun virka-apuperusteet eivät täyty.

Työvoima-apu ei suoranaisesti ole tähän tutkimukseen liittyvää virka-aputoimintaa mutta sotilasläänin operaatiokeskuksen tulee pystyä erottamaan nämä kaksi eri tapaa toimia toisistaan. Virka-avun ja työvoima-avun myöntämisperusteet ovat erilaiset mutta usein niitä on vaikea erottaa toisistaan. Apu voi usein alkaa virka-apuna esimerkiksi pelastusviranomaisen pyynnöstä mutta muuttuu tilanteen pitkittyessä työvoima-avun antamiseksi. Suurimpana erona pyytäjälle on, että virka-apu on pääsääntöisesti korvauksetonta mutta työvoima-apu ei. Tavanomaisen virka-avun hyväksyy pääsääntöisesti sotilasläänin esikunta ja työvoima-avun apua antava joukko-osasto.

4 Nykyinen virka-apuvalmius

Virka-apuvalmiuden parantamiseksi on puolustusvoimissa pyritty kartoittamaan erilaisia virka-aputehtäviin tarvittavia resursseja. Niitä on kartoitettu aikaisempien tilastojen perusteella taulukkomuotoon ja niistä selviää mahdollisen virka-apua antavan joukko-osaston tärkeimmät resurssit. Taulukosta selviää esimerkiksi joukko-osaston erikoisosaaminen ja -kalusto. Lähtökohtaisesti puolustusvoimien kalusto on suunniteltu puolustusvoimien omiin tarpeisiin ja sen omaan käyttöön mutta se sopii tietyin rajoituksin usein myös virka-apuun ja pelastustoimintaan. Rajoituksia voivat olla esimerkiksi ovat sotilaallisen käytön rajoitukset, varusmiesten

käytön rajoitukset ja erikoiskaluston käyttöön liittyvät rajoitukset. (Salopuro 2009.) Resurssien päivittäminen on operaatiokeskuksessa todettu kehittämisaiheeksi, sillä usein tiedot ovat jo vanhentuneita tai puutteellisia silloin, kun niitä oikeasti tarvitaan. Resurssitaulukon päivittäminen vastaamaan todellisia resursseja lisää jo sellaisenaan operaatiokeskuksessa virka-apujen antamisen nopeutta.

4.1 Operaatiokeskuksen näkemys valmiudesta

Nykyisen virka-apuvalmiuden selvittämiseksi haastateltiin syksyllä 2011 Länsi-Suomen sotilasläänin operaatiokeskuksen henkilöstöä. Henkilöstö käsittelee virkatehtävinään eri viranomaisilta tulevia virka-apupyynnöitä ja joutuu lähes päivittäin ratkomaan niihin liittyviä ongelmia. Henkilöstö joutuu harvoin tekemään ratkaisua henkilökohtaisesti mutta heidän vastuullaan on selvittää päätöksen tekemiseen vaikuttavia yksityiskohtia päättäjälle. Usein heidän tekemänsä työ onkin ainoa minkä perusteella ratkaisut voidaan tehdä.

Henkilöstöllä oli haastattelujen aikana mahdollisuus kertoa oma näkemyksensä siitä, millä tavalla tällä hetkellä operaatiokeskuksessa pystytään reagoimaan toisen viranomaisen pyyntöihin. Haastatteluissa henkilöstö pääsi kertomaan mitä he itse näkivät suurimpina puutteina omassa toiminnassaan tai nykyisissä toimintamalleissa. Haastattelujen ja jäljempänä esitetyn Nokian Case-tutkimuksen perusteella voitiin muodostaa kuva nykyisestä virka-apuvalmiudesta ja asioista, joita edelleen tulee kehittää. Haastattelujen yksityiskohtia eikä haastateltavien henkilöiden henkilötietoja ei tässä tutkimuksessa julkaista niiden luottamuksellisuuden vuoksi. Haastattelujen tulokset ovat vain tutkijan hallussa.

Operaatiokeskuksen henkilöstön mukaan suurimmat puutteet virka-apuvalmiudessa liittyvät tietoon olemassa olevista resursseista. Henkilöstön mukaan normaalit virka-aputehtävät pystytään hoitamaan rutiinilla mutta erikoisissa tapauksissa, kuten esimerkiksi Nokian vesikriisissä, operaatiokeskuksella ei välttämättä aina ole riittävää tietoa käytössä olevista resursseista vaan ne joudutaan selvittämään vasta virka-aputehtävästä mahdollisesti saatavan ennakkovaroituksen perusteella. Yleisimpiin virka-aputehtäviin vaadittava kalusto kuitenkin löytyy lähes kaikista joukko-osastoista. Eri asia henkilöstön mielestä on, osaako poliisi pyytää sellaista erikoiskalustoa, jota puolustusvoimilta löytyy.

Toimintatapaan liittyen operaatiokeskuksen henkilöstö nosti esiin käytännön johtosuhteet. Virallisesti johtosuhteet ovat selvästi esitetyt ja rajatut mutta käytännössä niiden toteutumisessa on jonkin verran tarkennettavaa. Virka-apuohjeistus olisi tarpeellista päivittää johtosuhteita vastaavaksi. Puolustusvoimien 2008 tekemä organisaatiouudistus toi mukanaan muutoksia puolustusvoimien johtosuhteisiin mutta ne on pääsääntöisesti jo ehditty toteuttaa ja niistä saadut kokemukset on viety käytäntöön. Poliisin organisaatiouudistuksesta johtuen

poliisin toimintamallit eivät vielä ole saavuttaneet riittävää tasoa. Poliisille ei aina ole selvää, mikä taso poliisin organisaatiossa voi hakea virka-apua ja millä edellytyksillä. Paljon toimitaan vielä aikaisempien paikallisten sopimusten perusteella. Myös puolustusvoimilla on tässä suhteessa tehtävää. Puolustusvoimat voisi aktiivisemmin pitää yhteyttä muihin viranomaisiin ja päivittää niille omia resurssejaan.

Operaatiokeskuksen henkilöstön osaamistaso on operaatiokeskuksen henkilöstön mielestä lähes riittävällä tasolla mutta esimerkiksi tässäkin työssä esille otetusta lakien vaatimuksista ja mahdollisista rajoituksista, henkilöstön tulisi saada enemmän tietoa. Asia korostuu erityisesti silloin, kun operaatiokeskus joutuu perustelemaan päättävälle tasolle mihin tehtävä perustuu. Sotilasläänin vastualueen kalustosta ja virka-apuresursseista henkilöstö toivoi myös lisää koulutusta.

Johtopäätöksenä operaatiokeskuksen haastattelujen perusteella voidaan todeta, että osaaminen normaaleihin virka-aputehtäviin on tälläkin hetkellä hyvällä tasolla. Erikoisempien ja erityisen vaativien tehtävien osalta voidaan virka-apuvalmiutta parantaa lisäämällä koulutusta ja tietoa erityiskalustosta. Tulevaisuudessa uusittavan virka-apuohjeistuksen tarkoituksena on tuoda selkeyttä hieman sekavina pidettäviin johtosuhteisiin.

Nykyisen virka-apuvalmiuden tason selvittämisessä haastatteluaiheita olivat:

- Miten valmius ylläpidetään
- ohjeistuksen ajantasaisuus
- osaamisen taso ja tiedon tarve
- valmiuteen liittyvien tietojen kerääminen ja ylläpito
- miten virka-apuja annetaan ja miten niistä päätetään.

Haastattelut liittyivät nykyisen virka-apuvalmiuden osalta resursseihin, toimintatapoihin ja operaatiokeskuksen henkilöstöön liittyviin aiheisiin. lähtökohtana oli väite, että nyt virka-apua vain annetaan silloin, kun joku osaa sitä pyytää. Pyytjä ei välttämättä osaa pyytää tai ei edes tiedä voiko pyytää. Haastattelujen jälkeen todettiin, että väite ei sellaisenaan pitänyt paikkaansa, vaikka kehitettäviä asioita löydettiinkin.

4.2 Virka-apupyynnö

Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 3 ja 10 §:n muuttamisesta määrittelee, että virka-apua puolustusvoimilta pyytää Poliisihallitus. Lain mukaan kiireellisessä tapauksessa virka-apua voi kuitenkin pyytää poliisin valtakunnallisen tai paikallisen yksikön päällikkö taikka asianomaisen poliisiyksikön tai -alueen johtovalmiudessa oleva päällystään kuulu-

va poliisimies. Pyynnöstä on tällöinkin viipymättä ilmoitettava Poliisihallitukseen. (Sisäasiainministeriö, 2009.)

Virka-apua pyydetessä on operaatiokeskukselle ilmoitettava mihin tehtävään ja mille paikakunnalle virka-apua tarvitaan. Lisäksi tulee ilmoittaa virka-aputehtävään tarvittavan henkilöstön arvioitu määrä sekä tehtävän täyttämisen arvioitu kestoaika, tehtävässä tarvittava varustus ja mahdollinen erikoisvälineistö sekä muut tehtävän täyttämiseksi tarpeelliset tiedot. Virka-apupyynnö voidaan asetuksen mukaan esittää suullisesti, puhelimitse tai muuta viestintävälinettä käyttäen taikka kirjallisesti. Muu kuin kirjallisesti esitetty virka-apupyynnö on kuitenkin varmennettava viipymättä kirjallisesti. (Sisäasiainministeriö, 1980.) Sotilasläänin operaatiokeskus voi esittää poliisille muutoksia oman tietämyksensä tai sotilasläänin resurssien perusteella. Puolustusvoimat on laatinut erilaisia virka-aputehtäviä varten lomakkeet, joilla niitä haetaan. Lomakkeet on tarkoitettu vain viranomaisten käyttöön, eikä niitä ole tarpeen esittää tässä työssä.

Kiireelliset virka-apupyynnöt sekä pelastusviranomaisten virka-apupyynnöt eli hälytysilmoitukset, jotka koskevat maa-alueella tapahtuvaa virka-apua, osoitetaan pääsääntöisesti sotilasläänin operaatiokeskukselle. Operaatiokeskus käynnistää virka-apupyynnöjen edellyttämät toimenpiteet ratkaisuoikeutensa puitteissa. Tapauksissa, joissa operaatiokeskuksen ratkaisuoikeus ei riitä virka-apupyynnö välitetään edelleen puolustushaaran esikuntaan. (Salopuro 2009.)

4.3 Päätöksentekotasot puolustusvoimissa

Maa-alueella tapahtuvan tavanomaisen virka-avun antamisesta päättää sotilasläänin, maavoimien, merivoimien tai ilmavoimien esikunta. Kiireellisessä tapauksessa virka-avun antamisesta voi päättää varuskunnan päällikkö, joukko-osaston komentaja tai sotilaslaitoksen päällikkö. Erikoiskaluston osalta päätöksen tekee maavoimien osalta Maavoimien esikunta.

Päätöksen tavanomaisesta poikkeavan virka-avun antamisesta sekä virka-apuosaston suuruudesta ja varustuksesta tekee maavoimien, ilmavoimien tai merivoimien komentaja tai Pääesikunta, kun kyseessä on:

- Tavanomaisesta poikkeava aseellinen virka-apu poliisille
- vaativa pelastustoiminta.

Päätöksen tavanomaisesta poikkeavan virka-avun antamisesta sekä virka-apuosaston suuruudesta ja varustuksesta tekee valtioneuvoston yleisistunto tai puolustusministeriö, kun kyseessä on:

- Sotilaallista voimankäyttöä edellyttävä virka-apu poliisille

- osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle. (Pääesikunta, 2007a.)

Sotilaallista voimankäyttöä vaativaa virka-apua pyytää sisäasiainministeriö suoraan puolustusministeriöltä. Sen antamisesta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Jos valtioneuvostoa ei ole kuitenkaan mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, voi sisäasiainministeriö pyytää virka-apua myös puolustusministeriöltä, joka välittömästi päättää virka-avun antamisesta. Tällöin täytyy kyseessä kuitenkin olla yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintaa välittömästi ja vakavasti vaarantava ja kiireellinen tapaus. Pyynnöstä ja päätöksestä on kuitenkin ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Valtioneuvosto voi päättää jo aloitetun virka-avun antamisen jatkamisesta tai lopettamisesta. (Sisäasiainministeriö, 2005.)

5 Case Nokia

Tässä työssä Nokian vesikriisillä tarkoitetaan 28.11.2007 alkanutta onnettomuutta, jossa Nokian kaupungin vesilaitoksella avattiin puhtaan juomaveden ja kiintoaineksesta puhdistetun jäteveden yhdistävä venttiili. Venttiilin kautta pääsi yli 400 000 litraa jätevettä sekoittumaan kaupungin juomaveteen. Vahinkoja lisäsi merkittävästi se, että tiedottaminen tapahtuneesta epäonnistui. Onnettomuuden seurauksena tuhansia ihmisiä sairastui vatsatautiin, ja kolmen ihmisen epäillään kuolleen onnettomuuden aiheuttamiin tauteihin. Juomavesi oli Nokialla kokonaan tai osittain käyttökielossa lähes kolme kuukautta. (Wikipedia 2011.)

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi 5.12.2007 puolustusvoimilta virka-apua Nokian vesiepidemiaan liittyvän puhtaan talousveden jakelun turvaamiseksi kotitalouksille. Virka-apupyynnö tarkoitti talousveden jakelussa tarvittavan kuljetussäiliöiden ja -kaluston sekä henkilöstön saatavuuden turvaamista. Virka-avun tarve oli välitön. Samalla Sosiaali- ja terveysministeriö laatia asiasta tiedotteen 428/2007. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007.)

Vesikriisi oli ensimmäinen kerta jolloin maakuntajoukkoja käytettiin virka-aputehtävissä. Aikaisemmin se ei ollut mahdollista sillä toiminnan mahdollistanut laki astui voimaan vasta 1.1.2008. Taulukossa 2 on kuvattu vesikriisin ja puolustusvoimien toiminnan vaiheet vuoden 2007 lopussa.

28.11.2007	Nokian kaupungin jätevedenpuhdistamolla avataan venttiili, joka yhdistää juomaveden ja jäteveden. Yli 400 000 litraa jätevettä sekoittuu juomaveteen. Tuhannet nokialaiset sairastuvat bakteereiden, virusten ja alkueläinten aiheuttamiin vatsatauteihin.
30.11.	Kaupunkilaisia kehoitetaan keittämään juomavesi.
5.12.	Nokian päävesijohto rikkoutuu, minkä johdosta putkistossa olleet kiintoaineet lähtevät liikkeelle. Putkistoveden käyttö kielletään kokonaan. Lähes 30 000 ihmistä jää ilman vettä. Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää puolustusvoimilta virka-apua. Ensimmäiset yksiköt saapuvat paikalle samana päivänä. Toimintaa koordinoi Läntisen Maanpuolustusalueen esikunta.
6.12.	Puolustusvoimat aloittaa veden jakelun kuudessa pisteessä eri puolilla kaupunkia Vettä jaetaan aamusta iltaan kantahenkilökunnan johtamien varusmiesosastojen voimin. SPR ja Vapaaehtoinen pelastuspalvelu avustavat.
1.1.2008	Laki puolustusvoimista muuttuu. Maakuntajoukot määritellään laissa ja niitä voidaan käyttää virka-aputehtävissä.

Taulukko 2 Vesikriisin ja virka-avun vaiheet 2007 (Ruotuväki 2008)

Vuoden 2007 lopussa virka-aputehtävissä toimivat siis kantahenkilökunnan johtamat varusmiesjoukot. Vasta vuoden 2008 alusta tehtävässä voitiin käyttää maakuntajoukkoja. Taulukossa 3 on kuvattu puolustusvoimien virka-avun vaiheet 2008.

2.1.	Pirkanmaan aluetoimisto aloittaa toimintansa ja saa Länsi-Suomen sotilasläänin esikunnalta käskyn johtaa Hiidenveden maakuntakomppaniasta koottavaa virka-apuosastoa. Osasto aloittaa virka-aputehtävänsä Nokialla samana päivänä.
3.1.	Pirkanmaan maakuntajoukkojen perustaminen aloitetaan.
14.-21.1.	Pirkanmaan maakuntajoukkojen osasto toimii harjoituksensa ohessa virka-apuosastona ja hoitaa Nokian vedenjakelun. Pirkanmaan maakuntajoukkojen osasto toimii harjoituksensa ohessa virka-apuosastona ja hoitaa Nokian vedenjakelun.
18.2.	Veden käyttörajoitukset poistetaan ja 82 päivää kestänyt virka-apu loppuu.
Virka-avussa ehti toimia varusmiesosastoja Hämeen rykmentistä, Viestirykmentistä, Pioneerirykmentistä ja Satakunnan lennostosta. Maakuntajoukkojen osastoja virka-avussa oli Pirkanmaalta, Uudeltamaalta, Varsinais-Suomesta, Keski-Suomesta ja Pohjanmaalta.	

Taulukko 3 Virka-avun vaiheet 2008 (Ruotuväki 2008)

Virka-aputehtävän onnistumisen avulla voidaan mitata puolustusvoimien antaman virka-avun onnistumista vain yhdessä operaatiossa ja siinä mahdollisesti havaittuja epäkohtia. Tapaus oli puolustusvoimien kannalta kuitenkin varsin erikoinen ja siinä tarvittiin elementtejä, joita puolustusvoimilta ei normaalisti pyydetä. Virka-apua tutkittiin Internet-aineiston ja haastattelujen kautta. Haastattelut suunnattiin puolustusvoimista operaatioon osallistuneelle henkilöstölle ja Nokian kaupungin henkilöstölle.

5.1 Puolustusvoimien näkökulma

Virka-avun onnistumista puolustusvoimien kannalta, tutkittiin haastattelemalla kahta virka-avun antamiseen osallistunutta henkilöä. Länsi-Suomen sotilasläänin pelastuspäällikkö Yrjö Lindroos toimi Nokian tapauksen alkuvaiheessa Läntisen maanpuolustusalueen pelastuspäällikkönä. 1.1.2008 Läntinen maanpuolustusalue lakkautettiin. Samaan aikaan perustettu Länsi-Suomen sotilaslääni otti vastuulleen maanpuolustusalueen tehtävät ja jatkoi virka-avun antamista. Pelastuspäällikkö Lindroos jatkoi alueellisen pelastuspäällikön tehtävässä myös organisaatiomuutoksen jälkeen. Lindroos toimi Nokialla Läntisen Maanpuolustusalueen ja myöhemmin Länsi-Suomen sotilasläänin esikunnan yhteysupseeriryhmän pelastusalan asiantuntijana. Lindroosin lisäksi ryhmään kuului kaksi muuta henkilöä. Lindroosin tehtävä Nokialla liittyi pääosin puolustusvoimien virka-apuoperaation johtamiseen. Pelastuspäällikkö Lindroosia haastateltiin 4. ja 5.4.2011.

Toinen haastateltava henkilö oli majuri Rami Kilpi. Majuri Kilpi toimii tällä hetkellä Maavoimien materiaalilaitoksen turvallisuusjohtajana. Nokialle annetun virka-avun aikaan Kilpi toimi Kuljetusvarikon päällikkönä osallistuen myös itse aktiivisesti Nokialle annettavaan apuun. Kilpi johti Kuljetusvarikon virka-aputoimintaa ja hänen osuutensa liittyi enemmän vedenjakeluun ja vesitäydennyksiin kuin itse operaation johtamiseen. Majuri Kilpeä haastateltiin 25.1.2012.

Pelastuspäällikkö Lindroosin edustama ryhmä osallistui päivittäin kaupungin johtoryhmän järjestämiin kokouksiin, joissa sovittiin virka-avun antamisen periaatteet ja yleisjärjestelyt. Lisäksi ryhmä neuvotteli ja sopi varsinaisen vedenjakelun järjestelyistä yhdessä jakelusta vastaavien kaupungin työntekijöiden ja virka-apuosastojen johtajien kanssa. Varsinaiseen vedenjakeluun liittyvä johtokeskus perustettiin Nokian kaupungin varikolle.

Varsinainen vedenjakelu asukkaille järjestettiin Lindroosin mukaan siten, että puolustusvoimat antoi virka-apuosastonsa Nokian kaupungin käyttöön. Kaupunki kohdensi itse puolustusvoimien resurssia tarpeidensa mukaisesti. Puolustusvoimien joukkojen avulla perustettiin 18 vedenjakopaikkaa eri puolille kaupunkia. Puolustusvoimien kalustoa ja henkilöstöä käytettiin pääasiassa jakopaikoilla veden jakeluun asukkaille. Veden kuljetuksesta Tampereen vesijohdotoverkosta jakopaikoille huolehtivat ammattiautoilijat suurilla säiliöautoilla.

Puolustusvoimien virka-apu alkoi 5.12.2007 ja päättyi 10.12.2007. Operaation tässä vaiheessa puolustusvoimista osallistui Lindroosin mukaan noin 20 palkattuun henkilöstöön kuuluvaa ja noin 90 varusmiestä sekä ajoneuvoja ja vedenjakokalustoa. 10.12.2007 eteenpäin vedenjakelua jatkettiin työvoima-apuna 14.1.2008 asti. Vuoden 2008 alusta eteenpäin, Läntisen maanpuolustusalueen lakkauttamisen jälkeen, operaatiota johti Länsi-Suomen sotilasläänin esikun-

ta. Käytännössä sotilasläänin esikunnan alainen Pirkanmaan aluetoimisto Tampereelta piti yhteyttä kaupungin viranomaisiin operaation päättymiseen asti.

14.1.2008 alkaen Länsi-Suomen sotilasläänin vastuualueen useat reserviläisistä perustetut maakuntakomppaniat jakoivat vettä virka-apuna aina 11.2.2008 asti. Puolustusvoimien antama tuki päättyi käytännössä vasta 17.2.2008 klo 18:00, jolloin kaupungin vesijohtoveden käyttörajoitukset voitiin pääosin purkaa ja kaupunki jatkoi itse vedenjakelua kahdella jakopaikalla. Aivan operaation viimeisessä vaiheessa puolustusvoimien puolesta vedenjakajina toimivat enää Satakunnan lennoston varusmiehet. Maakuntakomppanioista ainakin Hiidenveden komppania sai mediassa laajaa huomiota ja erittäin positiivista palautetta.

Operaation johtamisen osalta Lindroos toteaa, että Läntinen maanpuolustusalue suoritti tehtävää alkuvaiheessa Pääesikunnan johdolla, kunnes johtovastuu luovutettiin maanpuolustusalueelle. Johtovastuun pitäminen Pääesikunnalla poikkesi normaalista menettelystä ja aiheutti epäselvyyksiä johtovastuissa sekä yhteydenpidossa Nokian kaupungin johtoon. Lindroosin mukaan johtovastuu tulisikin siirtää mahdollisimman nopeasti aluevastuussa olevalle johtoportaalalle, tässä tapauksessa Läntisen maanpuolustusalueen esikunnalle. Toimeenpanokäskyn viivästyminen ei kuitenkaan sanottavasti viivästänyt operaation toimeenpanoa, sillä Läntisen maanpuolustusalueen esikunta käynnisti toimenpiteet omatoimisesti.

Ohjeistus virka-avun ja työvoima-avun antamiselle oli Lindroosin mielestä selkeää ja riittävää ennen vuodenvaihdetta 2008. Vuoden 2008 alussa voimaan tulleet lakimuutokset aiheuttivat tuen antamisen perusteisiin muutoksia, minkä seurauksena esimerkiksi maakuntakomppanioiden henkilöstön saatavuus heikkeni siirryttäessä kertausharjoituksista vapaaehtoiseihin harjoituksiin.

Operaation johtamiseen tarvittavan tilannekuvan muodostaminen oli Lindroosin mukaan alkuvaiheessa hankalaa. Esimerkiksi puhelinyhteyden saaminen kaupungin johtoon oli jopa erittäin vaikeaa. Tällaisissa tilanteissa kohdealueelle tulisikin lähettää sotilasläänin yhteyshenkilö mahdollisimman nopeasti ottamaan yhteyttä viranomaisiin todellisen avuntarpeen kartoittamiseksi ja kertomaan tulevasta avusta ja sen määrästä.

Nokian kaupungin tiedottamisesta on mediassa kirjoitettu paljon tapauksen jälkeen ja Lindroos näki tiedottamisessa jonkin verran ongelmia myös puolustusvoimien sisällä. Ongelmat koskivat oikeastaan vain tiedottamiseen liittyviä yksityiskohtia. Puolustusvoimien tiedottamisessa päivystyspisteiden ja avainhenkilöiden puhelinnumeroita ei pidä antaa tiedotusvälineille, sillä ne on varattava kokonaan johtamistoimintaan. Tiedottamiseen liittyvät puhelut tulisikin ohjata tiedottajille, jotka ovat aktiivisia tiedon keräämisessä ja ulospäin tiedottamisessa. Pääsääntöisesti puolustusvoimat tiedottavat vain omasta toiminnastaan, tiedotusvastuun ol-

lessa operaatiota johtavalla taholla. Kokonaisuudessaan tiedottaminen onnistui puolustusvoimien näkökulmasta Lindroosin mukaan kohtuullisen hyvin. Puolustusvoimat saikin runsaasti positiivista julkisuutta läpi koko operaation.

Majuri Rami Kilpi kuvailee virka-avun alkuvaiheiden järjestelyjen sujuneen varsin nopeasti, sillä esimerkiksi hän itse sai asiasta ennakkovaroituksen jo ennen varsinaista virka-apukäskyä. Ennakkovaroituksen hän sai Materiaalilaitoksen pelastuspäälliköltä 5.12.2007 noin kello 12:30. Heti varoituksen jälkeen Läntisen maanpuolustusalueen esikunta tiedusteli Kuljetusvarikon kykyä tukea tehtävässä Nokian kaupunkia. Tiedustelun jälkeen Kuljetusvarikolla jouduttiin pesemään vedenkuljettamiseen käytettävä kalusto ja kouluttamaan osallistuva henkilöstö ennen sen siirtymistä Nokialle. Kuitenkin jo noin kello 15:30, eli vain kolme tuntia ennakkotiedon saamisesta, ensimmäinen vedenjakeluun kykenevä paloauto ilmoittautui Nokian kaupungin varikolla. Ensimmäisten osien mukana ilmoittautui myös Kilpi itse.

Kilpi kuvaa alkuvaiheen ilmapiiriä Nokian kaupungin varikolla hyvin sekavaksi. Varikolle oli päivän aikana kertynyt paljon kaupungin työntekijöitä ja muita vapaaehtoisia, joilla ei todennäköisesti ollut minkäänlaista käsitystä siellä vallitsevasta tilanteesta. Jo pelkkä sisäänpääsy varikolle oli hankalaa suuren ihmismäärän vuoksi. Alkuvaiheen johtamisen osalta Kilpi toteaa, että hänen käsityksensä mukaan kukaan ei tiennyt mitä siellä oli tapahtumassa tai mitä siellä olisi pitänyt tehdä. Vasta tiukan kyselyn jälkeen kaupungin varikolta saatiin virka-apuosastolle selvä tehtävä ensimmäisen puolustusvoimien vedenjakelupisteen perustamiseksi.

Alkuvaiheen sekavuudesta huolimatta ensimmäinen vedenjakopiste saatiin toimintavalmiiksi Kankaantaan koululle jo noin 20 minuuttia ilmoittautumisen jälkeen. Illan aikana Kuljetusvarikko perusti vielä kolme vedenjakopistettä lisää. Jakopisteitä perustettiin Myllyhaan koululle, Haavistoon ja Koskenmäkeen.

Myöhemmin illalla Kilpi palasi takaisin kaupungin varikolle, jossa tilanne oli hänen mukaansa jo selvästi rauhoittunut. Annettavat ohjeet olivat selkeitä ja johtaminen hallinnassa. Varikolle oli saapunut illan aikana lisää puolustusvoimien virka-apujoukkoja ja maanpuolustusalueen yhteysupseeriryhmäkin oli osin saapunut paikalle. Ensimmäisten tuntien jälkeen Kilpi saikin ohjeensa jo puolustusvoimien yhteysupseeriryhmältä, joka oli sopinut asiat valmiiksi kaupungin edustajien kanssa. Puolustusvoimien oma johtamistoiminta sujui Kilven mielestä hyvin, eikä siinä ollut hänen arvionsa mukaan huomautettavaa.

Kuljetusvarikon henkilöstö osallistui aluksi veden kuljettamisen lisäksi myös itse veden jakeluun aina 8.12.2007 asti, josta eteenpäin jakelun hoitivat Nokian kaupungin työntekijät ja puolustusvoimien varusmiehet. Kuljetusvarikon henkilöstö vastasi 8.12.2007 alkaen päivittäisestä säiliöiden tyhjennyksestä, täyttämisestä ja tarvittavista kuljetuksista kohteille ja koh-

teilta pois. Kuljetusvarikon tehtävä päättyi vasta silloin, kun Nokia kaupunki ilmoitti luopuvansa juomaveden säännöstelystä.

Majuri Kilven mielestä puolustusvoimien edustajat joutuivat liiaksi puuttumaan alkuvaiheen sekavaan tilanteeseen rauhoittaakseen sitä. Kukaan ei varikolla tajunnut kysyä miten puolustusvoimat pystyy tukemaan kaupunkia. Puolustusvoimien edustaja joutui itse ilmoittamaan mitä resursseja heillä on käytettävissään ja mitä kaupungin tulisi tehdä sillä. Puolustusvoimien paikalla olo kyllä selvästi rauhoitti kaotista ilmapiiriä, jota edes kaupungin johtajan paikallaolo ei pystynyt rauhoittamaan.

Kilpi epäili, että puolustusvoimilla olisi ollut resursseja tehdä enemmänkin kaupungin avuksi mutta kyseisessä operaatiossa siihen ei ollut tarvetta. Jakelupisteitä oli hänen mielestään riittävä määrä. Jakelupisteiden määrää alettiin kohtuullisen nopeasti jopa vähentää kaupungin toimesta. Puolustusvoimien tuki oli hänen mielestään ensiarvoisen tärkeää, eikä kaupunki varmastikaan olisi selvinnyt tehtävästä ilman ulkopuolista apua. Puolustusvoimien edustajien jo pelkkä paikallaolo rauhoitti tilannetta kaupungin alueella.

Kilven mielestä vesikriisin tasoiseen virka-aputehtävään olisi tulevaisuudessakin sopivaa käyttää varusmiehiä. Perusteluinaan hän esitti, että tehtävässä ei tarvittu minkäänlaista erikoisosaamista, eikä reserviläisiä ole kovin helppo saada käyttöön, koska työntajien voi olla vaikea irrottaa henkilöstöään kovin nopeasti. Pitkittyneissä tilanteissa puolustusvoimien tulee tosin ottaa huomioon, että varusmiehet eivät saisi olla liian kauaa pois normaaleista koulutus-tapahtumistaan.

Sekä Lindroosin, että Kilven arvion mukaan virka-apu onnistui puolustusvoimien kannalta katsoen hyvin. Puolustusvoimien apu oli nopeaa ja jo kolmessa tunnissa saatiin ensimmäinen vedenjakeluun soveltuva ajoneuvo paikalle. Puolustusvoimat kykeni antamaan Nokian kaupungin avuksi tehtävään riittävästi henkilöstöä ja kalustoa, jota ilman kaupunki tuskin olisi selvinnyt vaativasta tehtävästä. Puolustusvoimat pystyi varsin joustavasti muuttamaan resurssejaan näinkin pitkäkestoisessa operaatiossa. Vedenjakeluun ei puolustusvoimista johtuvasta syystä tullut kertaakaan katkoksia.

Vuosien 2007 ja 2008 vaihteen organisaatiomuutokset ja uusitun lain puolustusvoimista voimaantuminen juuri operaation aikana asetti puolustusvoimille haasteita tehtävän organisoinnissa. Puolustusvoimat toimi kuitenkin tilanteeseen nähden joustavasti ja sai siksi laajasti positiivista palautetta.

Operaatiokeskuksen toimintaan liittyvänä asiana, jäi yleisen tilannetietoisuuden jakamiseen ja omien virka-apujoukkojen informointiin operaatiossa kuitenkin selvästi kehitettävää. Ope-

raatiokeskus olisi voinut selvemmin päivittää yhteysupseeriryhmän tietoja virka-aputilanteesta erityisesti alueelle matkalla olevan kaluston ja henkilöstön osalta. Yhteysupseeriryhmä olisi tällöin voinut päivittää Nokian kaupungin toiminnasta vastaavat henkilöt heti tilanteen alkuvaiheessa. Tällöin olisi voitu osaltaan rauhoittaa tilannetta kaupungin varikolla ja osaltaan helpotettu ja nopeutettu vedenjakelupisteiden perustamista. Kokonaisuudessaan operaatio onnistui puolustusvoimien kannalta hyvin ja siitä saatiin paljon kokemuksia seuraavien vastaavanlaisten operaatioiden johtamiseksi.

5.2 Onnettomuustutkintakeskuksen näkökulma

Onnettomuustutkintakeskus tutkii Suomessa sattuneet suuronnettomuudet riippumatta niiden laadusta sekä kaikki ilmailu-, vesiliikenne- ja raideliikenneonnettomuudet tai niiden vaaratilanteet. Onnettomuustutkintakeskus toteaa tutkintaselostuksessaan (2009) Nokian vesiriisistä yleisesti, että puolustusvoimat tukee muita viranomaisia voimavaroilla, joita ei ole tarkoitukseenmukaista hankkia muille hallinnonaloille. Tuki muille viranomaisille perustuu puolustusvoimien lakisääteiseen tehtävään. Nokian vesikriisin aikaan oli voimassa laki puolustusvoimista 402/1974, jonka 2§:ssä todetaan puolustusvoimain tehtävänä olevan antaa tarvittaessa virka-apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseen. (Onnettomuustutkintakeskus 2009, 43.)

Pelastuslain (468/2003) 6§:n mukaan puolustusvoimien tehtävistä pelastustoiminnassa säädetään puolustusvoimia koskevassa erityislainsäädännössä, ja menettelytavoista puolustusvoimien osallistumisessa pelastustoimintaan sovitaan puolustusministeriön ja sisäasiainministeriön välisessä sopimuksessa. Puolustusvoimien antamasta virka-avusta on selkeimmät säännökset poliisitehtävien osalta mutta myös pelastustoimen osalta toiminta on vakiintunutta. (Onnettomuustutkintakeskus 2009, 43-44.)

Uudessa 1.1.2008 voimaan tullessa laissa puolustusvoimista (551/2007, 6§) sen tehtäväksi määritellään muun muassa muiden viranomaisten tukeminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja. Ratkaisu siitä, onko kyseessä virka-apu vai työvoima-apu tai näiden yhdistelmä, saattaa yksittäisessä tapauksessa olla vaikeaa. (Onnettomuustutkintakeskus 2009, 44.)

Puolustusvoimat voi antaa apua käyttäen kantahenkilökuntaa, varusmiehiä ja reserviläisiä. Erityisesti uudet maakuntajoukot, jotka ovat puolustusvoimien kokoonpanoon kuuluvia alueellisia joukkoja, tuovat uuden tavan käyttää resursseja puolustusvoimien virka-aputehtävissä. Maakuntajoukot muodostetaan reserviin kuuluvista vapaaehtoisista asevelvollisista ja muista vapaaehtoisista, jotka ovat antaneet sitoumuksen puolustusvoimille. (Onnettomuustutkintakeskus 2009, 44.)

Puolustusvoimien toiminnan osalta Onnettomuustutkintakeskus toteaa, että puolustusvoimien kalusto ja materiaali soveltuivat tehtävään hyvin desinfioinnin jälkeen. Kenttäolosuhteisiin suunniteltu kalusto toimi kenttäolosuhteissa. Kaluston osalta merkittävä resurssi oli Porin prikaatin kansainvälisen toiminnan valmiusvarasto. Läntisen maanpuolustusalueen käytettävissä oleva vedenjakomateriaali ei normaalisti mahdollista suuremman kaupungin vedenhuollon järjestämistä. (Onnettomuustutkintakeskus 2009, 44.)

Onnettomuustutkintakeskus toteaa aivan kuten pelastuspäällikkö Lindrooskin aikaisemmin haastattelussaan, että ohjeistus virka-avun ja työvoima-avun antamiselle oli selkeää ja riittävää ennen vuoden vaihdetta 2008. Tällöin voimaan tulleet lakimuutokset aiheuttivat tuen antamisen perusteisiin muutoksia, minkä seurauksena esimerkiksi maakuntakomppanioiden henkilöstön saatavuus heikkeni siirryttäessä kertausharjoituksista vapaaehtoiisiin harjoituksiin. (Onnettomuustutkintakeskus 2009, 44.)

5.3 Nokian kaupungin näkökulma

Virka-avun onnistumista Nokian kaupungin kannalta, tutkittiin haastattelemalla kahta Nokian kaupungin työntekijää. Molemmat toimivat vesikriisin aikana tiiviissä yhteistyössä puolustusvoimien osastojen kanssa. Nokian kaupungin varikopäällikkö Kari Mäkelä toimi kaupungin varikolla johtaen vesikriisiin liittyviä toimintoja niin kauan, kunnes kaupunkilaisille saatiin jälleen puhdas juomavesi. Mäkelä johti vesikriisin aikana koko operaation logistiikkaa. Mäkelää haastateltiin 20.1.2011.

Mäkelän mukaan yhteistyö puolustusvoimien kanssa alkoi hyvin heti ensimmäisistä hetkistä alkaen. Ensimmäisenä henkilönä paikalle saapui Kuljetusvarikolta majuri Rami Kilpi, joka toimi puolustusvoimien edustaja, kunnes virka-apujohtaja saapui paikalle. Virka-apujohtajalla Mäkelä tarkoitti aikaisemmin mainittua yhteysupseeriryhmän johtajaa. Puolustusvoimien edustajat tekivät heti alkuun kaupungin henkilöstölle selväksi, että he johtavat omia miehiään mutta haluavat kaupungin henkilöstöltä ohjeet toiminnasta. Vastuu varsinaisen toiminnan johtamisesta sovittiin kaupungin tehtäväksi. Majuri Kilpikään ei aluksi ollut selvillä mitä puolustusvoimilta operaatiossa odotetaan.

Yleisesti ottaen puolustusvoimien henkilökunta oli Mäkelän arvion mukaan tietoinen puolustusvoimien rajoitteista ja mahdollisuuksista suorittaa virka-aputehtävää.

Puolustusvoimien toiminta ja vastuunjakaminen oli Mäkelän mukaan selkeää ja järjestelmällistä. Alkuvaiheen toimintaa lievästi haittaavaksi tekijäksi Mäkelä toi esille alkuvaiheen tilan tietoisuuden puutteen. Mäkelän mukaan puolustusvoimien ensimmäiset edustajat eivät tienneet, paljonko joukkoja on tulossa, milloin ne tulevat ja minkälaiset resurssit niillä on

mukanaan. Toimintaa haittasi lisäksi, että samaan aikaan kaupungin varikolle ilmoitettiin parisataa vapaaehtoista, jotka piti ohjeistaa.

Vedenjakelun lisäksi Mäkelä olisi toivonut puolustusvoimilta jonkinlaista vartiointipalvelua. Tarkemmin hän ei osannut kuvata mitä se olisi ollut. Kaupungin asukkaat toimivat tilanteessa arvaamattomasti ja puolustusvoimien vartiorooli olisi voinut toimia ennaltaehkäisevästi. Samassa Mäkelä kuitenkin toteaa, että jo pelkkä puolustusvoimien paikalla olo rauhoitti hermostuneita ja arvaamattomasti käyttäytyviä kaupunkilaisia.

Kaupungin henkilökunta olisi mahdollisesti toivonut jonkinlaista muutakin apua puolustusvoimilta mutta heidän toiveitaan rajoitti yleinen tietämättömyys puolustusvoimien mahdollisuuksista ja rajoitteista. Kaupungin henkilökunnalle muodostuikin nopeasti kuva, että joukkoja voitiin käyttää vain vedenjakeluun, ei mihinkään muuhun tehtävään. Mäkelä toivoi, että virka-apujoukkoja olisi voitu käyttää vapaammin kyseessä olevan kaltaisessa kriisitilanteessa. Puolustusvoimien virka-apujohto toimi hyvässä yhteistyössä ja pyrki aktiivisesti helpottamaan kaupungin henkilöstön ratkaisujen tekemistä omalla kokemuksellaan ja esimerkillään. Puolustusvoimien virka-apujoukkojen motivaatio oli Mäkelän mukaan korkeaa tasoa.

Ainoana negatiivisena tekijänä koko operaatiossa Mäkelä näki juuri alkuvaiheen tietämättömyyden. Kaupungin henkilöstö ei tiennyt mitä puolustusvoimien joukkoja on tulossa ja kuinka paljon niitä tulee. Kaupungin henkilöstö ei myöskään tiennyt mihin joukkoja oikeastaan voi käyttää. Mäkelä kuitenkin arveli, että puolustusvoimien henkilöstölle asia oli selvää. Heti alkuvaiheen tilanteen rauhoittumisen jälkeen, Mäkelä olisikin toivonut saavansa puolustusvoimien edustajilta selostuksen siitä, minkälaisiin tehtäviin puolustusvoimien joukkoja voidaan käyttää ja minkälaisia resursseja avuksi on tulossa. Ohjeistuksen olisi voinut antaa jo etukäteen. Hänen mielestään selostuksen puuttuminen ei kuitenkaan heikentänyt virka-avun vaikuttavuutta merkittäväällä tavalla.

Itse virka-apupyynnön tekemien oli Mäkelän mukaan Nokian kaupungille hyvin epäselvää. Kaupungin virkamiehet eivät tieneet voiko Nokian kaupunki hakea virka-apua suoraan puolustusvoimilta vai pitääkö anomus esittää jollekin toiselle viranomaiselle. Oikean toimintamallin löytäminen ei kuitenkaan saisi hidastaa mahdollisen avun saamista kriisitilanteessa. Virka-apua olisi todennäköisesti haettu jo aikaisemmin mutta toimintatapojen selvittäminen viivästytti sitä.

Puolustusvoimien virka-apujoukkojen tarpeellisuudesta Mäkelällä ei ollut epäselvyyttä. Hänen mielestään kaupunki olisi ollut vaikeuksissa nimenomaan operaation laajuudesta johtuen. Nokian kaupungin henkilökunta oli jo jakanut vettä useiden päivien ajan ja tehnyt pitkiä päiviä ennen puolustusvoimien henkilöstön saapumista. Virka-apujoukkojen tulo mahdollisti vih-

doin Nokian kaupungin oman henkilöstön lepuuttamisen ja siirtämisen mahdollisuuksien mukaan oikeisiin tehtäviinsä. Vesikriisistä huolimatta kaupungin normaalit tehtävät kuten auraukset, hiekoittamiset ja muu logistiikka oli myös hoidettava. Erityisesti, kun kriisi venyi useiden päivien mittaiseksi.

Toinen Nokian kaupungin työntekijä oli mittausteknikko Lauri Vähätalo. Vähätalo toimi Mäkelän yhteyshenkilönä kaupungin johdon suuntaan ja vastasi samalla vedenjakelupisteiden suunnittelusta ja miehittämisestä. Vähätalon tehtävä liittyi kriittisen tilanteen ensimmäisiin vaiheisiin alkaen 5.12.2007 ja kestäen yli ensimmäisen viikonlopun. Myöhemmin Vähätalo osallistui omien työtehtäviensä ohella kaupungin johtoryhmän kokouksiin asiantuntijana. Vähätaloa haastateltiin 20.1.2012.

Vähätalon mukaan päivittäinen vedenjakelupisteiden miehitys suunniteltiin puolustusvoimien virka-apujohtajan aina erikseen, kaupungin varikolle muodostelulla komentopaikalla. Lähtökohtana suunnittelulle oli, että kaupunki suunnittelee varsinaisen vedenjakelun ja täydentää vettä jakelupisteisiin ja että puolustusvoimat antaa käytössään olevat resurssit kaupungin käyttöön.

Alkuvaiheessa Vähätalolle kerrottiin varikolla vain, että hänen tehtävänä on järjestää vedenjakelu ja puolustusvoimat ovat virka-apujoukkoineen tulossa apuun. Alkuvaiheen suunnittelua haittasi Vähätalon mukaan se, että kukaan ei osannut kertoa kuinka paljon joukkoja on tulossa ja milloin ne saapuvat. Suunnittelua osaltaan taas helpotti hänen paikallistuntemuksensa. Suunnittelun lähtökohdaksi valittiin toimintamalli minkä mukaan vedenjakelupisteitä miehitetiin tietyn tärkeysjärjestyksen mukaan sitä mukaa, kun henkilöstöä saatiin käyttöön. Vähätalo käytännössä selvitti, paikalle tulevan virka-apujoukon johtajalta paljonko henkilöstöä on ja montako paikkaa joukko pystyy miehittämään.

Virka-apuosastot ilmoittautuivat tullessaan kaupungin varikolla, jolloin niille annettiin tarvittava ohjeistus. Puolustusvoimien virka-apujohtajan Vähätalo näki ensimmäisen kerran vasta myöhään illalla 5.12.2007. Syynä myöhäiseen tapaamiseen oli se, että virka-apujohtaja otti ensimmäiseksi yhteyden kaupungin johtoon. Myöhäisempinä päivinä Vähätalo toimi kiinteässä yhteistyössä puolustusvoimien virka-apujohtajan kanssa osallistuen hänen kanssaan esimerkiksi kaupungin johtoryhmän palavereihin ja tiedotustilaisuuksiin. Itsenäisyyspäivän aamusta alkaen operaatio toimikin jo moitteettomasti, koska vedenjakelupaikat ja tehtävät olivat varusmiehille tuttuja.

Varikolla käydyissä keskusteluissa puolustusvoimien virka-apujohtaja kertoi kaupungin edustajille tarvittavat tiedot käytettävissä olevista resursseista ja mihin resursseja voidaan ja saadaan käyttää. Varsinaisia virka-aputehtävään liittymättömiä tehtäviä ei virka-apujoukoilla

esitetty. Toivomuksena kaupungilla oli vain pieniä vartiotehtäviä mutta niihin virka-apuperusteet eivät suoranaisesti antaneet mahdollisuutta. Oman kalustonsa ja toimintansa puolustusvoimat suojasivat itse.

Toimintaa haittasi Vähätalon mukaan nimenomaan alkuvaiheen epätieto käytettävistä joukoista. Kaiken kaikkiaan virka-apujoukkoja oli Vähätalon mukaan riittävästi. Niitä myös käytettiin oikein.

Parhaimpana kokonaisuutena Vähätalo piti puolustusvoimien raportointijärjestelmää ja tilannekuvan muodostamiskykyä. Hän sai ilman erillistä tiedustelua tietoja vedenjakelupisteiden tilanteesta ja vesitäydennystarpeesta. Tilanne tuli hänelle suoraan vedenjakelupisteiltä, eikä sen välittämiseen tarvittu puolustusvoimien virka-apujohtajaa. Mallia Vähätalo piti tilanteeseen sopivana ja hyvin toimivana. Operatiivisen toiminnan vaatimukset tulivat Vähätalolle suoraan ja puolustusvoimien omat ilmoitukset ja oman logistiikan tarpeet ilmoitettiin suoraan puolustusvoimien virka-apujohtajalle.

Parhaimpana puolustusvoimilta saaduista materiaaliressusseista Vähätalo piti lämmitettäviä vesikontteja. Konteilta jaettiin vettä vielä pitkään sen jälkeen, kun vedenjakelupisteitä muualla oli jo vähennetty. Tavalliset vesisäiliöt olisivatkin jäätyneet talvipakkasissa.

Vähätalo piti erittäin hyvinä tilaisuuksina varikolla puolustusvoimien kanssa käytyjä keskusteluja. Keskusteluissa kaikille tuli selväksi operaatiossa tarvittavien eri toimijoiden roolit. Roilien määrittämisen jälkeen omaa tehtävää oli helpompi hoitaa, kun tiesi mitä muut tekevät ja minkälaisen vasteen toiselta saa.

Sekä Mäkelän, että Vähätalon arvion mukaan virka-apu onnistui puolustusvoimien kannalta katsottuna erittäin hyvin. Erityisesti puolustusvoimien raportointijärjestelmä, tilannekuvan muodostumiskyky, vastuunjako, toiminnan joustavuus ja henkilöstön asennoituminen operaatiossa saivat erityisen kiitoksen. Henkilöstö olisi heidän käsityksensä mukaan tehnyt paljon enemmänkin kuin mitä itse virka-aputehtävä edellytti. Jo pelkkä puolustusvoimien paikallaolo rauhoitti kaupunkilaisten kuumenneita tunteita.

Tehtäväjako operaatiossa onnistui hyvin. Kaupunki suunnitteli ja ohjeisti vedenjakelupisteet ja puolustusvoimat toteutti vedenjakelua. Puolustusvoimat myös huolsi pääsääntöisesti omat joukkonsa. Aivan kuten sen oletettiin tekevänkin. Kaupungin ei tarvinnut rasittaa resurssejaan puolustusvoimien joukoista huolehtimiseen vaan se pystyi keskittymään päätehtävänsä toteuttamiseen.

Kaupungin edustajat näkivät puolustusvoimien toiminnassa vain vähän, jos lainkaan parannettavaa. Alkuvaiheen epäselvässä tilanteessa puolustusvoimien virka-apujohto olisi kuitenkin voinut olla aktiivisempi ja selvittää kaupungin henkilöstölle puolustusvoimien mahdollisuudet ja rajoitteet tukea operaatiota ja itse vedenjakelua. Puolustusvoimien virka-apujohtolla voisi tulevaisuudessa olla vastaavanlaisia tapauksia varten jonkinlainen valmis esitys tai selvitys puolustusvoimien mahdollisuuksista ja rajoitteista. Esityksen avulla voitaisiin nopeasti selvittää joitain tärkeitä perusteita virka-avusta.

Kaupungin henkilöstön haastatteluilla ei ollut kovin ratkaisevaa merkitystä virka-apuvalmiuden parantamiselle operaatiokeskuksen osalta mutta niistä voitiin poimia tärkeitä yksityiskohtia tulevien virka-apuoperaatioiden suunnitteluun ja johtamiseen liittyen. Puolustusvoimien virka-apujohtoon tietämättömyys osallistuvista joukoista kuuluu osaltaan operaatiokeskuksen huolehdittaviin asioihin. Operaatiokeskuksen tulee muodostaa riittävän hyvä tilannekuva käynnissä olevista operaatioista. Tilannekuva tulee pystyä jakamaan myös kentällä tehtävää johtaville henkilöille. Kentällä joudutaan keskittymään kaikkein oleellisimpiin asioihin ja usein taustatietojen ylläpitäminen jää operaatiokeskuksen vastuulle.

5.4 Yhteenveto

Puolustusvoimien virka-apuun osallistunut henkilöstö, Onnettomuuslautakunta ja Nokian kaupungin edustajat olivat kaikki lähes samaa mieltä puolustusvoimien virka-aputehtävän onnistumisesta. Puolustusvoimat voi siitä annettujen lakien mukaan toimia Nokian vesikriisin kaltaisissa tehtävissä, kunhan virka-avun pyytjä on sellainen taho, jonka toimialaan tehtävä kuuluu. Puolustusvoimien kalusto ja henkilöstö mahdollistaa nopean reagoinnin ja riittävän suuren kalustomäärän, jotta alkuvaiheen kriittiset toiminnot saadaan aloitettua. Tämänkaltaiset tehtävät tukevat hyvin puolustusvoimien lakisääteisiä tehtäviä.

Kuten aikaisemminkin jo useasti on mainittu, onnistui tehtävä hyvin. Nokian asukkaille saatiin jaettua riittävästi vettä ja tilanteen muuttuminen esimerkiksi virusepidemiaksi saatiin estettyä. Puolustusvoimille ja sotilasläänin operaatiokeskukselle jäi kuitenkin jonkin verran opittavaa ja kehitettävää. Operaatiosta saatuja havaintoja voidaan käyttää hyväksi uuden mallin mukaisen virka-apuvalmiuden kehittämisessä.

6 Uuden mallin mukainen virka-apuvalmius

Puolustusvoimien tulee itse selvittää mahdollisuutensa antaa virka-apua toiselle viranomaiselle. Sen lisäksi puolustusvoimien tulee tiedottaa mahdollisuuksista muita viranomaisia. Vuoden 2010 lopulla sotilasläänin esikunta järjestikin viranomaistilaisuuden, jossa sotilasläänin edustajat esittelivät virka-apuvalmiuteen liittyviä asioita. Tilaisuuteen osallistui sotilasläänin alu-

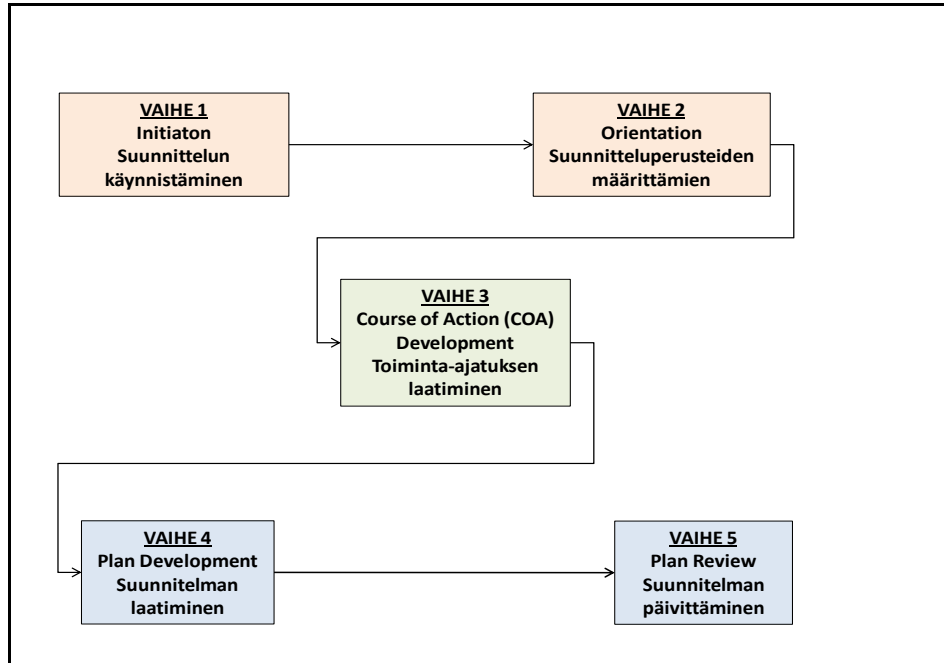
een poliisilaitosten päälliköt, pelastusjohtajat ja aluehallintovirasto AVI:en henkilöstöä. Vuoden 2012 alussa järjestettiin vastaavanlainen tilaisuus virka-apua antavien joukko-osastojen ja aluetoimistojen edustajille.

Tilaisuuksien järjestäminen oli hyvä aloitus viranomaisyhteistyön kehittämiseksi sotilasläänin vastuualueella. Tulevaisuudessa sotilasläänin on tarkoitus kiinteämmin osallistua muiden viranomaisten toimintaan ja luoda näin pohjaa yhteistyön kehittämiseksi. Yhteistyösopimukset tukevat tätä myönteistä kehitystä.

6.1 Suunnittelu- ja päätöksentekomalli

Virka-apuvalmiuden, virka-apujen suunnittelun ja päätöksenteon nopeuttamiseksi operaatiokeskukselle päätettiin kehittää uudenlainen toimintatapamalli. Malli päätettiin luoda Pohjois-Atlantin liitto Naton Guidelines for Operational Planning -suunnittelumallin (GOP) pohjalta. Malli sopii operaatiokeskukselle perustellusti, sillä puolustusvoimat on aloittamassa mallin käyttämisen sotilaallisten operaatioiden suunnittelussa (Ilmatorjuntaupseeriyhdistys ry. 2009, 8). Tässä työssä malli on esitetty vain tarvittavilta osiltaan ja varsinainen suunnittelumalli yksityiskohtineen jää operaatiokeskuksen käyttöön. Tässä työssä kehitettiin nimenomaan suunnitteluprosessia ja toimintamallia operaatiokeskukselle. Suunnittelumalliin liittyviä lukuisia asiakirjamalleja liitteineen ei vielä tässä työssä käsitelty. Asiakirjojen muotoilu jää opinnäytetyön jatkokehittelyksi.

Suunnittelumallin pohjana käytettiin Kanadan puolustusvoimien opasta The Canadian Forces Operational Planning Process (OPP). Suunnitteluprosessi koostuu viidestä suunnitteluvaiheesta ja se sisältää suunnittelun käynnistämisen, suunnitteluperusteiden määrittämisen, toimintaajatuksen laatimisen, suunnitelman laatimisen sekä suunnitelman päivittämisen. Kuviossa 3 on esitetty suunnittelu- ja päätöksentekomalli prosessina. GOP on siis suunnittelu- ja päätöksentekomalli, ei johtamismalli ja sellaisena sitä tulee käyttääkin. Johtaminen perustuu kuitenkin GOP:n avulla tehtyihin päätöksiin.



Kuvio 3 GOP- suunnittelu ja päätöksentekoprosessi (Government of Canada, 29)

GOP-prosessin mukaisesti suunnitteluprosessissa operatiivinen ajattelu, suunnitteluvaiheiden ja suunnittelun tuotteiden sisältö sekä systemaattinen tiedon keruu ja taltiointi korostuvat. GOP-suunnitteluprosessi on ”ylhäältä - alas” toteutettava peräkkäinen prosessi tai operaatioanalyysi. Suunniteltava tehtävä voi operaatiokeskukselle tulla myös muualta kuin ylemmältä esikunnalta. Virka-apupyynnö on hyvä esimerkki tällaisesta. Normaaliin virka-apuun liittyvä pyyntö tulee suoraan toiselta viranomaiselta, eikä siihen yleensä liity ylemmän esikunnan ohjeistusta tai mukana oloa.

Suunnittelun käynnistämisvaiheessa kootaan suunnitteluryhmä, jonka tarkoituksena on aloittaa virka-aputehtävän suunnittelu ja tuottaa virka-apua antaville joukoille esikäsky tehtävästä. Esikäskyn avulla voidaan aloittaa tehtävän valmistelut toteuttavassa organisaatiossa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Vaiheen aikana suunnitteluryhmä perehtyy tarvittavaan tausta-aineistoon. Tausta-aineistoa ovat esimerkiksi toimintaa ohjaava lainsäädäntö, virka-apuohjeistus, sotilasläänin vastuualueen resurssit, aikaisemmin laaditut riskianalyysit, aikaisemmat virka-apusuunnitelmat ja tiedot toimintaympäristöstä. Käynnistämisvaiheessa virka-avun päättäjältä pyydetään tarvittavat linjaukset. Päättäjän linjauksia voivat olla esimerkiksi tehtävän aikataulutus, yhteysupseerien asettaminen, tehtävään käytettävät joukot ja päättäjän erikseen harkitsevat asiat. Käynnistämisvaiheen aikana laaditaan työskentelysuunnitelma koko prosessin ajalle. (Government of Canada, 60-61.)

Toimintamallin taustatietoihin kuvataan ainakin:

- Maakuntakomppanian ohjeistus
- työvoima-apuohjeistus
- virka-apuohjeistus
- taulukko mihin kerätään tietoja resursseista tukea yleisimmissä tapauksissa
- tämä opinnäytetyö
- viranomaisyhteistyön kehittäminen
- tilannekuvan ylläpitäminen ja jakaminen itse operaatiossa alusta alkaen.
- yhteysupseerin asettaminen
- johtamisyhteydet
- uhka-arvioiden laatiminen ja puolustusvoimien kyky osallistua olemassa olevalla resursillaan uhkien torjuntaan.

Suunnitteluperusteiden määrittämisvaihe tuottaa lopulliset suunnitteluperusteet virka-aputehtävän suorittamiseksi. Vaiheen aikana muodostetaan kuva siitä, mitä tehtävän toteuttaminen vaatii ja miten se on tarkoitus toteuttaa. Vaiheessa suoritetaan tilanteenarviointi, jossa tehdään ainakin toimintaympäristöanalyysi, arvioidaan omia mahdollisuuksia, arvioidaan muiden viranomaisten ja toimijoiden mahdollisuuksia ja muodostetaan näkemys tarvittavista joukoista ja muista resursseista. Toimintaympäristöanalyysi toteutetaan aivoriihen avulla suunnitteluryhmässä. Aivoriihessä voi olla mukana myös virka-avusta päättävä henkilö. Toimintaympäristöanalyysin avulla voidaan selvittää esimerkiksi onko kyseinen tehtävä toteuttamiskelpoinen olemassa olevin resurssein ja riskein sekä selvittää samalla omat vahvuudet ja heikkoudet. (Government of Canada, 62-65.)

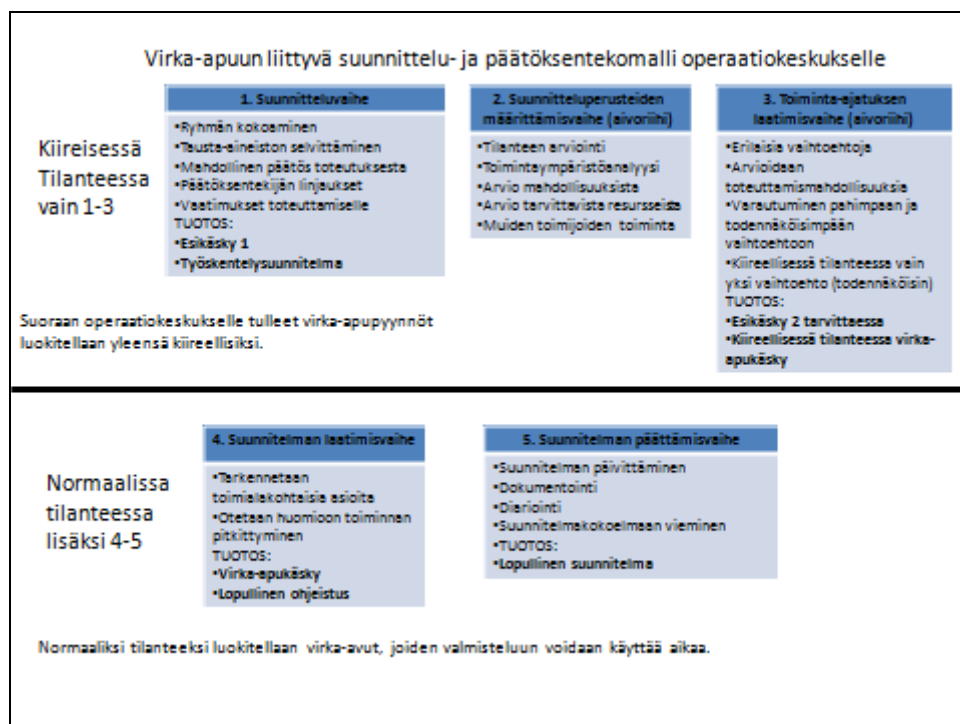
Toiminta-ajatuksen laatimisvaiheessa tehdään aivoriihen avulla erilaisia vaihtoehtoja tehtävän toteuttamiseksi. Vaihtoehtoja verrataan toisiinsa ja arvioidaan niiden toteuttamismahdollisuudet. Aivoriihen aikana suunnitteluryhmän jäsenet ja tarvittavat asiantuntijat kuvailevat periaatteita, joiden mukaisesti tehtävä voidaan toteuttaa. Toimintavaihtoehtot pyritään luomaan aina mahdollisimman toteuttamiskelpoisiksi. Ennen toimintavaihtoehtojen valitsemista niiden käyttökelpoisuudet testataan virka-avusta päättävän tahon antamin kriteerein. Lopuksi virka-avusta päättävä taho valitsee käytettävän vaihtoehdon ja siitä laaditaan toiminta-ajatus. (Government of Canada, 66-70.) Varautumisen osalta suunnitellaan ainakin pahin ja todennäköisin vaihtoehto.

Virka-aputehtävät edustavat usein tehtäviä, joiden suunnittelulle ei ole käytettävissä paljon aikaa. Päätökset tulee pystyä saamaan nopeasti aikaiseksi. Kiireellisessä tapauksessa toimintavaihtoehtoja voidaan tehdä vain yksi. Tällöin vaihtoehdon laatiminen tulee tehdä erittäin huolellisesti, jotta se ei aiheuta tehtävän suorittamiselle ongelmallisia tilanteita. Hyvänä esimerkkinä voidaan pitää jo aikaisemmin mainittua virka-apua suurien lumimäärien vuoksi.

Virka-aputehtävän toteuttaminen ei onnistu, jos tehtävässä oleva joukko ei itse kykene liikumaan syvässä lumihangessa.

Suunnitelman laatimisvaiheessa tarkennetaan toimialakohtaisia asioita ja otetaan huomioon esimerkiksi toiminnan pitkittyminen ja sen vaikutukset joukkojen toimintaan ja kaluston käytettävyyteen. Tarvittaessa suunnitelman laatimisvaiheesta pitää palata aikaisempiin vaiheisiin, jos todetaan, että jokin asia on jäänyt aikaisemmin käsittelemättä (Government of Canada, 71-72). Tämä vaihe on dokumentoinnin kannalta tärkeä vaihe ja helpottaa uusien samankaltaisten tehtävien suorittamista tulevaisuudessa.

Suunnitelman päivittämisvaiheen tarkoitus on varmistaa suunnitelman pysyminen käyttökelpoisena. Vuosien kuluessa toimintamallit ja niihin käytettävät joukot muuttuvat, joten seuraavan samankaltaisen tehtävän onnistumiseksi ja reagoinnin nopeuttamiseksi ovat suunnitelmat päivitettävä säännöllisesti. (Government of Canada, 73-74.) Erillisistä suunnitelmista muodostetaan operaatiokeskukselle suunnitelmakokoelma.



Kuvio 4 Suunnittelu- ja päätöksentekomalli operaatiokeskukselle

Kiireellisessä tapauksessa, jossa valmistelu-aikaa tehtävän suorittamiselle ei ole riittävästi, voidaan suunnittelu- ja päätöksentekomallista toteuttaa vain kolme ensimmäistä vaihetta. Tällöin suunnitelman laatimis- ja päivittämisvaihe voidaan tehdä jälkepäin tai tarvittaessa jättää vallaan tekemättä. Tulevaisuuden vastaavanlaisia tehtäviä varten suunnitelmat tulee kuitenkin tehdä ja ne tulee päivittää säännöllisesti. Kuten jo aikaisemmin mainittiin, voidaan

toimintavaihtoehdot rajoittaa ajan puutteen vuoksi yhteen mutta tarkasti tehtyyn vaihtoehtoon.

Prosessi etenee vaiheittain mutta eri vaiheet sulautuvat saumattomasti toisiinsa. Tämä tarkoittaa, että vaiheiden välissä ei ole varsinaisia taukoja ja jokaisesta vaiheesta voidaan aina palata aikaisempiin, jos esimerkiksi huomataan, että jokin asia on jäänyt käsittelemättä. GOP:n mukaisessa ajattelussa tuotetaan jokaisen vaiheen jälkeen päätös, linjaus, esittely tai asiakirja. Virka-apujen suunnittelussa jako ei ole näin selvä ja tuotokset voivat syntyä missä vaiheessa hyvänsä. Virka-avun luonne, suunnitteluryhmän kokoonpano ja aikataulu määrittelevät tuotosten aikataulun ja tarpeen.

Työskenneltäessä prosessin mukaisesti, suunnittelijat joutuvat lähestymään asiaa systemaattisesti ja analyttisesti sekä arvioimaan tehtävän rajoituksia ja mahdollisuuksia monelta eri kannalta. Virka-apupyyntöihin reagoiminen nopeutuu, kun ymmärrys suunniteltavaan asiaan kasvaa. Näin saadaan paremmin todellisuutta vastaavia suunnitelmia. Prosessin mukaisesti työskenneltäessä välivaiheet dokumentoidaan ja näin tehtävien vaihtuessa uudetkin päättäjät tietävät mihin olemassa olevat suunnitelmat perustuvat. (Ilmatorjuntaupseeriyhdistys ry. 2009, 10.)

6.2 Resurssien keräämisyökalu

Uudenlaisen suunnittelu- ja päätöksentekomallin lisäksi operaatiokeskuksen käyttöön päätettiin laatia Access-tietokantaohjelman pohjalle sovellutus. Sovellutuksen on tarkoitus helpottaa operaatiokeskuksen virka-apuun käytettävien resurssien keräämistä ja käyttöä. Erityinen vaatimus asetettiin sellaisille kalustollisille resursseille, joita voitaisiin joutua käyttämään erilaisissa valtakunnan kriiseissä, joita tapahtuu harvoin mutta joiden vaikutukset ovat kriittisiä. Sovellutuksen avulla kerätään tarvittava tieto jo etukäteen niin, että resurssien selvittäminen ei tarvitse aloittaa alusta jokaiseen tehtävään. Nykyisellään tiedot ovat poimittavissa hajanaisesti eri järjestelmistä ja usein ne joudutaan varmistamaan suorilla yhteydenotoilla joukko-osastoihin. Resurssityökalu ei kuitenkaan kokonaan poista tarvetta varmistaa tietojen ajantasaisuus ennen tehtävän antamista suorittavalle joukolle.

Tietokantasovelluksen käytettävyyttä arvioitaessa huomattiin, että ohjelmassa on paljon toimintoja, jotka eivät sovi käyttötarkoitukseen. Todettiin myös, että ohjelma voisi paljon yksinkertaisempi kuin Access -tietokantaohjelma monine lomakkeineen. Käyttäjien toiveena oli saada yksinkertainen taulukko, jossa helpoilla hakuehdoilla saadaan tarvittavat tiedot esitettyä yhdellä sivulla. Näin päädyttiin laatimaan resurssitaulukko Excel-taulukon pohjalle.

Taulukko tullaan puolen vuoden välein päivittämään resursseja antavissa joukko-osastoissa. Joukko-osastoilla on tällöin mahdollisuus vaikuttaa sen sisältöön ja ilmoittaa omien resurssiensa erityispiirteistä. Taulukkoa ei ole liitetty tämän opinnäytetyön liitteeksi sen luottamuksellisuuden vuoksi ja se on vain operaatiokeskuksen henkilöstön käytössä.

Vaatimuksia taulukkoon päivitettäville resursseille etsittiin operaatiokeskuksen aikaisempien vuosien tapahtumatilastoista ja arkistoista. 10.11.2011 palaverissa majuri Tatu Pulkkisen kanssa keskusteltiin viranomaisten, tässä tapauksessa poliisiviranomaisen mahdollisista tarpeista saada kalustoa tai resursseja käyttöönsä. Päätettiin tehdä kysely poliisin keskuudessa, jossa poliisi voi ilmaista toiveensa siitä, minkälaista apua se puolustusvoimilta toivoo. Poliisin toiveet otetaan taulukkoon mukaan ja samalla sovittiin kartoittaa myös muiden viranomaisten tarpeita.

16.1.2012 pidettiin talven lumimyrskyjen jälkeen sotilasläänin esikunnassa virka-aputoimintaan liittyvä resurssikokous. Kokouksessa määritettiin myös erilaisia vaatimuksia resurssitaulukolle. Samalla päätettiin määrittää kriteerit joukko-osastoille resurssien saataavuuden helpottamiseksi sellaisina aikoina jolloin esimerkiksi varastohenkilöstöä ei normaalisti ole työpaikalla.

14.2.2012 sotilasläänin esikunta järjesti alaisilleen joukko-osastoille ja aluetoimistoille virka-apuseminaarin, jossa resurssienkeräämistyökalu esiteltiin ensimmäistä kertaa. Tilaisuudesta saadun palautteen perusteella laadittiin ensimmäinen versio työkalusta. Työkalu annettiin joukko-osastoille täytettäväksi ja ensimmäisten kokemusten jälkeen sitä tullaan jatkuvasti päivittämään ja kehittämään sen soveltumista resurssityökaluksi.

7 Uuden mallin soveltuvuus ja uudistuksen arviointi

Järvisen & Järvisen (2000, 119) mielestä uuden innovaation arvioinnissa tärkein mittari on sen helppokäyttöisyys. Se on ainoa mittari, joka viittaa innovaation hyödyntämiseen. Innovaation helppokäyttöisyyttä tulee kuitenkin lopullisesti mitata vasta, kunnes se on valmis. Muita mittareita ovat täydellisyys, yksinkertaisuus, eleganssi ja ymmärrettävyys. (Järvinen & Järvinen 2000, 105.)

Uusia innovaatioita tulee koetella niiden käyttöympäristössä. Vaikka innovaatioita testattaisiin todenmukaisissa olosuhteissa ja koehenkilöt olisi huolella valittu, tulevat innovaation vaikutukset esille vasta pidemmän ajan kuluessa ja todellisissa käytännön tilanteissa. (Järvinen & Järvinen 2000, 124).

Uudenlaista suunnittelu- ja päätöksentekomallia testattiin erillisessä testitilaisuudessa keväällä 2012. Resurssityökalun soveltuvuutta ja toimivuutta arviointiin SWOT-analyysin avulla.

Molempiin tilaisuuksiin osallistui henkilöstöä, jotka ovat aikaisemmin jo osallistuneet erilais-
ten virka-apujen toteutukseen.

7.1 Uuden suunnittelu- ja päätöksentekomallin testaus

Uuden suunnittelu- ja päätöksentekomallin testaamiseksi operaatiokeskus odotti keväälle 2012 asti sopivan virka-apupyynnön tuloa. Koska sopivanlaista pyyntöä ei tullut, päätettiin mallia arvioida olemassa olevan tiedon perusteella. Mallia päätettiin arvioida siis aikaisempien virka-aputapausten kokemusten pohjalta. Testissä etsittiin ja pohdittiin todennäköisiä seikkoja, jotka voisivat toteutua lähes jokaisessa mahdollisessa tapauksessa. Testiin osallistui tutkijan lisäksi operaatiokeskuksen päällikkö, valmiusupseeri ja pelastuspäällikkö. Tutkija johti tilaisuuden ja vastasi osaltaan siitä, että ryhmä pysyi testattavassa aiheessa.

Kuten jo aikaisemmin luvun kuusi yhteydessä mainittiin, on puolustusvoimat ottamassa suunnittelu- ja päätöksentekomallia käyttöön sotilaallisten operaatioiden suunnittelussa. Testitilanteessa osalle testiryhmän jäsenistä kerrattiin ensin GOP:n mukainen suunnittelumalli. Osalle malli oli jo ennestään tuttu. Testitilaisuudessa pohdittiin mallin käyttöä muussakin suunnittelussa mutta tiedolla ei ollut merkitystä arvioitaessa sen käyttökelpoisuutta virka-apusuunnittelussa.

Mallin jokaisen vaiheen aikana ryhmä tuotti ideoita vaiheeseen liittyvistä tuotteista ja siitä miten tuotteet sopisivat operaatiokeskukselle virka-apusuunnittelun johtamiseksi. Jokaisen vaiheen aikana ideoitiin vaiheen kehittämistä paremmin toimivaksi. Yleisten huomioiden lisäksi jokainen tuotti ideoita omaan toimialaansa liittyen. Esimerkiksi pelastuspäällikkö ideoi miten hänen oman toimialansa asiat voivat vaikuttaa lopputulokseen ja mitä asioita ainakin pitää ottaa huomioon suunniteltaessa laadukasta lopputulosta.

Testaustilanteen lopuksi suunnittelu- ja päätöksentekomallia verrattiin operaatiokeskuksen aikaisempaan toimintamalliin. Vaihtoehtoja oli kolme ja ne olivat:

- Huonompi kuin aikaisemmin
- ei muutosta aikaisempaan
- parempi kuin aikaisemmin.

Arvioitavia asioita olivat uuden mallin:

- Helppokäyttöisyys
- tehokkuus
- vaikuttavuus
- vaikutus maineeseen ja imagoon
- lain vaatimusten parempi täytyminen

- mallin kautta työn arvostuksen paraneminen
- mallin yksityiskohtaisuus
- luotettavuus
- hyödyllisyys virka-apujen suunnittelussa ja johtamisessa
- prosessin ymmärrettävyys
- selkeys
- mallin tuomat uutuuspiirteet.

Jokaisesta arvioitavasta kohdasta testiryhmän jäsenet saivat valita yhden vaihtoehdon eli malli on parempi, mallissa ei ole muutosta edelliseen tai se on huonompi kuin aikaisempi malli. Vaihtoehtojen lisäksi ryhmän jäsenet saivat antaa sanallisen arvion ja parantamishdotuksia uuteen malliin. Sanallisia arvioita ja parantamishdotuksia ei tässä opinnäytetyössä voida kaikkia esitellä ja ne jäävät ainoastaan operaatiokeskuksen käyttöön.

Arvioinnin jälkeen pohdittiin ryhmässä miten mallia voitaisiin käyttää avuksi muissakin kuin virka-aputehtävissä eli mallin siirrettävyyttä. Lähtökohtana oli, että jos malli on alun perinkin luotu yleiseksi malliksi, niin se on helposti muunneltavissa erilaisiin tapauksiin.

Loppukeskustelussa nousi esille, että tämän opinnäytetyön lakiperusteiden tiivistelmä ja resurssityökalu tukevat hyvin uuden suunnittelu- ja päätöksentekomallin käyttöönottoa. Molemmat tuottavat arvokasta tietoa päätöksentekijälle. Mallia päätettiin testata tarkemmin toukokuussa 2012 järjestettävässä harjoituksessa, johon kaikki testiryhmän jäsenet osallistuvat. Laajemman testin päätteeksi ratkaistaan mallin käyttöönotto operaatiokeskuksen toimintamalliksi.

7.2 Resurssityökalun arviointi

Resurssityökalun soveltuvuutta arvioitiin SWOT-analyysimenetelmän avulla. Jokainen osallistuja arvioi resurssityökalua omista lähtökohdistaan eli miettivät miten työkalu helpottaa omaa toimintaa ja miten se soveltuu operaatiokeskuksen työskentelyyn. Analyysin tulokset on kuvattu kuviossa 3. siltä osin, kuin ne voidaan julkisessa työssä esittää. Lopulliset tulokset jäävät operaatiokeskuksen omaan käyttöön.

Menetelmän avulla analyysiin osallistujat määrittelevät arvioinnin kohteen vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhkat. SWOT -nimitys tulee menetelmän arvioitavien osa-alueiden englanninkielisistä nimistä. Menetelmän etuna on se, että se on helppo toteuttaa eikä se vaadi isoja resursseja. Menetelmän avulla voidaan kuitenkin nostaa esille asioita, joilla on merkitystä tutkittavalle aiheelle. Heikkoutena menetelmässä on, että se vaatii tarkkaa ohjausta. Ohjauksen avulla osallistujat saadaan pysymään aiheessa. (OK-opintokeskus.)

Vahvuudet ja heikkoudet ovat organisaatiosta tai itse arvioitavasta ideasta lähtöisin. Vahvuuksien kartoittamisessa realistisuus on tärkeää, eikä niitä tule liioitella. Heikkouksien kartoittamisessa on tärkeää olla menemättä henkilökohtaisuuksiin, sillä yhden henkilön toimintaa ei kannata leimata koko organisaation heikkoudeksi. (OK-opintokeskus.)

Mahdollisuudet ja uhkat puolestaan juontuvat ympäröivästä yhteiskunnasta ja lähitulevaisuudesta. Mahdollisuuksien osalta kannattaa pohtia miten nykyistä myönteistä kehitystä voidaan vahvistaa. Uhkien osalta kannattaa miettiä mahdollisia negatiivisia vaikutuksia, vaikka ne eivät suoraan uhkilta vaikuttaisikaan. Pohdinnassa kannattaa ottaa huomioon, että samat asiat voivat aiheuttaa sekä mahdollisuuksia että uhkia. (OK-opintokeskus.)

8 Tulokset

Tutkimuksen tulososassa parhaimmillaan yhdistyy kolme tutkimuksenteon keskeistä asiaa eli aiemmasta tutkimuksesta harkiten rakennettu tutkimustehtävän perusta, uuden tutkimuksen tuottamat tulokset ja tutkijan erittelevä ja arvioiva sekä kokonaisnäkemyistä hakeva mielenlaatu. Tutkimustuloksia selostettaessa tutkimuksen keskeinen anti esitetään tutkimusongelmittain mahdollisimman selkeästi ja yksinkertaisesti. (Hirsjärvi ym. 2003, 242.)

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli eri lakien ja säädösten kautta kartoittaa puolustusvoimien antamaan virka-apuun liittyviä perusteita ja vaatimuksia sekä luoda tutkimusteorian ja haastattelujen avulla sotilasläänien operaatiokeskuksille suunnittelu- ja päätöksentekomalli ja resurssityökalu virka-apuvalmiuden parantamiseksi. Seuraavissa alaluvuissa on käsitelty vastauksia näihin kysymyksiin.

8.1 Virka-apuun liittyvät lait sekä niiden perusteet ja vaatimukset

Lakeja, jotka käsittelevät puolustusvoimien velvollisuutta antaa virka-apua toiselle viranomaiselle löytyi useita. Kuitenkin vain harva niistä esitti vaatimuksen selvästi ja yksiselitteisesti. Vain laki puolustusvoimista ja laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille määrittelivät velvollisuuden tarkasti. Suurin osa laeista käsitteli aihetta rajallisesti ja jätti tulkitsijalle epävarman vaikutelman.

Tärkeimpien lakien kartoittaminen helpotti operaatiokeskuksen toimintaa virka-apupäätösten esittelyssä päättävälle taholle. Virka-apupäätöksiin pystyttiin kartoituksen jälkeen selvemmin merkitsemään mihin lakiin ja lain kohtaan kyseinen päätös perustuu. Tämän opinnäytetyön kartoituksessa tehtiin lakitiivistelmiin ja tiivistelmätaulukon tutustumalla tilannevalvonta-aliupseerit ja muu operaatiokeskuksen henkilöstö voivat helpommin selvittää perusteita

kyseiselle velvollisuudelle. Kartoituksen jälkeen tarvittavat lait ovat selvemmin tiedossa ja käytettävissä, joka on selvä muutos vanhaan toimintamalliin.

Lista laeista ei varmasti ole kattava mutta se kattaa kaikkein tärkeimmät. Lista myös johdattelee oikeaan lakiin, johon tutustumalla voidaan määrittellä tarkemmat perusteet. Lista antaa nopeasti vastauksen onko jollain viranomaisella oikeus pyytää virka-apua ja mihin lakiin perustuen. Listaa on helppo täydentää tulevaisuudessa, jos ja kun siihen ilmenee tarvetta.

Lainsäädännöstä selvästi puuttuu laki, joka suoraan määrittelisi ne viranomaiset, joilla on oikeus pyytää virka-apua puolustusvoimilta. Samassa laissa voitaisiin tarkemmin myös määrittellä minkälaisiin tehtäviin ja tilanteisiin virka-apua voidaan antaa. Tällä hetkellä perusteet eivät ole kaikkien viranomaisten osalta selvästi esitetty.

8.2 Suunnittelu- ja päätöksentekomalli ja resurssityökalu

Testitilaisuudessa jouduttiin arvioimaan uutta suunnittelu- ja päätöksentekomallia vain yleisesti, aikaisempien kokemusten pohjalta. Testissä ideoitiin kuitenkin sellaisia asioita, jotka voisivat toteutua kaikenlaisissa tapauksissa. Testitilaisuudessa saatiin kohtalaisen hyvä kuva mallin soveltuvuudesta operaatiokeskuksen käyttöön mutta yleisesti todettiin, että se vaatii vielä tarkempaa testausta.

GOP -suunnittelumallia pidetään yleisesti ylemmän johtoportaan suunnittelumallina mutta sillä voidaan testiryhmän mukaan suunnitella kohtuullisen helposti ja vakuuttavasti myös pienempiä kokonaisuuksia kuten virka-apuja. Taulukossa 4 on esitetty testin tulokset.

Arvioitava asia	Huonompi kuin aikai- semmin	Ei muutosta aikai- sempaan	Parempi kuin aikai- semmin
Helppokäyttöisyys			4(4)
Tehokkuus			4(4)
Vaikuttavuus		1(4)	3(4)
Vaikutus maineeseen / Imagoon			4(4)
Lain vaatimusten parempi täyttäminen			4(4)
Työn arvostus		1(4)	3(4)
Miten yksityiskohtai- nen malli on		1(4)	3(4)
Luotettavuus			4(4)
Hyödyllisyys			4(4)
Ymmärrettävyys			4(4)
Selkeys			4(4)
Uutuuspiirteet			4(4)

Taulukko 4 Suunnittelu- ja päätöksentekomallin vertailu aikaisempaan (n = 4)

Malli koettiin yleisesti varsin helppokäyttöiseksi, koska se jakautuu selvästi kuvattuihin vaiheisiin. Helppokäyttöisyydestä huolimatta malli saattaa olla alkuvaiheessa raskas ja hidaskäyttöinen. Se vaatii aluksi voimakasta ryhmäjohtamista, jotta suunnitteluryhmän työ kohdistuu oikeisiin asioihin. Oikein noudatettuna prosessi tuottaa helposti ja tehokkaasti laadukkaan lopputuloksen. Laadukkaasti tuotettu lopputulos koettiin puolustusvoimien ja erityisesti operaatiokeskuksen mainetta parantavaksi, koska prosessin avulla voidaan kaikki päätökset perustella ja tuotokset dokumentoida.

Mallia ei koettu testiryhmässä kovin yksityiskohtaiseksi mutta samalla todettiin, että virkapapujen luonne huomioon ottaen sitä ei voi täysin ollakaan. Oikein toteutettuna se ottaa asiat riittävästi huomioon ja kaikille tasoille jaettuna se on hyödyllinen, selkeä ja täsmällinen. Lopputulosta pidettiin luotettavana siinä tapauksessa, että prosessi käydään kokonaan läpi eikä oikomisista tapahdu.

Testiryhmä piti tärkeänä, että jo suunnittelun käynnistämisen vaiheessa on aivoriiheen saatava tilanteeseen sopiva asiantuntijajhenkilöstö. Suunnitteluryhmään pyydetään tarvittaessa muita viranomaisia. Jokainen suunnitteluryhmä pitää erikseen luoda ottaen huomioon virkapaputehtävän luonne. Suunnitteluryhmän tulee osallistua kiinteästi suunnitteluun, jotta taataan ryhmän tilannetietoisuuden säilyminen.

Testiryhmä totesi yleisellä tasolla mallin käyttökelpoiseksi ja arveli sen tuottavan uudenlaisen ajattelumallin virka-aputehtävien suunnittelemiseksi ja johtamiseksi. Sen arveltiin tuottavan parannusta aikaisempaan malliin erityisesti järjestelmällisyyden ja dokumentoinnin kautta. Testitilanteessa todettiin kuitenkin, että suunnittelu- ja päätöksentekomallin testaamiseen käytetty aika ei vielä mahdollista lopullisten johtopäätösten tekemistä ja että malli vaatii vielä lisättestausta.

Operaatiokeskus ei yleensä saa tehtävää ylemmältä johtoportaalta. Tällöin suunnittelu pitää aloittaa sen oman tiedon ja kokemuksen varassa. Tästä syystä mallin kehittämiseksi ja täydentämiseksi testiryhmä esitti erilaisten valmiiden lomakkeiden, kuvien, suunnitelmapohjien ja mallirunkojen päivittämistä uutta mallia vastaaviksi. Osittain lomakkeet ja mallirungot pitää laatia täysin uudella tavalla. Työn tekemiseksi ryhmä esitti erillistä tilaisuutta lähitulevaisuudessa.

Mallin siirrettävyyttä pohdittaessa todettiin, että mallia voidaan helposti muuttaa niin, että se soveltuu lähes minkä operaation tahansa suunnittelutyökaluksi. Syy siirrettävyyteen löytyy mallin alkuperästä. Se on jo alun perinkin luotu operaatioiden johtamiseen. Operaatiokeskuskelle siitä vain muokattiin soveltuvampi malli. Siirrettävyyttä ja käytettävyyttä helpottaa, että puolustusvoimien henkilöstö on jo osittain opetellut alkuperäisen mallin käytön, vaikka sitä ei ole otettukaan yleisesti ja kaikkea toimintaa koskevana käyttöön.

Suunnittelu- ja päätöksentekomalliin liittyy kiinteänä osana resurssityökalu. Resurssityökalu todettiin erittäin tarpeelliseksi jo sen laatimisvaiheessa. Työkalua oli pitkään kaivattu erilaisien virka-apuihin liittyvien resurssipyyntöjen avuksi. Erityisesti operaatiokeskuksen tilannevalvonta-aliupseerit olivat toivoneet sitä. Työkalun muotoutumiseen vaikuttivat useat erilaiset tapahtumat, tilaisuudet ja kartoitukset, joihin osallistui edustajia laajasti puolustusvoimien ja muiden viranomaisten henkilöstöä.

Resurssityökalun avulla voidaan saavuttaa selvästi mitattavaa ajansäästöä, kun operaatiokeskuksen ei tarvitse aloittaa suuritöistä kartoitusta virka-aputehtävän saavuttua. Operaatiokeskuksella on jo heti alkuvaiheessa oikeanlainen ja ajantasainen tieto käytettävissään. Työkalu on selvä parannus vanhaan käytäntöön, jossa resurssien selvittäminen ei ollut riittävän johdonmukaista.

Työkalun avulla sotilaslääni voi muodostaa vastuualueensa sisälle painopisteen esimerkiksi kalustonimikkeittäin. Kaikilla ei tarvitse olla kaikkea kalusto nopeasti käyttöön otettavissa vaan painopiste voidaan luoda joukkojen erityispiirteet huomioiden. Esimerkiksi joukko-osasto, jolla on paljon voimakoneita voi varautua muita selvemmin avustamaan tilanteissa jolloin yhteiskunnan sähkönjakelu heikkenee. Isot logistiikan varastot puolestaan voivat va-

rautua avustamaan Nokian kaltaisissa tapauksissa vedenjakeluun ja kuljetukseen soveltuvalla kalustolla.

Heikkoutena resurssityökalulle voidaan todeta sen päivittäminen. Työkalu on helppo päivittää mutta jos se ei toteudu halutulla tavalla, ei siitä ole juuri mitään hyötyä. Resurssien omistajien vastuulle jää tietojen oikeanmukaisuus sillä operaatiokeskuksessa sitä on vaikea tehdä. Jos omistaja ei jostain syystä halua päivittää tietojaan tai ei viitsi nähdä vaivaa esimerkiksi rikkoutuneen tai muuten käyttökelvottoman kaluston tietojen ajantasaisamisessa, saattaa operaatiokeskus aloittaa resurssien varaamisen aivan väärin ja siten vaarantaa jopa koko operaation onnistumisen. Taulukossa 5 on esitetty resurssityökalun arvioinnissa käytetyn analyysin tulokset.

Vahvuudet (Strengths)	Heikkoudet (Weaknesses)
<ul style="list-style-type: none"> - Järjestelmällinen tiedonkeruu - Työkalu on syntynyt tarpeesta - Resurssien erityispiirteiden huomiointi - Tietojen ajantasaisuus - Työkalun helppous ja yksinkertaisuus - Helppo ”myydä” ajatus - Resurssien omistajien vaikutusmahdollisuudet - Yksinkertainen muokata 	<ul style="list-style-type: none"> - Päivittämisen monimutkaisuus laajuudesta johtuen - Resurssien kartoittaminen vain kartalla tasolla - Mahdollisten vääränlaisten resurssien kartoittaminen
Mahdollisuudet (Objectives)	Uhkat (Threats)
<ul style="list-style-type: none"> - Laaja-alainen resurssien hallinta - Laadukas virka-aputoiminnan aloittaminen - Resurssien omistajat voivat määritellä resurssien käytön painopisteen - Operaatiokeskus voi määritellä sotilasläänin resurssien painopisteen - Resurssivalmiuden keskittäminen kalustonimikkeittäin - Työkalun laajentaminen virka-aputoiminnan ulkopuolelle - Työkalun käyttö koulutuksen apuna - Työkalun käyttö suunnittelu- ja päätöksentekoa mallissa - Tiedon ajantasaisuus 	<ul style="list-style-type: none"> - resurssien omistajat eivät näe päivittämistä tarpeellisena - Operaatiokeskuksen tietämyksen rajoittaminen vain työkalun varaan - Joustamattomuus lisäresursseille - Tiedon ajantasaisuus - resurssien omistajat voivat ohjata resursseja väärään suuntaan - tiedon vääristymisen mahdollisuus

Taulukko 5 SWOT -analyysi resurssityökalusta

9 Pohdinta ja tulosten analysointi

Lakeja, jotka määrittelevät puolustusvoimien antamaa virka-apua löytyy useita mutta niistä ei yksiselitteisesti aina selviä viranomaiset, joilla on oikeus hakea virka-apua. Todellisissa tilanteissa aina silloin tällöin kuitenkin käy, että virka-apua hakee viranomainen, jolla ei sii-

hen lain perusteella ole oikeutta. Todellisuudessa lähes yhtä usein saman tapauksen hoitamisessa on osallisena viranomaisen jolla siihen on oikeus. Tällaiset virheelliset tapaukset johtuvat usein yleisen tiedon puutteesta. Kaikki viranomaiset eivät aina tiedä onko heillä tähän oikeutta. Viimeistään sotilasläänin operaatiokeskuksen tulee tietää mihin lakiin perustuu velvollisuus virka-avun antoon.

Tämän opinnäytetyön osana tutustuttiin ja koottiin yhteen edellä mainittuja lakeja. Lakien kokoaminen helpottaa operaatiokeskuksen työtä sen joutuessa perustelemaan virka-apuihin liittyviä ratkaisujaan. Lakeja voidaan myös käyttää suunnittelu- ja päätöksentekomallissa perusteena esiteltäessä päättäjälle toteutetaanko virka-aputehtävä.

Lakien tarkoitus ei ole vaikeuttaa puolustusvoimien toimintaa virka-avun antajana. Lähtökohdana kuitenkin on, että jossain asia on säädettävä. Puolustusvoimat on ilmeisesti joskus nähnyt tärkeänä ja tarpeellisena saada aikaan laki, joka käsittelee poliisille annettavaa virka-apua. Muut viranomaiset ovat omassa lainsäädännössään nähneet tärkeänä jonkun toisen kuin puolustusvoimien antaman avun, siksi puolustusvoimien osuus ikään kuin mainitaan vain sivulauseissa.

Jäljempänä pohditaan vielä erikseen suunnittelu- ja päätöksentekomallin sekä resurssityökälun etuja ja haittoja. Näiden kahden uudistuksen luomiseen liittyi suuri määrä haastatteluja, neuvottelutilaisuuksia, seminaareja kahdenvälisiä keskusteluja. Pääsääntöisesti kaikki olivat sitä mieltä, että uudistukset ovat tarpeellisia ja ne kannattaa toteuttaa. Samalla nähtiin, että niistä on hyötyä operaatiokeskuksen toiminnalle muutenkin kuin vain virka-apuihin liittyen. suunnittelu- ja päätöksentekomalli on helposti siirrettävissä ja sovellettavissa muuhunkin toimintaan.

Vaikka yleisesti oltiin uudistuksen kannalla, havaittiin jonkin verran myös lievää vastustusta uudistuksille. Vastustus ei tullut muiden viranomaisten tai yhteistyökumppaneiden taholta vaan operaatiokeskuksen sisältä. Mietittäväksi jää voiko vastustus johtua uuden mallin outoudesta ja siitä, että siitä ei ole laajoja kokemuksia. Joidenkin henkilöiden mielestä voi olla helpompi jatkaa vanhalla totutulla tavalla kuin opetella uutta ja tuntematonta. Uuden opettaminen vaatii yleensä vanhan poisoppimista ja tähän ei kaikilla tunnu olevan halua tai aikaa.

9.1 Kehitetyn toimintamallin ja resurssityökälun käytännön hyödyt

Kehitetyn toimintamalli eli suunnittelu- ja päätöksentekomalli on järjestelmällisempi ja joustavampi tapa suunnitella virka-apuja kuin nykyinen toimintatapamalli. Siinä käytetään samaa mallia sovellettuna kuin tulevaisuudessa muuallakin suunnittelussa puolustusvoimissa. Henki-

löstö osaa osittain jo nyt käyttää alkuperäistä mallia ja operaatiokeskuksen siirtyminen käyttämään sitä ei vaadi laajaa kouluttamista.

Kiireellisessäkin tapauksessa uuden mallin mukainen suunnitteluprosessi on mahdollista viedä järjestelmällisesti läpi. Järjestelmällisyys takaa omalta osaltaan, että kaikki tehtävään liittyvät asiat käsitellään tai ainakin huomioidaan toteutettavissa aivoriihissä. Suunnitteluryhmän kokoa voidaan tarpeen mukaan kasvattaa tai pienentää joustavasti. Malli on prosessina joustava ja sen aikana voidaan helposti palata myöhemmistä vaiheista aikaisempiin. Jonkin tietyn vaiheen poisjättäminen tarpeettomana ei turmele koko prosessia.

Mallin avulla saadaan aikaan riittävät perusteet päätöksenteolle. Päätökset myös dokumentoidaan järjestelmällisemmin kuin nykyisessä toimintatapamallissa, joka mahdollisti epämääräisemmän dokumentoinnin. Dokumentoinnin kautta tulevien tapausten käyttö helpottuu, koska on jo olemassa järjestelmällistä tietoa aikaisemmista tapauksista. Oikeiden päätösten jälkeen annettavilla esikäskyillä voidaan virka-aputehtävään liittyvät toimenpiteet aloittaa nyt etupainotteisemmin jolloin saadaan aikaan merkittäviä aikasäästöjä.

Mallia käyttämällä voidaan hyödyntää asiantuntijoiden ammattitaitoa paremmin kuin nykyisellä toimintatapamallilla. Prosessi itsessään ohjaa asiantuntijoiden keskittymistä tehokkaammin painopistealueille. Laadukkaampi lopputulos parantaa suoraan operaatiokeskuksen ja osin myös koko puolustusvoimien mainetta virka-apujen tuottajana.

Resurssityökalun avulla voidaan saavuttaa merkittäviä aikavoittoja järjestelmällisen tiedonkeruun vuoksi. Enää ei operaatiokeskuksen tarvitse aloittaa resurssitietojen selvittämistä vasta, kun virka-apupyynnö on tullut. Työkalun avulla voidaan lisäksi opastaa muita viranomaisia hakemaan juuri tietynlaista kalustoa virka-apupyynnössään.

Resurssityökalun avulla on mahdollista saavuttaa kalustollinen painopiste joukko-osastoittain. Kaikkien joukko-osastojen ei välttämättä tarvitse varautua kaikenlaiseen toimintaan ja operaatiokeskus voi ottaa niiden erityispiirteet huomioon. Siksi esimerkiksi joukko-osasto, jossa muutenkin käytetään paljon voimakoneita, voi varautua muiden puolesta antamaan voimakoneita toisen viranomaisen käyttöön. joku toinen joukko-osasto voi puolestaan varautua vedenkuljetus- ja jakelukaluston lainaamiseen.

Resurssityökalu kehitettiin yksinkertaisen Excel-taulukon pohjalle. Siksi sen käyttö ja päivittäminen eivät vaadi uuden ohjelman opettelemista. Taulukkoon voidaan sisällyttää tarpeen mukaan erilaisia kaavoja ja hakuja, jotka helpottavat olemassa olevan tiedon löytymistä. Excel-taulukko on myös helposti muokattavissa ja siirrettävissä muidenkin kuin virka-aputehtävien tiedonkeruun apuvälineeksi. Excel-taulukko, jos siinä ei ole kuvia ja isoja mak-

roja, ei vaadi isoa muistia vaan se on käyttökelpoinen lähetettäväksi esimerkiksi sähköpostin liitetiedostossa.

9.2 Toimintamallin ja resurssityökalun rajoitteet

Suunnittelu- ja päätöksentekomalli ei suoraan anna vastauksia, kuinka virka-aputehtävät tulee hoitaa. Se ei ole malli, jossa olisi suoraan esitetty oikeita vaihtoehtoja. Malli kuitenkin ohjaa suunnitteluryhmän työskentelemään oikealla tavalla ja järjestelmällisesti kohti oikeaa lopputulosta.

Varsinaisia rajoitteita, jotka kokonaan estäisivät mallin käytön, ei alustavissa testeissä havaittu. Tulevaisuudessa, kun mallia aletaan järjestelmällisemmin testata, voidaan löytää mahdollisesti lisää toimintaa rajoittavia tekijöitä. Suurimmat rajoitteet liittyvät henkilöstön motivaatioon ja siihen miten hyödylliseksi yksittäiset henkilöt mallin kokevat.

Malli voi olla aluksi raskas ja hidas viedä läpi. Alkuvaiheessa se vaatii voimakasta ryhmäjohtamista, jotta suunnitteluryhmä työskentelee oikealla tavalla. Ensimmäisien käyttökertojen aikana joudutaan laatimaan tarkemmat taustatiedot, lomakkeet ja mallirungot.

Oikeanlaisen suunnitteluryhmän kokoaminen voi joissain tapauksissa osoittautua vaikeaksi. Operaatiokeskuksella on käytännössä vain yksi asiantuntija jokaiselle toimialalle. Sijaisuusjärjestelyt ovat tästä syystä hankalat. Esimerkiksi pelastuspäällikön ollessa vuosilomalla on hänen korvaaminen vaikeaa, koska sotilasläänin esikunnasta ei kyseistä asiantuntijuutta muualta löydy. Tällaisissa tapauksissa operaatiokeskuksen tulee turvautua muiden sotilasläänien ja ylempien esikuntien apuun.

Resurssityökalun rajoitteet liittyvät sen päivittämiseen. Jos joukot eivät koe työkalua tarpeellisenä, eivätkä siksi päivitä sitä riittävällä tarkkuudella, operaatiokeskus saattaa menettää paljon aikaa aloittamalla toimenpiteet väärin. Päivittäminen voi vaikeutua lisäksi jos taulukko päästetään laajenemaan liian kattavaksi. Operaatiokeskuksen tuleekin harkita tarkasti millaiseen kalustoon painopiste tulee luoda.

10 Johtopäätökset ja toimenpidesuosituksukset

Tutkimuksen tavoite oli eri lakien ja säädösten kautta kartoittaa puolustusvoimien antamaan virka-apuun liittyviä perusteita ja vaatimuksia sekä luoda tutkimusteorian ja haastattelujen avulla sotilasläänien operaatiokeskuksille toimintamalli ja työkalu virka-apuvalmiuden parantamiseksi. Seuraavassa on esitetty työstä tehtyjä johtopäätöksiä ja joitain toimenpidesuosituksia. Kaikkia johtopäätöksiä ja suosituksia ei ole tässä työssä voitu esittää, koska ne liittyvät operaatiokeskuksen toiminnan siihen osaan, joka ei ole julkista.

Lakien ja säädösten osalta voidaan todeta, että virka-aputoiminnan helpottamiseksi ja selkeyttämiseksi pitäisi säätää laki, joka käsittelisi yhdessä säädöksessä kaikkia puolustusvoimien antamaa virka-apua. Nyt suoraan puolustusvoimien antamaa velvoitetta säätelee vain laki puolustusvoimien poliisille antamasta virka-avusta.

Koska edellä mainittua lakia ei ole olemassa, tulee operaatiokeskuksen vielä tämänkin työn jälkeen jatkaa lakiperusteiden kartoittamista, jotta varmasti kaikki toimintaa säätelevät lait saadaan selvitettyä. Lakeihin liittyvät muutokset tulee myös tarkastaa säännöllisen välein ja kouluttaa henkilökunnalle.

Sotilasläänin operaatiokeskuksen resurssitaulukko tulee päivittää riittävän usein, jotta operaatiokeskus voisi pysyä selvillä ainakin yleisimmistä tavoista tukea muita viranomaisia. Taulukon kehittämistyötä tulee edelleen jatkaa, jotta siitä saataisiin mahdollisimman kattava. Taulukon päivittämien tulee suunnitella ja ohjeistaa niin, että kaikki voisivat sitoutua sen ylläpitoon.

Puolustusvoimien tulisi kokonaisuudessaan määrittää miten ja milloin virka-avusta siirrytään työvoima-apuun. Samalla tulee määrittää palveluille hinnat. Työ tulisi tehdä Pääesikunnan johdolla, jotta kaikki virka-apuihin ja työvoima-apuihin osallistuvat joukot käyttäisivät samantaisia maksuperusteita.

Jos muut viranomaiset eivät tiedon puutteen vuoksi osaa pyytää virka-apua puolustusvoimilta, jää vastuu muiden viranomaisten ohjeistamisesta puolustusvoimille. Puolustusvoimien eri hallinnontasojen tulee aktiivisesti olla yhteydessä eri viranomaisiin omalla yhteistyötasollaan ja järjestää harjoituksia, opetustilaisuuksia tai erilaisia seminaareja tiedon jakamiseksi. Tilaisuuksissa tulee käsitellä ainakin laillisuusksymyksiä ja käytännön esimerkkejä toiminnasta. Tällaisissa tilaisuuksissa ainakin voidaan tutustua toisiin ja näin luoda vahva yhteistyöverkosto.

Maakuntakomppanioiden käyttö virka-apuihin vaatii vielä lisäselvitystä ja -ohjeistusta puolustusvoimien sisällä. Maakuntakomppanioiden käytön selvitystyöllä voidaan parhaimmillaan saavuttaa jopa kahden vuorokauden ajansäästö, jos se tehdään huolellisesti.

Suunnittelu- ja päätöksentekomalli on periaatteessa siirrettävissä muihinkin operaatiokeskuksen johtamiin tehtäviin. Tällaisia tehtäviä voisivat olla ainakin isojen yleisötilaisuuksien, paraatien ja sotaharjoitusten turvallisuustoiminta. Myös pelastusalan tapauksissa, kuten tulvissa, metsäpaloissa ja esimerkiksi kemikaalionnettomuuksissa toimintamalli voi selkeyttää suunnittelua.

Suunnittelu- ja päätöksentekomallin lopullinen tarkastelu suoritetaan vasta toukokuun 2012 lopulla. Tarkastelun jälkeen päätetään mallin lopullisesta käyttöönotosta tai siihen liittyvästä jatkokäsittelytehtävästä. Nyt jo voidaan kuitenkin todeta, että malli on syntynyt tarpeesta ja se selvästi on parannus aikaisempaan. Jatkokäsittelytehtäväksi malliin jää ainakin erilaisten asiakirjojen, lomakkeiden ja mallirunkojen luominen. niiden avulla voidaan helpottaa mallin mukaisen suunnitteluprosessin läpivientä.

Haastatteluissa ja testitilanteissa osa haastateltavista oli eri mieltä kuin muut. Myöhemmässä vaiheessa voitaisiin tarkemmin selvittää miksi näin oli. Voisiko oman työn tekeminen olla niin tärkeää, että sen toteutuksessa ei nähdä puutteita ja työtä ei haluta kehittää. Toisaalta voitaisiin selvittää, olisiko haastattelutilanne tai haastattelijan oma esiintyminen vaikuttanut tuloksiin. jatkotutkimuksen avulla voitaisiin löytää operaatiokeskuksen työskentelyssä mahdollisesti esiintyviä puutteita ja epäkohtia.

11 Yhteenveto

Koko tämä opinnäytetyö syntyi aidosta tarpeesta kehittää operaatiokeskuksen virka-apuvalmiutta. Lakeihin tutustuminen, suunnittelu- ja päätöksentekomallin sekä resurssityökäulun luominen olivat jokainen yksistäänkin jo askel paremman valmiuden saavuttamiseksi. Opinnäytetyön tekemisen yhteydessä tutkijalle, kuten myös koko operaatiokeskukselle, muodostui varsin kattava näkemys virka-aputoiminnasta ja siihen liittyvistä yksittäisistä asioista.

Opinnäytetyön tekeminen kesti oletettua kauemmin, koska sen useat osakokonaisuudet veivät aikaa ja etenivät varsin hitaasti. Erityisesti lakiteksteihin tutustuminen oli hidasta. Nokian vesikriisiin tutkiminen taas oli mielenkiintoisin osuus erityisesti sen vuoksi, että kyseisestä operaatiosta puolustusvoimat sai paljon myönteistä palautetta. Työnantajan tuki opinnäytetyön tekemiselle oli ehdottoman tärkeää. Työnantaja suhtautuikin työhön erittäin myönteisesti ja asetti henkilöstöään käytettäväksi haastatteluihin ja testitilaisuuksiin.

Kaikkein hankalampana opinnäytetyötä tehdessä oli suunnittelu- ja päätöksentekomallin testaaminen. Siihen soveltuvaa virka-aputehtävää ei operaatiokeskukselle tullut ja kevään 2012 kiireiset työtehtävät vaikeuttivat mallin testaamista. Lopuksi mallia päätettiin testata yleisellä tasolla ja olemassa olevaan kokemukseen perustuen. Tulokset olivat kuitenkin rohkaisevia ja suuntaa antavia sekä johtivat päätökseen mallin jatkotestauksesta.

Jo tutkimusmenetelmään tutustumisvaiheessa tutkijalle selvisi, että konstruktiivinen tutkimus voi kestää pitkään. Viitekehysten luominen, haastattelujen tekeminen, uudistuksen luominen ja lopuksi kaiken testaaminen ja mittaaminen veivät karkeasti ottaen puolitoista vuotta. Työ oli kuitenkin mielenkiintoista tehdä, kun sen tarve oli olennainen ja sen tulokset voivat aidos-

ti auttaa operaatiokeskusta parantamaan valmiuksiaan laadukkaiden virka-aputehtävien hoitamisessa.

Vuoden 2012 tammikuussa julkaistiin puolustusvoimien suunnitelma uusista organisaatioista. Tämän raportin kirjoittamishetkellä on alustava tieto sotilaslääniä mahdollisesta lakkauttamisesta. Operaatiokeskuksen tehtävät tulevat ehkä uusimuotoisissakin organisaatioissa säilymään aluehallintoviranomaisen tehtävinä. Tulevaisuuden suunnittelutyössä onkin aloitettu käyttämään termiä aluevastuussa oleva operaatiokeskus, sotilaslääni operaatiokeskuksen sijaan. Virka-apuvalmiuden parantamisen ja tämä tutkimustyön tulee pystyä vastaamaan myös näihin tulevaisuuden haasteisiin.

Lähteet

Alasuutari, P. 1994. Laadullinen tutkimus. 2. Uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.

Aluevalvontalaki (755/2000)

Alusliikennepalvelulaki (623/2005)

Asetus pelastustoimesta (787/2003)

Asevelvollisuuslaki (1438/2007)

Eduskunta. 2009. Maakuntajoukkojen nykyistä laajempi käyttäminen virka-aputehtävissä. Kirjallinen kysymys 1095/2009. Tulostettu 14.3.2011.

http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk_1095_2009_p.shtml

Eduskunta. 2010. Virka-avun pyytäminen puolustusvoimilta VR:n lumiongelmiin. Kirjallinen kysymys 109/2010. Tulostettu 14.3.2011.

http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk_109_2010_p.shtml

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 2. painos. Tampere: Vastapaino.

Government of Canada. 2008. The Canadian Forces Operational Planning Process (OPP). Change . Tulostettu 3.11.2011.

http://publications.gc.ca/collections/collection_2010/forces/D2-252-500-2008-eng.pdf

Grönfors, M. 1985. Kvalitatiiviset kenttätöyömenetelmät. 2. Painos. Juva: WSOY.

Hallintolaki (434/2003)

HE187/2004. Tulostettu 14.11.2011. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2004/20040187>

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2003. Tutki ja kirjoita. 6.-9., uudistettu painos. Helsinki: Tammi.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. 15., uudistettu painos. Helsinki: Tammi.

Ilkko, M. 2008. Sotilaat saapuvat pyydettyä. Artikkelit Ruotuväki-lehdessä. Tulostettu 21.2.2011. <http://www.viranomaistenvalmius.fi/ruotuvaki-viranomaisavun-erikoisnumero-2008.pdf>

Ilmailulaki (1194/2009)

Ilmatorjuntaupseeriyhdistys ry. 2009. Taistelun ja tulenkäytön johtaminen. 2/2009. Helsinki: Adspace.

Jussila, L. & Onali-Ovaska, A. 2011. Vanhuksia lähti evakkoon sähköttömistä kodeista Etelä-Savossa. Hämeen Sanomat 26.1.2011, Kotomaan uutiset, 8.

Järvinen, P. & Järvinen, A. 2000. Tutkimustyön metodeista. Tampere: Opinpajan kirja.

Korkeaaja, J. 2011. Armeijan virka-apua voisi käyttää enemmänkin. Artikkelit 28.1.2011. YLE uutiset. Tulostettu 21.2.2011.

http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2011/01/korkeaaja_armeijan_virka-apua_voisi_kayttaa_enemmankin_2323063.html?origin=rss

Laki Liikenteen turvallisuusvirastosta (863/2009)

Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille (781/1980)

Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 3 ja 10 §:n muuttamisesta (502/2009)

Laki puolustusvoimista (551/2007)

Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (556/2007)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Maavoimien esikunta. 2010. Joukko-osastot. Tulostettu 1.2.2001.

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:DXso_4XfmHoJ:www.puolustusvoimat.fi/maavoimat/joukko-osastot/%3Furile%3Dwcm%253Apath%253A/su%2520puolustusvoimat.fi/puolustusvoimat.fi/maavoimat/joukko-osastot/maave+Joukko-osasto&cd=5&hl=fi&ct=clnk&gl=fi&client=firefox-a&source=www.google.fi

Merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009)

OK-opintokeskus. SWOT -analyysi. Tulostettu 24.3.2012. <http://ok-opintokeskus.fi/swot-analyysi>

Onnettomuustutkintakeskus. 2009. Puhdistetun jäteveden joutuminen talousvesiverkoston Nokialla 28.-30.11.2007. Tutkintaselostus. Tulostettu 22.3.2011.

http://www.vvy.fi/files/786/OTK_Nokian_vesikriisi.pdf

Pelastuslaki (468/2003)

Puolustusministeriö. 2006. Ehdotus puolustusvoimalaiksi. Puolustusvoimalakitoimikunnan mietintö. Tulostettu 28.2.2011.

http://www.defmin.fi/files/749/Puolustusvoimalakitoimikunnan_mietinto.pdf

Puolustusministeriö. 2009. Laki puolustusvoimista. Täytäntöönpano ja toimivuus. lausuntoyhteenveto. Tulostettu 10.2.2011.

http://www.defmin.fi/files/1362/lausuntoyhteenveto_PVL.pdf

Puolustusministeriö. 2010. Suomalainen asevelvollisuus. Asevelvollisuustyöryhmän raportti. Luettu 27.1.2011.

http://www.defmin.fi/files/1648/Suomalainen_asevelvollisuus_plmv2_2010.pdf

Pääesikunnan viestintäosasto. 2009. Taskutietoa Puolustusvoimista. Kolmas korjattu painos. Helsinki: Edita.

Rajavartiolaki (578/2005)

Suomen perustuslaki (731/1999). Tulostettu 27.1.2011.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Ruotuväki. 2008. Operaatiokeskus. Univormut yhteistyössä. Viranomaisavun erikoisnumero 2008. Tulostettu 22.3.2011.

<http://www.viranomaistenvalmius.fi/index2.php?article=univormut-yhteistyossa>

Salopuro, R. 2009. Puolustusvoimien virka-apu pelastustoimelle ja osallistuminen pelastustoimintaan. Tutkielma. Koulutuskeskus Dipoli. Tulostettu 28.2.2011.

<http://lib.tkk.fi/Reports/2010/urn100168.pdf>

- Sanastokeskus. 2009. Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto. Luettu 27.1.2011.
<http://www.leilankuja4.fi/turva%20www/sanastot/sv-sanasto-cdrom.pdf>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. 2007. Virka-apupyyntö Nokialle. Tiedote 428/2007. Tulostettu 21.2.2011. <http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/view/1217765>
- Sisäasiainministeriö. 1980. Asetus puolustusvoimien virka-avusta poliisille. (782/1980). Tulostettu 21.11.2011. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1980/19800782>
- Sisäasiainministeriö. 1999. Asetus puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun asetuksen (782/1980) muuttamisesta. Tulostettu 21.11.2011.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1999/19990197>
- Sisäasiainministeriö. 2005. Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain muuttamisesta. Tulostettu 14.11.2011. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2005/20050522>
- Sisäasiainministeriö. 2009. Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 3 ja 10 §:n muuttamisesta. Luettu 14.11.2011. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090502>
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
- Taideteollinen korkeakoulu. 2005. Virtuaaliyliopisto. Tulostettu 1.2.2011.
http://www.uiah.fi/virtu/materiaalit/tuotetiede/html_files/153_ohjaava.html
- Tullilaki (1466/1994)
- Valtioneuvosto. 2010. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. Tulostettu 28.2.2011.
<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=123450&lan=fi>
- Valtonen, V. 2007. Käsitteitä viranomaistyöstä. Teoksessa Pelastusopiston julkaisu. Viranomaisyhteistyö -hyvät käytännöt. Luettu 11.10.2011.
[http://www.pelastusopisto.fi/pelastus/images.nsf/files/54E7AFC7705B12B0C22574780046D894/\\$file/Taitto&al2007.pdf](http://www.pelastusopisto.fi/pelastus/images.nsf/files/54E7AFC7705B12B0C22574780046D894/$file/Taitto&al2007.pdf)
- Valtonen, V. 2008. Käsiteanalyysi viranomaisyhteistyöstä. Tutkielma. Dipoli, Luettu 27.1.2011.
http://www.ekpelastuslaitos.fi/includes/file_download.asp?deptid=16974&fileid=6423&file=Kasiteanalyysi_viranomaisyhteistyosta_valtonen.pdf&pdf=1
- Valtonen, V. 2010. Turvallisuustoimijoiden yhteistyö. Väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulun julkaisusarja 1, n:o 3. Helsinki: Edita.
- Verkkouutiset. 2011. Puheloinen kiittelee laajaa turvallisuusyhteistyötä. Luettu 27.1.2011.
http://www.verkkouutiset.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=47195:puheloinen-kiittelee-laajaa-turvallisuusyhteistyota&catid=6:politiikka-paeeuutinen-&Itemid=30
- Wikipedia. 2011. Nokian vesikriisi. Luettu 22.3.2011.
http://fi.wikipedia.org/wiki/Nokian_vesikriisi
- Yle 2010. Varusmiehistä ei saada apua lumitöihin. Artikkel. Tulostettu 31.3.2011.
http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2010/02/varusmiehista_ei_saada_apua_lumitoihin_1472895.html?sendtofriend=true
- Öljyvahinkojen torjuntalaki (1673/2009)

Julkaisemattomat viranomaislähteet

Pääesikunta, Henkilöstöosasto. 1999. Määräykset puolustusvoimien työvoima-avusta. Hallinnollinen ohje. 1147/2.15/D/1

Pääesikunta, Operatiivinen osasto. 2007a. Puolustusvoimien tavanomainen virka-apu ja siihen rinnastettavat velvoitteet. OPO-käsky. AD32414: TLL IV Viranomaiskäyttö

Pääesikunta, Operatiivinen osasto. 2007b. Puolustusvoimien tavanomaisesta poikkeava virka-apu. OPO-käsky. AD32420: TLL IV Viranomaiskäyttö

Kuvat, kuviot ja taulukot

Kuva 1 Puolustusvoimien sotilasläänit (Wikipedia).....	8
Kuvio 1 Tutkimuksen rakenne ja eteneminen.....	15
Kuvio 2 Uudistuksen toteuttamisprosessi (Järvinen & Järvinen 2000, 105)	16
Taulukko 1 Tiivistelmä tärkeimmistä virka-apuihin vaikuttavista laeista	41
Kuvio 3 GOP- suunnittelu ja päätöksentekoprosessi (Government of Canada, 29)	64
Kuvio 4 Suunnittelu- ja päätöksentekomalli operaatiokeskukselle.....	66
Taulukko 4 Suunnittelu- ja päätöksentekomallin vertailu aikaisempaan (n = 4)	73
Taulukko 5 SWOT -analyysi resurssityökalusta.....	75

Liite

Liite 1: Lait, jotka käsittelevät puolustusvoimien virka-apua mutta eivät liity operaatiokeskuk-
sen antamaan virka-apuun

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/ 2002**6 § Virka-apu**

Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-
apua.

Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä 194/2002**30 § Viranomaiset**

Poliisi valvoo vaarallisten aineiden tiekuljetuksia ja niihin liittyvää tilapäistä säilytystä. Suo-
mesta lähteviä ja Suomeen tulevia vaarallisten aineiden tiekuljetuksia ja niihin liittyvää tila-
päistä säilytystä valvovat myös tullilaitos ja rajavartiolaitos kumpikin toimialallaan. Puolus-
tusvoimien valvonnassa tapahtuvista kuljetuksista säädetään VAK-laissa.

31 § Valvontaviranomaisten yhteistyö

Edellä 30 §:ssä mainitut valvontaviranomaiset antavat vaarallisten aineiden kuljetusten val-
vomiseksi virka-apua ulkomaisille valvontaviranomaisille, jos sen antaminen perustuu Euroo-
pan yhteisön säännöksiin tai Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen velvoitteisiin.

Laki alusturvallisuuden valvonnasta 370/1995**9 § Virka-apuviranomaiset**

Tässä laissa tarkoitetuissa asioissa ovat satama-, tulli-, rajavartio-, poliisi-, työsuojelu- ja
terveysviranomaiset sekä puolustusvoimat ja Liikennevirasto kukin toimialallaan velvollisia
antamaan pyydettyä tarpeellista virka-apua Liikenteen turvallisuusvirastolle. Rajavartiolai-
toksen antamasta virka-avusta säädetään rajavartiolaissa (578/2005).

Valtion eläkelaki 1295/2006**151 § Valtiokonttorin tarkastusoikeus**

Valtiokonttorilla on oikeus tarkastaa työnantajan asiakirjoista 148 §:n 1 momentissa tarkoitet-
tujen tietojen oikeellisuus.

Tarkastuksen tekemistä varten Valtiokonttorilla on oikeus saada virka-apua poliisilta ja muilta
viranomaisilta.

Sairausvakuutuslaki 1224/2004**3 § Virka-apu**

Kansaneläkelaitoksella on oikeus saada virka-apua viranomaiselta.

Laki aluehallintovirastoista 896/2009**19 § Virka-apu**

Aluehallintoviraston velvollisuudesta antaa muille viranomaisille virka-apua säädetään erikseen. Aluehallintovirastolla on oikeus saada virka-apua muilta viranomaisilta.