

**Asevelvollisen toiminta
maanpuolustusvelvollisuuteen perustumattomassa
palveluksessa normaaliolojen häiriötilanteissa ja
poikkeusoloissa**

Samuli Raikunen

OTM-tutkielma

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

3.5.2024

TURUN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

Samuli Raikunen: Asevelvollisen toiminta maanpuolustusvelvollisuuteen perustumattomassa palveluksessa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa

Pro gradu -tutkielma 8 s. + 76 s.

Antti Aine ja Veli-Pekka Nurmi: Normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen sääntely

3.5.2024

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä.

Suomen turvallisuusympäristö on kokenut rajun muutoksen, kun Venäjä on osoittanut olevansa täysin häikäilemätön omilla sotatoimillaan Ukrainassa ja kykenevänsä vaikuttamaan muiden valtioiden yhteiskuntajärjestykseen myös hybridivaikuttamisen keinoin. Suomen puolustusvoimat ovat merkittävässä roolissa Suomen kokonaisturvallisuuden ja maanpuolustuksen takaajana sekä virka-avun antajana muille turvallisuusviranomaisille. Suomessa tulisi pyrkiä varmistamaan riittävä viranomaisten toimintakyky niin normaalioloissa, kuin häiriötilanteissa, jolloin poikkeusolojen toimivaltuudet eivät ole vielä voimassa.

Tutkielmassa selvitän, missä määrin puolustusvoimat voivat hyödyntää niin palveluksessaan olevia kuin reserviin astuneita asevelvollisia virka-aputehtävien tukena. Asevelvolliset muodostavat merkittävän virka-apuresurssin, jota ei nykyisen lainsäädännön valossa voida joustavasti hyödyntää vaarallisten virka-aputehtävien hoitamiseen.

Tutkielman lähteet muodostuvat ensisijaisesti virallislähteistä, kuten hallituksen esityksistä sekä ministeriöiden selvityksistä sekä virka-apua ja turvallisuusviranomaisten toimintaa koskevasta kirjallisuudesta.

Tutkielmani loppupäätelmänä voidaan todeta, ettei asevelvollisia koskeva lainsäädäntö salli kovin kattavaa tulkintaa mahdollisuudesta osallistua vaarallisiin virka-aputehtäviin, vaikka siihen olisi ammattitaitoa tai koulutusta. Asevelvollisuuslakiin tulisi täsmentää, millaisiin vaativiin tehtäviin koulutuksen saaneet asevelvolliset voisivat virka-aputehtävissä osallistua. Hajautunutta virka-apulainsäädäntöä tulisi myös selkeyttää, jotta virka-apuun osallistuvien viranomaisten operaatiotason päätöksenteko olisi nopeampaa ja selkeämpää.

Avainsanat: Virka-apu, puolustusvoimat, asevelvollinen, reserviläinen, voimankäyttö

Sisällys

Lähteet.....	V
1 Johdanto	1
1.1 Tutkielman taustaa.....	1
1.2 Tutkielman kysymyksenasettelu ja rajaukset.....	3
1.3 Tutkimusmenetelmä.....	4
1.4 Tutkielman rakenne.....	5
2 Puolustusvoimien viranomaisyhteistyö ja maanpuolustusvelvollisuuteen perustumaton palvelus.....	6
2.1 Yleistä	6
2.2 Asevelvollisuuslain 78 §.....	8
2.3 Maanpuolustusvelvollisuus ja perusoikeuksien rajoittaminen	9
2.4 Puolustusvoimien rooli muiden viranomaisten tukemisessa.....	14
2.5 Puolustusvoimien antama virka-apu poliisille – asevelvollisen asema	19
2.6 Virka-apua koskeva päätöksenteko	20
2.7 Puolustusvoimien osallistuminen pelastustoimintaan	27
2.8 Reserviläisen käyttö virka-apuna	30
3 Vaarallisten virka-aputehtävien määrittely	35
3.1 Yleistä	35
3.2 Asevelvollisen toimivaltuudet ja voimankäyttö virka-aputehtävässä.....	38
3.3 Henkilön etsiminen tai kiinniotto.....	48
3.4 Paikan ja alueen eristäminen.....	53
3.5 Henkilön tai omaisuuden tilapäinen suojaaminen	59
4 Reserviläisen palvelus suuronnettomuus- ja muussa vakavassa tilanteessa – valmiuslain uudistus	64
4.1 Asevelvollisuuslain 79 § sekä valmiuslain uudistus.....	64
4.2 Varautuminen hybridiuhkiin.....	66
4.3 Perustuslain 23 § sekä reserviläisen voimankäyttö poikkeusoloissa	68
4.4 Virka-apu rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.....	70

5 Johtopäätökset.....	74
------------------------------	-----------

Lähteet

Kirjallisuus

Aine, Antti – Virtanen, Vesa – Salmi, Ikka – Penttilä, Teemu – Ossa, Jaakko, Moderni kriisilainsäädäntö. Helsinki: Talentum, 2011.

Husa, Jaakko – Pohjalainen, Teuvo, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Talentum 2009.

Scheinin, Martin, Siviilipalvelus ja perusoikeudet. Helsingin yliopiston monistuspalvelu 1984.

Taitto, Petteri – Heusala, Anna-Liisa – Valtonen, Vesa, Viranomaisyhteistyö – Hyvät käytännöt. Kuopio: Pelastusopisto, 2007.

Järvi, Pekka, Operaatiokeskukselle parempi virka-apuvalmius, Leppävaara 2012, <https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/45100/jarvi%20pekka.pdf?sequence=1> (Luettu: 15.2.2023).

Högström, Markus, Asevelvollisen voimankäyttö normaalioloissa, Turun yliopisto 2019, https://www.utupub.fi/bitstream/handle/10024/149054/H%c3%83%c2%b6gstr%c3%83%c2%b6m_Markus_opinn%c3%83%c2%a4yte.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Luettu: 20.2.2023).

Helminen, Kalus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu, Poliisilaki. Helsinki: Talentum, 2012.

Lammi, Risto, Kadonneet henkilöt. Poliisiopiston tutkielma, Helsinki 1994.

Kuosma, Tapio, Kadonneet. Helsinki 2011.

Pajuoja, Jussi – Salminen, Markku, Kadonneet henkilöt. Helsinki 1996.

Pursiainen, Christer – Hellenberg, Timo – Kivelä, Hanna-Mari, Puolustusvoimat ja sisäinen turvallisuus. Helsinki 2004.

Kovanen, Oskari, Maakuntajoukkojen hyödynnettävyys poliisitoiminnassa normaali- ja poikkeusoloissa, Poliisiammattikorkeakoulu 2023, https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/792644/ON_Kovanen.pdf?sequence=2&isAllowed=y (Luettu: 20.4.2023).

Virallislähteet

Sisäministeriön julkaisuja 2023:4, Kansallinen riskiarvio 2023.

PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25

hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

VNS 4/2021 vp. Valtioneuvosto, Selonteko sisäisestä turvallisuudesta.

Puolustusministeriö 2017, Puolustusvoimien antaman virka-avun nykytila ja

kehittäminen.

Oikeusministeriö 2019, Viranomaisen toimivaltuudet häiriötilanteessa.

Puolustusministeriö 2010, Suomalainen asevelvollisuus.

Puolustusministeriö 2018, Vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lainsäädännön

kehittämishanke.

Valtioneuvosto 2021, Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja

maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen.

Valtioneuvosto 2021, Valtioneuvoston puolustusselonteko.

Poliisihallitus 2019, POL-2018-49972: Kadonneen henkilön etsintä ja poliisitutkinta.

Valtioneuvosto 140/2020. Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen

toimivaltuuksien käyttöönotosta.

Turvallisuuskomitea 2017, Yhteiskunnan turvallisuusstrategia.

Valtioneuvosto 2020, Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko.

Sisäministeriö 2019, Kansallinen riskiarvio 2018.

Sisäministeriö 2022, Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään

hybridivaikuttamiseen.

Hallituksen esitykset

HE 44/2016 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain

muuttamisesta.

HE 264/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle puolustusvoimалаiksi ja eräksi

siihen liittyviksi laeiksi.

HE 37/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle asevelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen

liittyviksi laeiksi.

HE 106/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-

avusta poliisille ja eräksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi.

HE 187/2006 vp. Lausunto asevelvollisuuslakia koskevasta hallituksen esityksestä.

VNS 4/2021 vp. Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta.

PuVL 7/2021 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi.

HE 225/1997 vp. Hallituksen esitys Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain muuttamisesta.

HE 39/2021 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta.

HE 63/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta.

HE 201/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

Internetlähteet

- Kainuun virka-apukeikat tehtiin ilman varusmiehiä, Ruotuväki 15.1.2018, <https://ruotuvaki.fi/-/kainuun-virka-apukeikat-tehtiin-ilman-varusmiehia> (Luettu: 14.2.2023)
- Krista Kiuru haluaa puolustusvoimilta 5000 henkilöä koronantorjuntaan – Varusmiesliitolta tyrmäys, Iltalehti 5.1.2022, <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/cf777d5e-f7b1-425b-b6f0-249440bd9ffc> (Luettu: 20.12.2022).
- Sotilaita kaduille vai ei? Koronavirus voi olla liian vaarallinen asevelvollisten käyttämiseksi poliisin apuna, HS 23.3.2021, <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000007877420.html> (Luettu: 20.12.2022).
- Näin kaikki eteni 265 päivää sitten, kun Uusimaa laitettiin säppiin – kolme aitiopaikalla ollutta kertoo ennennäkemättömästä operaatiosta, YLE 17.12.2020, <https://yle.fi/a/3-11692794> (Luettu: 7.4.2023).
- Upseerikokelas Laura Lähdekorpi pääsi tositoimiin, YLE, 4.4.2020, <https://yle.fi/a/3-11285927> (Luettu 7.4.2023).
- Johtajaupseeri Laura, 19, on yksi sadoista varusmiehistä Uudenmaan rajalla: "En arvannut, että johtajaurakalle tulisi tällainen alkua", IS 29.3.2020, <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006457370.html> (Luettu 7.4.2023).
- Uudenmaan sulkua päättyi, poliisi kiittää Puolustusvoimia virka-avusta, Ruotuväki 15.4.2020, <https://ruotuvaki.fi/-/uudenmaan-sulku-paattyy-poliisi-kiittaa-puolustusvoimia-virka-avusta> (Luettu: 4.7.2023).
- Miksi Venäjä aloitti hybridioperaation itärajalta vasta marraskuussa? Asiantuntija vastaa, YLE, 2.12.2023, <https://yle.fi/a/74-20062916> (Luettu: 29.4.2024).

1 Johdanto

1.1 Tutkielman taustaa

Yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuu toimintaympäristön muutosten myötä uusia epävarmuustekijöitä. Turvallisuushkien ennakkovaroitusaika on lyhentynyt, mikä myös asettaa haasteita ennakkoon tehtäville varautumistoimenpiteille, päätöksenteolle ja viranomaisten toimintavalmiudelle sekä viranomaisyhteistyön sujuvuudelle. Turvallisuushkien samanaikaisesti monipuolistuessa myös toimivaltaisen vastuuviranomaisen tunnistaminen on vaikeutunut etenkin vaativien kriisitilanteiden alkuvaiheessa.¹

Venäjän sotilaallinen hyökkäys Ukrainaan helmikuussa 2022 on epävakauttanut Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä merkittävästi ja pitkäaikaisesti. Hyökkäyksellä Venäjä on osoittanut olevansa valmis käyttämään sotilaallista voimaansa voimapolitiikkansa välineenä naapurivaltioitaan vastaan. Sotilaallisia toimiaan Venäjä on tukenut voimakkaalla hybridivaikuttamisella, joka on kohdistunut erityisesti Ukrainaan mutta myös Ukrainaa tukeviin valtioihin. Toimet ovat osoittaneet, että Venäjä on yhä valmiimpi loukkaamaan valtioiden suvereniteettia ja ajamaan omia turvallisuuspoliittisia intressejään aiempaa häikäilemättömämmin. Venäjä on toimillaan loukannut YK:n peruskirjaa sekä rikkonut eurooppalaista sopimus pohjaista turvallisuusjärjestystä. Paluu sääntöpohjaisiin ja yhteistyövaraisiin Venäjä-suhteisiin näyttää epätodennäköiseltä tulevina vuosina. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa horjuttaa vakautta sekä Euroopassa että maailmanlaajuisesti muun muassa energia- ja ruokakriisin sekä kasvavan inflaation myötä.²

Yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuvat uhat voivat ilmetä itsenäisinä, samanaikaisina tai toistensa jatkumoina; uhat ja niiden muutokset voivat olla arvaamattomia, rajat ylittäviä, nopeita ja kestoaltaan vaihtelevia. Uhat voivat syntyä olosuhteiden vaikutuksesta, teknisistä syistä tai ihmisen tahattoman tai tarkoituksellisen toiminnan tuloksina.³

Nykyisessä, vaikeasti ennakoitavassa toimintaympäristössä kriisien ennakkovaroitusaika on lyhentynyt ja kynnyks soti laallisen voiman käyttöön madaltunut. Suomen puolustuksen

¹ Sisäministeriö 2023, s. 12.

² Sisäministeriö 2023, s. 18.

³ Sisäministeriö 2023, s. 12.

ylläpidon ensisijaisena päämääränä on muodostaa ennaltaehkäisevä pidäke sotilaallisen voiman käytölle ja sillä uhkaamiselle sekä kyky alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen ja hyökkäyksien torjuntaan. Ennaltaehkäisy edellyttää kykyä uhkien ennakoivaan havainnointiin, puolustusvalmiuden tehostamiseen sekä uhkia vastaavia sotilaallisia suorituskykyjä.⁴ Valmiuden tehostamiseen voidaan ryhtyä puolustusvoimien tekemällä päätöksellä käyttäen omia voimavaroja sekä pääasiassa normaaliolojen toimivaltuuksia. Puolustusvoimat voivat tehostaa valmiuttaan esimerkiksi tiedustelun, valvonnan ja kohteiden suojaamisen osalta sisäisin toimenpitein. Valmiuden kohottamisessa on puolestaan kyse toimista, joita suoritetaan sotilaallisen hyökkäyksen uhan ilmetessä valtionjohdon päätösten ja puolustusvoimien komentajan käskyjen mukaisesti. Valmiuden kohottamiseen voi liittyä esimerkiksi reserviläisten kutsuminen kertausharjoituksiin tai ylimääräiseen palvelukseen.⁵

Ulkopuolisen uhan kohteina voivat olla maanpuolustuksen lisäksi yhteiskunnan johtamisen ja perustoimintojen häirintä, lamauttaminen tai tuhoaminen. Kohteita ovat esimerkiksi päätöksentekijät, johtamisjärjestelmät ja tietoliikenneverkot. Lisäksi uhan kohteina todennäköisesti ovat sähkön ja energian jakeluverkot, elintarvikehuolto, vesihuolto ja terveydenhuolto sekä tietovarannot, liikenteen solmukohtat, viestintäjärjestelmät, puolustusteollisuus, logistiikka ja kaikki yhteydet ulkomaille. Ukrainan sota on osoittanut, että yhteiskunnan kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuva sotilaallisen voiman käyttö on keskeinen osa Venäjän sodankäyntitapaa.⁶

Sotilaallisen voimankäytön kohteeksi joutuminen pakottaa kohdentamaan merkittävän osan yhteiskunnan voimavaroista sotilaallisen maanpuolustuksen tukemiseen. Tällöin yhteiskunnan perustoimintojen ylläpitäminen vaikeutuu ja työ- ja elinkeinoelämälle aiheutuu merkittäviä rasitteita. Samalla puolustusvoimien kyky tarvittaessa antaa virka-apua ja tukea pelastustoimintaa vaikeutuvat, mikäli resursseja joudutaan sijoittamaan samanaikaisesti useaan eri kohteeseen. Uudistettu laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille (342/2022) mahdollistaa poliisin toimivaltuuden pyytää puolustusvoimilta ennakolta aseellista virka-apua, tilanteissa, joissa ilmenee terrorismin uhka. Lainsäädännön uudistus on merkittävä turvallisuuspoliittinen edistysaskel, mutta ei vielä ratkaise laaja-alaiseen hybridivaikuttamiseen

⁴ Sisäministeriö 2023, s. 37.

⁵ HE 44/2016 vp, s. 7.

⁶ Sisäministeriö 2023, s. 38.

liittyviä henkilöstöressurssiongelmia. Asevelvollisia koskevaa virka-apulainsäädäntöä tulee kehittää entisestään, sillä niin palveluksessa kuin reservissä olevat asevelvolliset muodostavat merkittävän potentiaalin virnaomaisten tukemisessa. Nykyisellään asevelvollisuuslaki sallii asevelvollisten suorittaa virka-aputehtäviä muille viranomaisille tai yksityisille, kun kyseistä virka-aputehtävää ei luokitella vaaralliseksi tehtäväksi. Asevelvolliset saavat kuitenkin käyttää rajavartiolaitoksen virkamiehen tai poliisimiehen valvonnan alla oikeasuhtaisia voimakeinoja, mikäli se on välttämätöntä. Monesti virka-aputehtävät voidaan myös luokitella vaarallisiksi ilman, että niihin liittyisi voimakeinojen käyttöä. Tällaisissa muutoin vaarallisissa tehtävissä puolustusvoimat voi joutua kieltäytymään virka-avun antamisesta, vaikka tehtävä voitaisiin tulkita turvalliseksi, kun se suoritettaisiin ammattilaisten toimesta. Tällöin yhteiskunnalliset seuraukset voivat olla merkittäviä, mikäli muiden viranomaisten resurssit eivät riitä yksittäisen tai usean tehtävän samanaikaiseen hoitamiseen. Virka-aputehtävissä olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä hyödyntämään asevelvollisten henkilökohtaista erityisosaamista sekä varmistamaan riittävällä koulutuksella ja varustuksella asevelvollisten mahdollisuudet osallistua vähintäänkin tehtäviin, joiden vaarallisuus perustuu lähinnä tehtävän yleiseen haastavuuteen, ei niinkään välittömään vakivallan uhkaan.

Keskityn tutkielmassani selvittämään, millaiset asevelvollisia koskevan virka-apulainsäädännön muutokset voisivat olla tarpeen, ja millä perusteilla niiden toimeenpano olisi oikeasuhtaista ja perusteltua. Lisäksi tutkin, millaisia näkökulmia asevelvollisten virka-avun nykytilasta on esitetty. Tutkielman edetessä kantavana teemana on viime vuosien kansallisen turvallisuustilanteen muutokset sekä kokonaisturvallisuuden kannalta merkittävät tulevaisuuden uhat. Viime aikojen nopealla aikataululla esitetyt lakiuudistukset osoittavat aiemman sääntelyn olleen vanhentunutta tämän päivän turvallisuusuhkien torjuntaan. Pikaisesti voimaan asetetut turvallisuuspoliittisen murrosvaiheen lainsäädäntöuudistukset voivat kaivata lähivuosina täydennystä sekä täsmennystä.

1.2 Tutkielman kysymyksenasettelu ja rajaukset

Puolustusvoimien tärkeimpänä lakisääteisenä tehtävänä heti maanpuolustuksen jälkeen on muiden viranomaisten tukeminen antamalla esimerkiksi virka-apua poliisille tai osallistumalla pelastusviranomaisen tukena pelastustoimintaan. Erityisesti Venäjän hyökkäyssodan aiheuttama Suomen turvallisuusympäristön muutos on vaikuttanut siihen, miten puolustusvoimat suhtautuu sotilaalliseen maanpuolustukseen ja sen valmiuden tehostamiseen

ja kohottamiseen. Samanaikaisesti kohonnut hybridivaikuttamisen uhka aiheuttaa painetta Suomen viranomaistoiminnalle sekä viranomaisten väliselle yhteistyölle. Puolustusvoimien henkilöstöllisiä sekä erityiskalustollisia resursseja tarvitaan yhä enemmän viranomaisten välisissä harjoituksissa sekä varautumisessa merkittäviin turvallisuusuhkiin. Samanaikaisesti viranomaisten tulee edelleen kyetä hoitamaan tavanomaisia tehtäviään yhtä tehokkaasti kuin ennenkin.

Tutkielmassani pyrin selvittämään, millaiset mahdollisuudet puolustusvoimilla olisi kehittää asevelvollisten käyttömahdollisuuksia virka-aputehtävissä. Asevelvollisuuslain 78 § asettaa tiukat vaatimukset sallittujen virka-aputehtävien luonteelle, mutta jättää samalla paljon tulkinnan varaa operaatiotason päätöksentekijöille. Lainsäädäntöä selkeyttämällä voitaisiin saada aikaan merkittäviä tehokkuushyötyjä ja lisäksi voitaisiin ennakoida poikkeuksellisia häiriötilanteita, jotka on hoidettava normaaliolojen toimivaltuuksin. Nostan tutkielmassani esiin myös reserviläisten käytön mahdollisuuksia virka-aputehtävissä. Suomen erityisenä huolenaiheena tulee olemaan riski laajojen häiriötilanteiden samanaikaiselle tapahtumalle, joka sitouttaa nopeasti käytössä olevat poliisi- ja pelastusviranomaisresurssit omiin tehtäviinsä. Tällöin jää harkittavaksi, voidaanko asevelvollisten ja erityisesti reserviläisten joukosta saada nopeasti henkilöstöä turvaamaan resurssivajetta. Keskityn tutkielmassani lähtökohtaisesti normaaliolojen häiriötilanteisiin, mutta käsittelen myös reserviläisten virka-apukäyttöä poikkeusolotilanteisiin liittyen.

1.3 Tutkimusmenetelmä

Tutkielmani tutkimusmenetelmänä on oikeusdogmaattinen tutkimus, jossa pyrin voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä virallislähteitä hyödyntämällä selventämään puolustusvoimien antaman virka-avun nykytilaa ja uudistuksia. Lisäksi perehdyn erityisesti ministeriöiden selvityksissä esiin nostettuun tarpeeseen kehittää juuri palveluksessa olevien asevelvollisten sekä reserviläisten hyödyntämistä virka-aputehtävissä. Monissa lähteissä on nostettu esiin tarve selkeyttää vaarallisten virka-aputehtävien määritelmää sekä asevelvollisten mahdollisuutta osallistua joustavammin kyseisten tehtävien suorittamiseen. Pyrin selvittämään, missä määrin nykyinen lainsäädäntö sallii asevelvollisen henkilökohtaisen koulutuksen ja erityisosaamisen huomioimisen virka-avusta päätettäessä.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielman aluksi käyn läpi puolustusvoimia virka-apun antamiseen velvoittavaa lainsäädäntöä ja selvennän puolustusvoimien velvollisuutta antaa virka-apua poliisille sekä avustaa pelastusviranomaisia pelastustoiminnassa. Perehdyn asevelvollisten virka-apun antamista rajoittavaan lainsäädäntöön ja pohdin sen suhdetta perustuslain maanpuolustusvelvollisuuden säädökseen.

Kolmas luku on tutkielmani pääluku, jossa käyn syvällisemmin kiinni siihen, miten virka-aputehtävien vaarallisuutta arvioidaan sekä millaisissa tehtävissä asevelvolliset voivat toimia. Käyn läpi uudistetun virka-apulain tuomia muutoksia asevelvollisten toimivaltuuksiin sekä virka-apuosastoa yleisesti koskevaa operaatiotason sääntelyä. Nostan lisäksi esille merkittävimpiä asevelvollisten hyödyntämiseen soveltuvia virka-aputehtäviä sekä niissä esiintyviä ongelmia ja kehityskohteita.

Neljännessä luvussa perehdyn puolustusvoimien merkittävään reserviläisten virka-apuresurssiin, jonka käyttö on kuitenkin ollut vähäistä. Käyn läpi erityisesti valmiuslain poikkeusolomääritelmien muutoksien tuomat tarpeet hybridivaikuttamiseen liittyvälle virka-avulle. Lisäksi pohdin reserviläisten hyödyntämisen mahdollisuutta rajaturvallisuuden ylläpitämisessä, jonka koen Suomen lähitulevaisuuden yhdeksi merkittävimmäksi turvallisuushaksi.

2 Puolustusvoimien viranomaisyhteistyö ja maanpuolustusvelvollisuuteen perustumaton palvelus

2.1 Yleistä

Puolustusvoimista annetun lain (PVL 551/2007) mukaan puolustusvoimien päätehtävä on Suomen sotilaallinen puolustaminen ja toiseksi tärkeimpänä tehtävänä on muiden viranomaisten tukeminen. PVL 2 §:n 2 kohdan mukaan muiden viranomaisten tukemiseen kuuluu virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten ja muiden ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavien rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Muiden viranomaisten tukemiseen kuuluu lisäksi pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja. Virka-apu on siis lakiin perustuvaa voimavarojen tilapäistä käyttöä toisen osapuolen toiminnan tukemiseksi.⁷

Puolustusvoimien antamaa virka-apua koskeva sääntely on pirstaloitunut useaan eri säädökseen, mikä tekee virka-apua koskevien lainsäädännöllisten seikkojen hallitsemisesta haastavaa. Puolustusvoimat antaa virka-apua poliisille sen mukaan, mitä puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (342/2022) säädetään. Käytän edellä mainitusta laista tutkielmassani myös termiä ”virka-apulaki”. Puolustusvoimien rajavartiolaitokselle antamasta virka-avusta säädetään puolestaan rajavartiolaissa (578/2005). Puolustusvoimista annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 264/2006 vp) mukaan puolustusvoimat voi antaa organisaationa virka-apua myös puolustusvoimien muihin tehtäviin kuulumattomaan tehtävään, kunhan virka-avusta on säädetty myös virka-avun vastaanottajaa koskevassa lainsäädännössä. Puolustusvoimat voi antaa virka-apua yhteiskunnan turvaamiseksi siten kuin öljyvahinkojen torjuntalaissa (1673/2009) tai muussa laissa säädetään. Lisäksi Puolustusvoimat osallistuvat pelastustoimintaan pelastuslain (379/2011) ja meripelastuslain (1145/2001) mukaan.⁸

Asevelvollisuuslain (AVL 1438/2007) 8 luvun sääntely koskee maanpuolustusvelvollisuuteen perustumatonta palvelusta kuten virka-apuun ja pelastuspalveluun liittyviä palvelusta

⁷ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 73–74.

⁸ HE 264/2006 vp, s. 19.

suorittavien asevelvollisten tai reserviläisten palvelustehtäviä. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle asevelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 37/2007) luvun sisällöstä on todettu, että asevelvollisia voitaisiin perustellusti määrätä tehtäviin, joihin nämä puolustusvoimissa saamansa koulutuksen perusteella soveltuvat ja joihin puolustusvoimilla on tarvittavaa kalustoa ja materiaalia. Asevelvollisia voidaan määrätä edellä mainittuihin tehtäviin lähinnä vain silloin, kuin muiden viranomaisten voimavarat eivät riitä tehtäviä hoitamaan. Luvussa säädetään myös mahdollisuudesta määrätä reserviläisiä palvelukseen suuronnettomuuden sattuessa tai muussa vakavassa tilanteessa.⁹

Lausunnossa asevelvollisuuslakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 187/2006) on todettu, että 8 luvun säännökset, joissa tehdään mahdolliseksi luoda velvoitteita, jotka eivät perustu isänmaan puolustukseen, voidaan pitää perustuslain 127 §:n kannalta ongelmallisena. Ongelmallisuutta vähentävänä seikkana on lausunnossa todettu, että kuitenkin myös tavallisia kansalaisia voidaan yleisestikin velvoittaa lailla jossakin rajoissa osallistumaan pelastustehtäviin ja suuronnettomuustilanteissa tarpeellisiin toimiin.¹⁰ Pelastuslain 3 §:ssä säädetään yleisestä toimintavelvollisuudesta, jonka mukaan: ”Jokainen, joka huomaa tai saa tietää tulipalon syttyneen tai muun onnettomuuden tapahtuneen tai uhkaavan eikä voi heti sammuttaa paloa tai torjua vaaraa, on velvollinen viipymättä ilmoittamaan siitä vaarassa oleville, tekemään hätäilmoituksen sekä ryhtymään kykynsä mukaan pelastustoimenpiteisiin.”

Velvoite avustaa pelastus- tai virka-aputehtävässä voi siis osittain juontua pelastuslain yleisestä toimintavelvollisuudesta. Kun tavallinen kansalainen on onnettomuustilanteessa velvoitettu ryhtymään pelastustehtäviin kykujensä mukaan, on kohtuullista, että vastaavasti myös asevelvollisia voidaan palvelustehtävänä velvoittaa pelastus- ja virka-aputehtäviin tietyissä rajoissa. Tulee kuitenkin huomata, että 8 luvun 78 §:n säädöksessä palveluksessa olevan asevelvollisen määräämisestä puolustusvoimien ulkopuoliseen tehtävään sekä 79 §:n säädöksessä reserviläisen palveluksesta suuronnettomuus ja muussa vakavassa tilanteessa, on molemmissa tarkoituksenmukaista, että palvelustehtävät tulee määrätä asevelvollisen puolustusvoimissa saamansa erityiskoulutuksen mukaisesti. Reserviläisten osalta on 79 §:ssä nimenomaisesti mainittu reservissä olevien asevelvollisten määräämisestä erityiskoulutuksen mukaisiin lääkintä-, pioneeri-, viesti-, kuljetus- ja suojeleualan sekä muihin vastaaviin tehtäviin.

⁹ HE 37/2007 vp, s. 21–22.

¹⁰ HE 187/2006, s. 6.

Virka-apujoukkoja kootessa olisi tarkoituksenmukaista, että tehtäviin valitaan henkilön koulutustaustan mukaisesti sopivimmat henkilöt, jolloin tulisi voida hyödyntää myös puolustusvoimien ulkopuolelta hankittua osaamista joukkoja valittaessa.

2.2 Asevelvollisuuslain 78 §

Asevelvollisuuslaki (AVL 452/1950) uudistettiin vuonna 2007. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle asevelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 37/2007) lakiuudistuksen tavoitteeksi on todettu asevelvollisuuslain saattaminen perustuslain vaatimukset täyttäväksi ja myös muutoin ajanmukaisemmaksi ja toimivammaksi, kuin aiemmin. Tavoitteena oli täsmentää asevelvollisuuslain soveltamisalaa sekä osin laajentaa sitä niin, että laissa voitaisiin säätää myös asevelvollisten määräämisestä tehtäviin, jotka eivät perustu pelkästään maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä koskevaan perustuslain säädökseen. Kyseiset tehtävät olisivat muun muassa virka-aputehtäviä. Tavoitteena on ollut myös lisätä ja täsmentää poikkeusoloja koskevaa sääntelyä.¹¹

Asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentissa (28.6.2017/429) on säädetty puolustusvoimien palveluksessa olevan asevelvollisen osallistumisesta puolustusvoimista annetun lain (2007/551) 2 §:n 1 momentin 2 a ja b kohdassa tarkoitettuihin virka-apu- ja pelastustehtäviin. Puolustusvoimista annetun nykyisen lain 2 a kohdan mukaan puolustusvoimien tehtäviin kuuluu muiden viranomaisten tukeminen; virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten ja muiden ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavien rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi.

Lisäksi puolustusvoimien toiminnasta annetun nykyisen lain 2 b kohdan mukaan puolustusvoimien toimintaan kuuluu myös pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja. Tyypillisinä pelastustoiminnan tehtäviä ovat ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaaminen.¹²

Vuoden 1997 puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 225/1997) yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, ettei

¹¹ HE 37/2007 vp, s. 1.

¹² HE 37/2007 vp, s. 57.

asevelvollisuuslain nojalla palveluksessa olevia tulisi normaaliolojen virka-aputehtävissä käyttää vaarallisten henkilöiden kiinniottotehtävissä, räjähteiden raivaamisessa, aseellista voimankäyttöä vaativissa virka-aputehtävissä tai muissa vastaavissa vaarallisissa tehtävissä.¹³ Mainittujen tehtävien rajoittaminen on edellytys asevelvollisuuslain 78 §:n soveltamiselle ja kyseiset rajoitukset sisältyvät edelleen sellaisinaan nykyiseen 78 §:n säädökseen.

Luettelo 78 §:n säädöksen soveltamisen edellytyksistä ei ole tyhjentävä, vaan jättää tilannekohtaista tulkinnanvaraa. Säädöksen 1 momentin 4 kohdan tulkinta muista vastaavista vaarallisista tehtävistä onkin merkittävässä roolissa säädöksen soveltamisen kannalta. Käsittelen 4 kohdan merkitystä ja tulkintaa laajemmin kolmannessa luvussa.

2.3 Maanpuolustusvelvollisuus ja perusoikeuksien rajoittaminen

Perusoikeusajattelun ydin perustuu siihen, että on olemassa tiettyjä perusarvoja, joita suojellaan perustuslakien ja kansainvälisten sopimusten mukaisesti. Kyseiset perusarvot takaavat yksilöille oikeuksia, joiden loukkaaminen on kiellettyä. Perusoikeudet ovat suuressa roolissa suojelemaan yksilön oikeuksia julkista valtaa vastaan, jolloin puhutaan perusoikeuksien vertikaalivaikutuksesta.¹⁴ Yksilön perusoikeudet ovat yleensä määritelty viittaamalla niiden sisältymiseen perustuslain tekstiin. Toisin sanoen perusoikeudet on määritelty ilman sisällöllisiä tunnusmerkkejä. Perustuslakiin kirjatut perusoikeudet ovat kansalaisten oikeutta. Eräät tutkijat pitävät myös mahdollisena, että ilman perustuslakiin nimenomaisesti kirjattua säännöstäkin, voisi kirjoittamattomaan lakiin pitkän aikaa sisältynyt kansalaisoikeus saada vastaavaa suojaa. Perusoikeuksien käytännöllinen ulottuvuus on mitä suurimmassa määrin kiinni perustuslain säännösten tulkinnasta. Perusoikeuksien ollessa ristiriidassa toistensa kanssa, joudutaan pohtimaan, missä määrin yksilön perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Kansalaisen perusoikeuksia rajoittaa perustuslakiin kirjatut velvollisuudet, joiden täytäntöönpanemiseksi valtio voi tarvittaessa turvautua pakkokeinoihin ja rangaistuksiin.¹⁵

Asevelvollisuus perustuu perustuslaissa (PL 731/1999) säädettyyn maanpuolustusvelvollisuuteen. Perustuslain maanpuolustusta käsittelevän 12 luvun

¹³ HE 225/1997 vp, s. 5.

¹⁴ Husa – Pohjalainen 2009, s. 134.

¹⁵ Scheinin, 1984, s. 12–13.

maanpuolustusvelvollisuus on yksilön perusoikeuksiin vahvimmin kajoava perustuslaissa säädetty velvollisuus.¹⁶ Maanpuolustusvelvollisuutta koskevan kohdan 127 § mukaan: ”Jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään.” Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perusoikeuksien rajoitusten sallittavuuden arvioinnissa merkittävän aseman on saanut eduskunnan perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevaan mietintöön kirjattu perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden luettelo.¹⁷ Valiokunnan mukaan perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiä koskevat seuraavat vaatimukset:

1. *Lailla säätämisen vaatimus*: Rajoitusten tulee perustua eduskuntalakiin.
2. *Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus*: Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä.
3. *Rajoitusperusteen hyväksyttävyysovaatimus*: Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.

Maanpuolustusvelvollisuuden voidaan katsoa rajoittavan yksilön perusoikeuksiin kuuluvaa oikeutta vapauteen sekä turvallisuuteen. Perustuslain velvoitteesta osallistua isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä säädetään tarkemmin tavallisella lailla. Asevelvollisuuslaissa on säädetty maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä asevelvollisena puolustusvoimissa. HE 37/2007:ssa on perusteltu asevelvollisuuslain taustalla olevaa Suomen puolustusjärjestelmää. Suomen puolustus perustuu yleiseen asevelvollisuuteen, joka on osoittautunut Suomen kansanvaltaiseen järjestelmään hyvin soveltuvaksi. Maanpuolustus on koko kansan velvollisuus, mikä toteutuu yleisen asevelvollisuuden kautta. Kaikkien asevelvollisten palvellessa taustansa mukaan samoin ehdoin, on yleinen asevelvollisuus myös yhteiskunnallista tasa-arvoa korostava seikka.¹⁸ AVL 2 §:n mukaan asevelvollinen on jokainen miespuolinen Suomen kansalainen sen vuoden alusta, jona hän täyttää 18 vuotta, sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 60 vuotta, jollei laissa toisin säädetä. Asevelvollinen voi ikävaatimukset huomioon

¹⁶ Scheinin, 1984, s. 24

¹⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁸ HE 37/2007 vp, s. 5.

ottaen olla puolustusvoimien palveluksessa oleva henkilö tai henkilö, joka ei ole vielä astunut palvelukseen. Lisäksi palveluksen suorittaneen reserviläiset kuuluvat asevelvollisten määritelmään.

Maanpuolustusvelvollisuuden rajoitukset yksilön perusoikeuksiin ovat yleisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisia. Rajoitukset pohjautuvat perustuslaissa määriteltyyn maanpuolustusvelvollisuuteen, mikä on vahva lainsäädännöllinen peruste rajoittamiselle. Virka-aputehtävät eivät kuitenkaan kuulu maanpuolustusvelvollisuuteen, eivätkä ne sisälly mihinkään perustuslain säännökseen vaan ovat asevelvollisuuslain 8 luvun mukaisia muita kuin maanpuolustusvelvollisuuteen perustuvia tehtäviä. Näin ollen asevelvollisten osallistumista virka-aputehtäviin on tietyssä määrin rajoitettava silloin, kun kyseessä on yksilön turvallisuutta uhkaava tehtävä. Muissa kuin maanpuolustusvelvollisuuteen perustuvissa tehtävissä asevelvollisen hengen ja terveyden suojeluun liittyvät asevelvollisuuslain mukaiset vaatimukset ovat aina etusijalla, eikä yksilön perusoikeuksia voi rajoittaa samassa suhteessa kuin suoraan maanpuolustusvelvollisuuteen perustuvissa velvoitteissa.

Perusoikeuksia voidaan tietyissä tilanteissa rajoittaa myös ilman suoraa perustuslain tukea, mutta tällöin sen hyväksyttävyyteen kohdistuu erityisiä vaatimuksia.¹⁹ Perusoikeusjärjestelmän yhtenä lähtökohtana on ajatus yksilöllisen oikeuden prioriteetista suhteessa niitä rajoittaviin kollektiivisiin hyviin. Kollektiivista hyvää voidaan kuitenkin pitää tietyissä rajoissa hyväksyttävänä yksilön perusoikeuksien rajoitusperusteena, mutta siihen vaaditaan erityisperusteluja. Esimerkiksi maanpuolustuksen tarpeet osana kollektiivista hyvää voivat joltakin osin toimia hyväksyttävinä rajoituksina perusoikeuksille. Yleisesti voidaan todeta lisäksi, että rajoitusperusteiden tulee olla riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Esimerkiksi ”yleinen järjestys” ei vielä riitä rajoittamisen perusteena, vaan järjestyksen ylläpitämiseen kohdistuvat intressit tulisi pyrkiä konkretisoimaan jo säädöstekstin sisällössä.²⁰

Vaarallisten virka-aputehtävien henkilöstöstä ja sen toimivaltuuksista päätettäessä tulee siis ottaa huomioon henkilön perusoikeuksien suojaamisen vaatimus kyseisessä tehtävässä. Mikäli vaarallista virka-aputehtävää suorittavaan virka-apuosastoon sisällytettäisiin varusmiehiä tai reserviläisiä, tulisi kyseessä olla esimerkiksi laissa täsmällisesti määritelty järjestyksen

¹⁹ Viljanen 2001, s. 186.

²⁰ Viljanen 2001, s. 187.

ylläpitämistä koskeva välttämätön intressi. Toisaalta herää myös kysymys, miksi virka-apuosastoon kuuluvien varusmiesten tai reserviläisten turvallisuuden suhteen otettaisiin minkäänlaista riskiä. Eihän viranomaisilla ole oikeuksia valjastaa siviilejäkään toimintaansa, ellei kyse ole yleiseen pelastusvelvollisuuteen ryhtymisestä. Uskoisin kuitenkin, että kyse voisi olla käytännöllisyydestä – valmiudessa olevan virka-apuosaston henkilökapasiteetti voi äkillisesti syntyneessä uhkatilanteessa olla ainut saatavilla oleva tai muutoin välttämätön resurssi.

Virka-aputehtävään osallistuvan henkilön perusoikeuksien oikeasuhtaisen turvaamisen lisäksi tulee arvioida virkatehtävää suorittavan henkilön oikeutta rajoittaa toisen perusoikeuksia. Perustuslain 124 § asettaa nykyiset reunaehdot julkisen vallan käytölle. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Asevelvollinen ei toimi virka-aputilanteessa virkamieslain 1 §:n mukaisessa virkamiesasemassa, jolloin asevelvollisen toimivaltaa on huomattavasti rajattu. Asevelvolliselle voidaan myöntää tilapäisesti oikeus suorittaa hallinnollisia tehtäviä, mutta merkittävää julkisen vallan käyttöä olevaan voimakeinojen käyttöön asevelvollisella ei ole oikeutta.²¹ Perusoikeusvaliokunta on todennut lausunnossaan (PeVL 17/1998 vp), että virkamiesasemassa olevien henkilöiden tulee voida käyttää yksilön perusoikeuksiin kohdistuvia valtuuksia, ja heillä tulee olla tehtävään riittävä koulutus ja muu osaaminen.²² Perustuslakivaliokunnan poliisilakiehdotuksen (PeVL 15/1994 vp) mukaan poliisia avustavan muun kuin virkamiehen oikeutta käyttää voimakeinoja voidaan pitää puolustettavana, kun se säädetään selkeästi poikkeukseksi ja se olisi sallittua vain tilanteissa, joissa poliisin on erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävän vuoksi turvauduttava sivullisen voimakeinojen käyttöön. Lisäksi tämä poikkeus sivullisen oikeudesta käyttää pakkokeinoja tulisi selkeästi kytkeytyä säännöksissä suoritettavaksi poliisin ohjauksessa.²³ Virka-apuosastoon kuuluvan muun kuin ammattisotilaan valtuudet toimia edellä mainitun kaltaisissa tilanteissa ovat johdettavissa virka-apulain lain 3 luvun 13 §:stä. Säännöksen mukaan: ”Virka-apuosastoon kuuluvalla muulla kuin ammattisotilaalla on oikeus poliisimiehen johdolla ja ohjauksessa sellaisten muiden kuin

²¹ HE 201/2017 vp, s. 62–63.

²² Viljanen 2001, s. 259.

²³ Viljanen 2001, s. 260.

ampuma-aseen käyttöä sisältävien voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies hänet valtuuttaa tilanteessa, jossa se on välttämätöntä erittäin tärkeän ja kiireellisen virka-aputehtävän suorittamiseksi.”

Lainsäädäntö koskien vaarallisiin virkatehtäviin kohdistuvia poikkeustilanteita ei ole tyhjentävä. Muu kuin ammattisotilas voi virkatehtävän eskaloituessa vaaralliseksi käyttää voimakeinoja tilanteen vaatimusten mukaan poliisimiehen valvonnassa. Voi olla vaikea ennalta määrittellä tietyn tehtävän vaarallisuutta tai uhkaa. Katson, että mikäli virka-apulain 3:13:n edellytykset täyttyvät, voitaisiin muu kuin ammattisotilas määrätä ennalta vaaralliseksi todettuun tehtävään. Lainsäädäntö ei kuitenkaan käsittele tilanteita, joissa vaaralliseksi todetussa pelastustehtävässä, johon ei sisälly voimakeinojen käytön uhkaa, voitaisiin poikkeuksellisissa tilanteissa käyttää myös muita kuin ammattisotilaita. Pidän kuitenkin mahdollisena, että perustuslakivaliokunnankin korostama riittävä koulutus ja osaaminen voisi poikkeuksellisissa tilanteissa sallia myös muun kuin ammattisotilaan osallistumisen vaaralliseen pelastustehtävään. Varusmiehillä tai reserviläisillä voi olla tiettyyn tehtävään sopivaa ammattiosaamista ja koulutustaustaa, jolloin ajatus kyseisten henkilöiden osaamisen käyttämisestä äärimmäisissä tilanteissa ei ole mielestäni täysin tyrmättävissä.

Muiden kuin viranomaisten oikeutta voimakeinojen käyttöön perusteltiin myönteisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 44/1998 vp) koskien ehdotusta laiksi järjestyksenvalvojista. Ehdotuksen mukaan järjestyksenvalvojilla olisi yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa oikeus yksityishenkilöinä puuttua henkilön koskemattomuuteen ja henkilökohtaiseen vapauteen sekä oikeus käyttää voimakeinoja harkintansa mukaan. Tulkintaan vaikutti se seikka, että järjestyksenvalvojia voidaan pitää rikosoikeudellisessa mielessä käytännössä virkamiehinä, sillä heidän valtuutensa liittyvät aina tiettyyn tapahtumaan ja ovat siksi tapauskohtaisia ja tarkasti rajattuja. Perustusvaliokunta on todennut lisäksi lausunnossaan (PeVL 2/1999 vp) hallituksen esityksestä laiksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa, että poliisin palveluksessa olevalla vartijalla olisi oikeus käyttää voimakeinoja silloin, kun hän suorittaa lainmukaista turvatarkastustehtävää. Valiokunta näki vartijoiden valtuuksien laajentamisen käytännöllisenä toimenä poliisin resurssien kohdentamisen kannalta.²⁴ Virka-aputehtävissä käytettävien varusmiesten ja reserviläisten valtuutusta turvatarkastusten suorittamiseen ja tarvittavien voimakeinojen käyttöön voitaisiin

²⁴ Viljanen 2001, s. 262.

tarkastella edellä mainittujen valiokunnan lausuntojen pohjalta. Vuonna 2015 varusmiehiä käytettiin virka-aputehtävässä Tornion vastaanottokeskuksessa vastaanotettavien henkilöiden tavaroiden tarkastamisessa. Lisäksi vuonna 2020 varusmiehiä käytettiin apuna koronakriisin aiheuttaman Uudenmaan sulun vartioinnissa, jossa varusmiehet avustivat erityisesti liikenteenohjaustehtävissä. Kummassakaan esimerkkitalanteessa varusmiehillä ei kuitenkaan ollut oikeutta suorittaa henkilöntarkastuksia, eikä käyttää voimakeinoja ilman poliisin välitöntä läsnäoloa ja käskynantoa. Vastaisuudessa voisi olla tarpeen myöntää tietyille riittävän ammattitaidon omaaville varusmiehille kattavammat valtuudet suorittaa tarkastuksia hallinnollisena tehtävänä sekä käyttää mahdollisesti voimakeinoja poliisin alaisuudessa, kuitenkin myös ilman poliisin välitöntä läsnäoloa.

2.4 Puolustusvoimien rooli muiden viranomaisten tukemisessa

Sisäisen turvallisuuden viranomaisilla kuten poliisilla, rajavartiolaitoksella sekä pelastustoimella on tiivis yhteistyö puolustusvoimien kanssa, jolla on tärkeitä virka-aputehtäviä sisäisen turvallisuuden tukemisessa normaalioloissa.²⁵ Termiä sisäinen turvallisuus käytetään viranomaiskäytännössä usein, kun puhutaan kotimaassa tai Suomen lähialueilta kohdistuvista ei-sotilaallisista uhista. Sisäinen turvallisuus on monialainen tehtäväkenttä, joka koskettaa useita viranomaisia. Viranomaisten yhteistyö onkin keskeisessä roolissa sisäisen turvallisuuden eri osa-alueilla. Sisäinen turvallisuus ei ole kuulunut puolustushallinnon alaisuuteen, eikä puolustushallinto ole pyrkinyt lisäämään vaikutustaan tällä saralla. Puolustushallinnon ja puolustusvoimien rooli sisäisen turvallisuuden olennaisilla toimialueilla on ollut selkeästi avustava. Puolustusvoimien voimavaroja on voitu käyttää tarvittaessa muiden viranomaisten, erityisesti poliisin ja pelastustoimen, tukena virka-apulainsäädännön mukaan. Puolustusvoimien rooli sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä ja häiriötilanteiden ehkäisyssä on saanut uutta näkökulmaa viime vuosien kriisien myötä. Vaikka virka-apukäytännöt on todettu tarkoituksenmukaisiksi ja käytännöllisiksi, voidaan muuttuneessa turvallisuusympäristössä kyseenalaistaa, voisiko puolustusvoimien roolia sisäisessä turvallisuudessa kehittää entisestään.²⁶

²⁵ Valtioneuvosto 2021, s. 23.

²⁶ Pursianen, Hellenberg, Kivelä 2004, s. 4–5.

Valtioneuvosto on antanut sisäisen turvallisuuden selonteon kahdesti, ensimmäistä kertaa vuonna 2016 ja toinen vuonna 2021. Vuoden 2021 selonteossa sisäinen turvallisuus on määritelty niin, että se tarkoittaa kaikkia niitä yhteiskunnan ominaisuuksia, joiden johdosta ihmiset voivat nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista sekä vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista sekä niihin rinnastettavista kansallisista ja kansainvälisistä ilmiöistä johtuvaa turvattomuuden tunnetta tai pelkoa.²⁷ Sisäisen turvallisuuden tavoitetilassa pidetään yllä muun muassa yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä turvataan onnettomuus- ja tuhotilanteiden edellyttämä pelastustoiminta sekä laillisen oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen toteutuminen. Suomen sisäinen turvallisuus perustuu ensisijaisesti ongelmien ja häiriöiden ennaltaehkäisevään vaikutukseen. Sisäisen turvallisuuden parantaminen monimutkaisessa turvallisuusympäristössä vaatii viranomaisten välistä laaja-alaista yhteistyötä sekä suorituskyvyn ylläpitoa.²⁸

Vuoden 2021 selonteko on julkaistu ennen Ukrainan sodan puhkeamista keväällä 2022, joten julkaisu ei ole täysin ajantasainen tavoitteiltaan, mutta siinä on jo havaittu ennalta tulevia turvallisuusympäristön haasteita. Muuttuneessa turvallisuustilanteessa sisäisen turvallisuuden rooli osana kokonaisturvallisuutta on korostunut. Vuoden 2021 selonteon mukaan perinteiset uhat säilyvät, mutta ne muuttuvat kansainvälisen turvallisuusympäristön muuttuessa yhä monimutkaisemmiksi. Globaalit kehityskulut ja kokonaan uudet uhat tuovat haasteita viranomaistoiminnalle. Polarisaatio ja segregaatiokehitys lisäävät yhteiskunnan levottomuutta, joka voi lisätä muun muassa jengiytymistä, väkivaltaisten ääriliikkeiden houkuttelevuutta sekä terrorismin uhkaa.²⁹

Suomalainen moniviranomaisyhteistyö on kansainvälisesti hyvällä tasolla ja sillä on pitkät perinteet. Kaluston sekä osaamisen yhteiskäyttö on tehokasta ja päätöksenteko viranomaisten kesken on nopeaa. Yhteistyö korostuu erityisesti harvaan asutuilla alueilla.³⁰ Puolustusvoimien virka-avun nykytilan ja kehittämisen raportissa tehtyjen haastatteluiden sekä muiden läpikäytyjen aineistojen perusteella virka-avun antaminen muille viranomaiselle koetaan puolustushallinnossa tarkoituksenmukaisena sekä toimivana järjestelynä – erityisesti

²⁷ VNS 4/2021 vp, s. 2.

²⁸ VNS 4/2021 vp, s. 21.

²⁹ VNS 4/2021 vp, s. 21.

³⁰ VNS 4/2021 vp, s. 13.

puhuttaessa normaaliolojen rutiininomaisista toistuvista tehtävistä sekä tilanteista – ja tarkasteltaessa sitä jatkuvaluonteisena operatiivisena toimintana. Yleisesti voidaan todeta, että virka-apua annetaan aina tarvittaessa, ja tämä käytäntö on ollut erittäin toimiva tähän asti. Haastatteluissa kuitenkin korostetaan, että virka-aputehtävien tulee aina perustua lakiin ja virka-avun pyytäjällä tulee olla selkeä valtuutus toiminnalleen. Suurin osa virka-aputehtävistä on puolustusvoimien näkökulmasta rutiininomaista toimintaa, ja ne jakautuvat puolustushaaroittain eri joukko-osastojen välille. Virka-aputehtävät eivät haastattelujen perusteella aiheuta merkittäviä järjestelyhaasteita, sillä ne ovat vain pieni osuus puolustusvoimien kokonaistoiminnasta. Jotkut tehtävät saattavat olla kuitenkin kestoaltaan pitkiä, jolloin ne sitovat jatkuvasti tiettyä puolustusvoimien resurssia.³¹

Puolustusvoimien virka-aputehtävät suoritetaan yksistä ja samoista voimavaroista, eikä erillistä virka-aputehtäviä koskevaa rahoitusta ole erikseen. Näin ollen osa rauhanajan resursseista sitoutuu heti valmiutta tehostettaessa puolustusvoimien päätehtävään eli maanpuolustustehtävään, joten kyseiset resurssit ovat virka-apukäytössä vain normaaliolojen häiriötilanteissa. Puolustusvoimien suorituskyky on vahvasti sidoksissa vallitsevaan valmiustilaan. Asiantuntijoiden arvioiden mukaan 90-luku ja osittain 2000-luvun alku saattoivat luoda muille viranomaisille mielikuvan, että puolustusvoimien virka-apuresurseja voi käyttää melko alhaisella kynnyksellä lähes sotatilan julistamiseen saakka.³²

Puolustusvoimien kannalta on oleellista korostaa maanpuolustustehtävän tärkeyttä, sillä sen realisoituessa puolustusvoimien kyky virka-avun antamiseen ja kaluston lainaamiseen heikentyy merkittävästi. Toisaalta uhkakuvien muuttuessa tehokkaan virnaomaisyhteistyön rooli kasvaa myös maanpuolustustehtävän täyttämisen kannalta, mutta virka-apu ei asiantuntijoiden mukaan voi olla kokonaisuuden keskiössä.³³ Eri toimijoiden välistä yhteistyötä tulisi rakentaa monipuolisesti sekä tarpeen tullen sopimusperusteisesti. Puolustusvoimien virka-apua ei tulisi pitää vain edullisena palveluna, vaan täydentävänä toimena. Näin ollen muiden viranomaisten tulisi kehittää tasaisesti omia valmiuksiaan normaaliolojen häiriötilanteiden varalle, jolloin poikkeusoloissa tai muutoin puolustusvoimien suorittaessa maanpuolustustehtäväänsä voitaisiin paikata puutteellisia virka-apuresurseja.

³¹ Puolustusministeriö 2017, s. 22–23.

³² Puolustusministeriö 2017, s.22.

³³ Puolustusministeriö 2017, s.22.

Vaikka nykyistä virka-apukäytäntöä pidetään yleisesti toimivana järjestelmänä, nähdään siinä kehittämisen tarpeita, jotka johtuvat suurimmaksi osaksi toimintaympäristön muutoksesta. Viranomaisyhteistyön rooli kokonaisturvallisuuden ylläpidossa tulee vahvistumaan entisestään, jolloin tulisi tarkastella uudestaan virka-avun roolia osana yhteistyötä. Asiantuntijoiden haastatteluista on selvinnyt, että virka-avun antamiseen ja pyytämiseen liittyvä toimintamalli on osittain menettämässä merkitystään. Koetaan, että yhä useampi vähänkin rutiininomaisista yksinkertaisista virka-aputehtävistä poikkeava tehtävä olisi tarkoituksenmukaisempaa hoitaa toimivaltaisten ja yhteistyöhön halukkaiden viranomaisten monipuolisella yhteistyöllä. Tällä viitataan erityisesti yhteiseen ennalta tehtyyn suunnitteluun, tarkoituksenmukaisiin yhteisiin konsepteihin ja ohjeisiin, riittävään harjoitteluun, yhdessä oppimiseen sekä harjoituksista että toteutetuista tehtävistä, kykyyn toimia yhdessä ja tuottaa ratkaisuja myös ennakoimattomissa tilanteissa.³⁴ Vasta edellä mainittujen yhteistyön muotojen toteutuessa viranomaisten yhteistoiminta on skaalattavissa tilanteisiin, joissa tapahtuu useita samanaikaisia häiriötä eri puolilla maata.

Joustava viranomaisyhteistyö on tehokasta ja edesauttaa nopeaa päätöksentekoa. Vuonna 2018 runsas lumentulo aiheutti pitkäaikaisia sähkökatkoksia Kainuussa. Tapauksessa Kainuun prikaati antoi Kainuun pelastuslaitoksen kuljetustueksi kymmenen telakuorma-autoa kuljettajineen. Virka-aputehtävissä ei ollut mukana varusmiehiä, vaan puolustusvoimien henkilökunta vastasi kuorma-autojen kuljettamisesta viranomaisradio- ja matkapuhelintukiasemille. Syynä ammattilaisten käytölle tehtävässä oli haasteelliset olosuhteet, jolloin kiireellisessä tilanteessa haluttiin varmistaa tehtävän mahdollisimman tehokas suorittaminen.³⁵ Tapaus osoittaa, että haastavissa ja kiireellisissä tilanteissa varusmiesten käyttöä ei välttämättä nähdä parhaaksi mahdolliseksi vaihtoehdoksi, vaikka ei olisi poissuljettua, etteikö myös asianmukaisen koulutuksen saaneet varusmiehet suoriutuisi tehtävästä yhtä hyvin. Toiminnan riskejä punnitessa voidaan tehdä se johtopäätös, että on varmempaa turvautua kantahenkilökunnan käyttöön virka-apuna, jolloin minimoidaan tehtävään perehdyttämiseen vaadittava aika.

Uskon, että viranomaisyhteistyön kehittäminen siten, että valmiilla yhteistoimintasuunnitelmillä voidaan tehokkaammin ja nopeammin reagoida erilaisiin

³⁴ Puolustusministeriö 2017, s.23.

³⁵ Kainuun virka-apukeikat tehtiin ilman varusmiehiä (<https://ruotuvaki.fi/-/kainuun-virka-apukeikat-tehtiin-ilman-varusmiehia>).

tilanteisiin sekä häiriöihin, on välttämätöntä yhteistyön kehittämiseksi sekä kansallisen turvallisuuden vahvistamiseksi. Toisaalta, jos erilaiset viranomaisen yhteistoimintamallit alkavat korvaamaan virka-aputehtäviä, on mahdollista, että varusmiesten käyttövalmius erilaisiin tehtäviin ei olekaan enää entisellä tasollaan aiempaan virka-apukäytäntöön peilaten. Tällöin esimerkiksi rutiininomaisten ja yksinkertaisten virka-aputehtävien suorittamiseen jouduttaisiinkin käyttämään enemmän aikaa ja resursseja kuin olisi tarkoituksenmukaista. Vaihtoehtoisesti voisi käydä myös niin, että rutiininomainen tehtävä alkaisikin sitoa useampia yhteistyössä mukana olevia viranomaisia, vaikka tehtävä olisi helposti toteutettavissa lähinnä varusmiehistä koostuvasta virka-apujoukosta. Olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista, että erilaisten samanaikaisten häiriötilanteiden sekä hybridiuhkien varalta varusmiehiä ja muita asevelvollisia voitaisiin käyttää aiempaa monipuolisemmin.

On olemassa myös tavanomaisia virka-aputilanteita, joissa varusmiesten käytön rajoittamista tulisi harkita käytännöllisistä sekä taloudellisista syistä. Nämä tilanteet liittyvät usein pitkittyneisiin virka-aputehtäviin, jotka voivat joissakin tapauksissa alkaa jo häiritä varusmieskoulutusta sekä puolustusvoimien muiden tehtävien suorittamista. Tornion järjestelykeskukseen annettuun virka-aputapakukseen on liittynyt keskusteluja siitä, milloin virka-avussa alkaa olla kyse laskutettavaa työtä vastaavasta työvoima-avusta. Ongelmana on pidetty tilanteita, joissa puolustusvoimat suorittavat virka-apuna tehtäviä, joihin olisi tarjolla myös markkinaehtoista palvelua.³⁶

Mielestäni normaaliolojen vastaavissa sekä pitkittyneissä virka-aputilanteissa tulisi varusmiehistä koostuvaa virka-apujoukkoa käyttää vain niin pitkään kuin se on tarpeellista ottaen huomioon tehtävän kiireellisyys ja puolustusvoimien soveltuvuus avustamaan juuri kyseisessä tehtävässä. Tehtävien pitkittyessä myös työturvallisuus heikkenee väsymyksen sekä epähuomion myötä. Tilannekohtaiselle arviolle tulisi kuitenkin jättää merkittävä painoarvo, sillä virka-avun tarve voi olla riippuvainen apua pyytävän viranomaisen muista samanaikaisista tehtävistä.

³⁶ Puolustusministeriö 2017, s.25.

2.5 Puolustusvoimien antama virka-apu poliisille – asevelvollisen asema

Puolustusvoimista annetun lain 10 § velvoittaa puolustusvoimat antamaan virka-apua poliisille sen mukaan, mitä puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (342/2022) säädetään. Velvoite poliisille annettavaan virka-apuun tulee virka-apulain 2 §:n 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti, jossa on lueteltu velvollisuudesta antaa virka-apua tiettyihin poliisin toimivaltuuksiin kuuluviin tehtäviin. Virka-apulain 2 §:ssä säädetään puolustusvoimien virka-avun antamisen yleisestä edellytyksestä. Poliisilla on oikeus saada puolustusvoimilta virka-apua vain, jos se on poliisin voimavarojen riittämättömyyden vuoksi tarpeellista poliisille laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi ja jos virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta puolustusvoimille puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn tehtävän suorittamista. Lähtökohtaisesti virka-apu on tarkoitettu käytettäväksi yksittäisen tehtävän suorittamiseen, vaikka virka-avun kestoa tai määrää ei ole laissa erikseen rajoitettu.³⁷

Asevelvollisuuslain 78 §:n mukaan puolustusvoimien palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan palvelustehtävänä määrätä puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun virka-apu-tehtävään, jolla tarkoitetaan esimerkiksi virka-apua poliisille. Tehtävää suorittaessaan asevelvolliset eivät saa osallistua vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eikä muihin edellä mainittuja tehtäviä vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.

Palveluksessa olevan asevelvollisen mahdollisuus osallistua poliisille annettavaan virka-apuun on paljolti kiinni suoritettavan virka-aputehtävän luonteesta ja siitä, mitä tehtävä pitää sisällään. Tehtävät, joihin poliisi voi saada virka-apua puolustusvoimilta on säädetty virka-apulain 2 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan virka-apua voidaan saada henkilön etsimiseksi tai kiinniottamiseksi; paikan tai alueen eristämiseksi tai tutkimiseksi sekä paikkaan, alueelle, rakennukseen, tilaan tai kulkuneuvoon pääsemiseksi; liikenteen ohjaamiseksi; henkilön tai omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi; räjähteen tunnistamiseksi tai siviiliräjähteen raivaamiseksi; suuren tapahtuman tai yleisötilaisuuden suojaamiseksi; kulkuneuvon, aluksen, ilma-aluksen tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi tai sen pysäyttämiseksi; kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi; ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavan rikoksen estämiseksi ja

³⁷ HE 106/2021 vp, s. 6.

keskeyttämiseksi; sekä kaluston, välineistön, tilojen tai puolustusvoimien asiantuntija-avun luovuttamiseksi tilapäisesti poliisin käyttöön.

Edellä luetellut tehtävät ovat tuoreeltaan määritelty virka-apulain uudistuksessa, joka astui voimaan 15.6.2022. Vanhaan virka-apulakiin (5.12.1980/781) nähden uusia lainsäädäntöön otettuja kohtia ovat täsmennykset kohtaan 2, sekä kohdat 6–10. Kohtaan 5 on lisätty maininta siviilirajähteen raivaamisesta. Tehtävistä, joiden suorittamiseksi puolustusvoimat antaa poliisille virka-apua, onkin katsottu olevan tarpeen säätää varsin tarkasti. Syynä on perustuslakivaliokunnan vakiintunut kanta siitä, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu poliisin tehtäväksi ja että lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen toiselle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita.³⁸

Uudistettu virka-apulaki sisältää virka-avun antamisen edellytysten lisäksi säännökset virka-apua koskevasta päätöksenteosta. Laissa säädetään myös virka-avussa käytettävistä voimakeinoista. Virka-avussa on kyse poliisin tehtäväpiiriin kuuluvien tehtävien hoidosta poliisijohtoisesti niin, ettei sääntelyllä luoda puolustusvoimille itsenäisiä poliisista riippumattomia toimivaltuuksia.³⁹ Virka-avun tarkoituksena ei ole korvata poliisin omien voimavarojen ja resurssien yleistä riittämättömyyttä eikä puolustusvoimien ensisijainen tehtävä – Suomen sotilaallinen puolustaminen – saa vaarantua virka-avun antamisen vuoksi.⁴⁰

2.6 Virka-apua koskeva päätöksenteko

Lain esitöissä ei ole tarkemmin selvennetty, mitä AVL 78 §:n vaarallisia tehtäviä vastaavilla tehtävillä tarkoitetaan, joten kyseisen tulkinnan tekeminen jää virka-apua pyytävän tahon antamien arvioiden sekä virka-apua antavan tahon johdolle. Virka-apulain 7 §:ssä on säädetty virka-avun antamisen päättämisestä puolustusvoimien ja poliisin välisessä virka-avussa. Poliisihallitus pyytää virka-apua, mutta kiireellisessä tapauksessa virka-apua voi pyytää poliisihallituksen alainen poliisiyksikkö. Kiireellisestä virka-apupyynnöstä on ilmoitettava viipymättä poliisihallitukselle. Suojelupoliisi voi pyytää muuta kuin aseellisten voimakeinojen

³⁸ HE 106/2021 vp, s. 6.

³⁹ HE 106/2021 vp, s. 39 ja PuVL 7/2021 vp, s. 2.

⁴⁰ PeVL 3/2022 vp, s. 2.

käyttöä sisältävää virka-apua. Rajavartiolain 78 §:n mukaan rajavartiolaitokselle annettavasta virka-avusta päättää hallintoyksikön päällikkö tai hallintoyksikössä tähän tehtävään kirjallisesti määrätty vähintään luutnantin arvoinen rajavartiomies.

Pelastuslain 34 §:n mukaan pelastustoiminnassa johtajana toimii pääasiassa sen hyvinvointialueen pelastusviranomainen, jossa onnettomuus tai vaaratilanne on saanut alkunsa. Pelastustoimintaa voi lisäksi tilapäisesti johtaa muu hyvinvointialueen pelastuslaitoksen palveluksessa oleva tai sopimuspalokuntaan kuuluva siihen saakka, kun toimivaltainen pelastusviranomainen ottaa pelastustoiminnan johtaakseen. Pelastustoiminnan johtaja toimii virkavastuun alaisena. Alusöljyvahingossa ja aluskemikaalivahingossa Suomen aluevesillä aavalla selällä tai talousvyöhykkeellä pelastustoiminnan johtajan asettaa kuitenkin Rajavartiolaitos. Lisäksi sisäministeriön pelastusviranomaisella on oikeus antaa pelastustoimintaa koskevia käskyjä ja määrätä pelastustoiminnan johtajasta ja hänen toimialueestaan toisin kuin 1 momentissa on säädetty. Pelastuslain 35 §:n mukaisessa yhteistoimintatilanteessa, kuten puolustusvoimien osallistuessa pelastustoimintaan, tilanteen yleisjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja, jolla on toimivaltuudet ryhtyä pelastustoiminnassa tarpeellisiin toimenpiteisiin.

Virka-avun antamisesta päättää pääesikunta taikka maavoimien, merivoimien tai ilmavoimien esikunta. Rajavartiolaissa on lisäksi säädetty, että kiireellisissä tapauksissa virka-avun antamisesta rajavartiolaitokselle voi päättää myös varuskunnan päällikkö, joukko-osaston komentaja tai sotilaslaitoksen päällikkö. Kun virka-avun antamisesta on päätetty, on päätös voimassa enintään niin kauan kuin virka-avun antamista koskevat edellytykset ovat olemassa.

Virka-apulain 6 §:n mukaan virka-apupyyntö on yksilöitävä ja siitä on käytävä ilmi, mihin tehtävään virka-apua pyydetään; tehtävän kiireellisyys, ajankohta ja arvioitu kesto; perusteltu arvio tehtävän asianmukaisen suorittamisen edellyttämästä henkilöstöstä ja välineistöstä; sekä pyynnön perusteet. Virka-apupyyntö tehdään lähtökohtaisesti kirjallisesti, mutta se voidaan tehdä myös suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Suullinen pyyntö on kuitenkin viipymättä annettava myös kirjallisena.

Virka-aputehtävän vaarallisuuden arviointi heikkenee tilanteissa, joissa joudutaan kiireellisyyden vuoksi tekemään nopeita päätöksiä. Kyky tehdä alemman johtamistason kuten operaatiotason päätöksiä virka-avun tarpeesta on välttämätöntä, kun päätös on tehtävä viivyttelämättä. Tällöin kuitenkin käsillä olevasta tilanteesta ei mahdollisesti tiedetä kaikkia

oleellisia seikkoja eikä tilanteen kehittymistä osata tarkkuudella arvioida. Kyseisissä tilanteissa ongelmaksi voi muodostua erityisesti virka-apua pyytävän tahon kyky antaa riittävän kattava tilannekatsaus avun tarpeena olevassa tehtävässä sekä arvioida tehtävään pyydetyltä henkilöstöltä vaadittavaa pätevyyttä sekä tarvittavaa kalustoa. On myös mahdollista, että virka-apua pyytävän tahon arviointikyky tilanteen todellisesta laajuudesta ja luonteesta on virheellinen, jolloin tilanne saattaa eskaloitua tavanomaisesta virka-avusta vaaralliseksi virka-aputehtäväksi. Virka-avun antamisesta päättävä puolustusvoimien taho joutuu tekemään päätöksen tehtävän vaarallisuudesta kirjallisen tai suullisen pyynnön tietojen sekä oman kokemuspohjaisen arviointikyvyn perusteella. Erilaisissa tilanteissa ja eri tason johtoportaisissa tehdyissä virka-apupäätöksissä voidaan olettaa olevan epä johdonmukaisuutta, kun tilanteita arvioidaan jälkikäteen. Haastavissa tai arvaamattomissa virka-aputilanteissa onkin turvallisempaa jättää palveluksessa olevat varusmiehet pois virka-apuosastosta, vaikka ei olisi selvästi todettavissa, että kyseinen virka-aputilanne vastaisi vaaralliseksi luokiteltavaa tehtävää.

Puolustusvoimien tavanomaisesta poikkeava virka-apu eli vaativa virka-apu voi virka-apulain 8 §:n mukaan sisältää sotilaan voimankäyttövälineiden ja henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sitä voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvaa aseistusta. Edellytyksenä on, että tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudesta tehtyjen havaintojen tai siitä muutoin saatujen yksilöityjen tietojen perusteella vaativan virka-avun on perusteltua olettaa olevan välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan rikoslain (39/1889) 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2, 3 tai 5–8 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi; taikka edellä mainittua vaikutuksiltaan vastaavan rikoslain 21 luvun 1 tai 2 §:ssä, 25 luvun 4 §:ssä tai 34 luvun 1, 3, 5, 6 tai 11 §:ssä tarkoitetun rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

Virka-apulain 9 §:ssä on säädetty vaativasta virka-avusta kansainvälistä erityissuojelua nauttivat henkilön vierailun suojaamiseksi. Tällöin vaativan virka-avun antamisen edellytyksenä on, että henkilöön arvioidaan hänen vierailullaan kohdistuvan hänen asemansa, edustamansa valtion tai järjestön kansainvälisen aseman tai muun vastaavan syyn perusteella 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan rikoksen perusteltu uhka, jonka estämiseksi tai keskeyttämiseksi virka-apu on välttämätöntä. Mikäli vaativan virka-avun edellytykset ovat käsillä, sisäministeriö pyytää vaativaa virka-apua puolustusministeriöltä. Valtioneuvosto päättää yleisistunnossa puolustusministeriön esittelystä vaativasta virka-avusta 8 tai 9 §:ssä säädettyin edellytyksin. Jos valtioneuvoston yleisistuntoa ei

ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, puolustusministeriö voi sisäministeriön pyynnöstä välittömästi päättää vaativasta virka-avusta.

Virka-apulain mukaisen vaativan virka-avun sisältäessä aseellista voimankäyttöä on kyseessä vaarallinen tehtävä, johon palveluksessa olevat asevelvolliset eivät saa osallistua palvelustehtäväänään. Uskoisin kuitenkin, että vaativasta virka-avusta päätettäessä voitaisiin eduskunnan tai ministeriöiden tasolla kyetä tarkemmin arvioimaan, voisiko palveluksessa olevia varusmiehiä käyttää ammattisotilaiden rinnalla vaarallisen tehtävän yhteydessä sellaisiin tehtäviin, joihin he ominaisuuksiensa ja koulutuksensa puolesta soveltuisivat. Tarve palveluksessa olevien varusmiesten käyttöön voisi tulla kyseeseen vaativassa virka-avussa esimerkiksi, jos ammattisotilaita ei ole riittävässä määrin käytettävissä tehtävän laadun tai muiden samanaikaisten tehtävien sitoessa henkilöstöä. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi alueellisesti laajan terrorismin tai hybridivaikuttamisen uhan ollessa läsnä samanaikaisesti eri kohteissa, jolloin riittävän alueellisen valmiuden turvaaminen vaatisi poikkeuksellisia toimia.

Lainsäädännöllä ja asetuksilla on luotu käytäntöjä, jotka helpottavat virka-apu- ja pelastustehtäviä koskevassa päätöksenteossa. Esimerkiksi puolustusvoimien ja pelastuslaitoksen välisessä normaaliolojen yhteistyössä pelastuslain 47 § velvoittaa pelastuslaitokset laatimaan hyvinvointialueen onnettomuusuhkien edellyttämät pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevat suunnitelmat. Suunnitelmien sisällöstä on säädetty tarkemmin sisäministeriön asetuksella pelastustoimen suunnittelusta. Asetuksen 6 §:ssä on säädetty pelastustoiminnan yhteistyösuunnitelman sisällöstä, jonka mukaan pelastuslain 47 §:ssä tarkoitetut pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten, laitosten ja liikelaitosten suunnitelmat niiden tehtävien hoitamisesta pelastustoiminnan yhteydessä ja osallistumisesta pelastustoimintaan laaditaan onnettomuustyypeittäin ja tarvittavassa laajuudessa. Pelastustoiminnan yhteistyösuunnitelman tulee sisältää pelastustoimintaan osallistuvan ja siihen virka- tai asiantuntija-apua antavan tahon osallistumisen tavoite sekä tehtävät ja rooli pelastustoiminnassa. Lisäksi suunnitelman tulee sisältää pelastustoimintaan käytettävät suorituskyvyt sekä yhteistyötä koskevat sopimukset.

Puolustusvoimien ja poliisin välisen virka-avun suunnittelusta normaalioloissa on säädetty virka-apulain 4 §:ssä. Poliisin ja puolustusvoimien tulee etukäteisvalmisteluun ja muun tarvittavin toimenpitein varmistaa virka-aputehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja toimenpiteiden oikeasuhtaisuus. Poliisihallitus johtaa virka-aputehtävien suunnittelua ja

varautumista yhteistyössä pääesikunnan kanssa. Kyseisen virka-apulain kohtaan lisättiin kesällä 2022 mahdollisuus ennalta varautua vaativissa virka-aputilanteissa. Poliisihallitus voi pyytää yksittäiseen 8 §:ssä tarkoitettuun vaativaan virka-aputehtävään varautumiseksi puolustusvoimia sijoittamaan ennalta välineistöä ja henkilöstöä virka-aputehtävän asianmukaiseksi suorittamiseksi tarvittavan valmiuden saavuttamiseksi, jos voidaan olettaa, että sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen käyttöä sisältävä virka-apu ei ole riittävä tehtävän suorittamiseksi. Suunnittelussa ja varautumisessa on otettava huomioon tilanteesta tehty uhkarvio, voimavarojen käytön tarkoituksenmukaisuus ja kokonaisarvio tilanteesta. Varautumista koskevaan pyyntöön sovelletaan soveltuvin osin mitä 6 §:ssä säädetään virka-apupyynnöstä.

Päätöksen 2 momentissa tarkoitettusta varautumisesta tekee pääesikunta. Varautumista koskevasta pyynnöstä ja päätöksestä on viipymättä ilmoitettava sisäministeriölle ja puolustusministeriölle. Puolustusministeriö voi sisäministeriötä kuultuaan tai sisäministeriön pyynnöstä päättää varautumisen keskeyttämisestä. Aiempaa joustavammalla varautumisella voidaan luoda paremmat toimintaedellytykset onnistuneelle virka-aputehtävälle. Mikäli katsotaan, että virka-aputehtävä voisi olla hoidettavissa asevelvollisia hyödyntäen, mutta tehtävässä olisi myös uhka sille, että tilanne voisi eskaloitua vaaralliseksi tai muutoin uhkaavaksi, voitaisiin asevelvolliset tarvittaessa korvata vaativaan virka-apuun soveltuvilla ammattisotilailla.

Viranomaisyhteistyö ja virka-avusta päättäminen ovat melko suoraviivaista toimintaa puolustusvoimien osallistuessa pelastustoimintaan sekä virka-apuun luonteeltaan rutiininomaisissa normaaliolojen tehtävissä. Viranomaisyhteistyö voikin olla osalle toimijoista jokapäiväistä rutiininomaista toimintaa, joka hoidetaan legitiimin ohjeistuksen perusteella. Päivittäinen rutiini ja kanssakäyminen mahdollistavat myös mittavampien normaaliolojen häiriötilanteiden hallinnan ilman erityisempiä järjestelyjä.⁴¹ Monille toimijoille viranomaisyhteistyö on kuitenkin erikoistapaus, joka vaatii erillistä suunnitteluprosessia, johon sisältyy yhteisen käsitteistön löytyminen sekä yhteinen suunnittelu ja harjoittelu. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta on suuren yleisötapahuman järjestäminen ja puolustusvoimien osallistuminen virka-avun antajana sen järjestelyihin. Toiminnan tilapäisyys vaikeuttaa kokonaisuuksien hallintaa viranomaisyhteistyössä ja se edellyttää aina ajallista ja materiaalista lisäresursointia. Viranomaisyhteistyö onkin tavanomaisesti määritelty tiettyyn toimintaan ja

⁴¹ Taitto – Heusala – Valtonen 2007, s.7–8.

asiayhteyteen sidotuksi yhteistyöksi, jossa viranomaisosapuolten roolit on tarkoin määritelty. Turvallisuusympäristön kehittyessä ja monimutkaistuessa kattavaa ennakkosuunnittelua vaativa järjestelmä ei kuitenkaan aina välttämättä toimi. Yhteistyön tulisikin olla joustavaa ja pyrkiä sitouttamaan toimintaan myös muita kuin tunnettuja viranomaistahoja, jotka saattavat toimia toiminnan kannalta kriittisessä roolissa. Puolustusvoimien viranomaisyhteistyön kehittäminen vaatii niin julkisen kuin yksityisen sektorin osallistumista harjoitustoimintaan ja tiedon jakamiseen.

Sen lisäksi, että yhteistyön kehittymisellä pyritään ratkaisemaan asiallisia seikkoja ja paremmin mahdollistamaan virka-avun sujuva toteutuminen, liittyy kehitykseen luonnollisesti myös pyrkimys luopua tuottamattomasta toiminnasta. Puolustusvoimien antaman virka-avun nykytilan ja kehittämisen raportissa nostetaan esille funktionaalinen eriytyminen, jonka tavallisimpana ilmenemismuotona pidetään ulkoistamista ja yksityistämistä. Funktionaalista eriytymistä ja siirtymistä yhä kehittyneempään työnjakoon pidetään modernisaation keskeisenä piirteenä.⁴²

Funktionaalisen eriytyksen seurauksena on mahdollista, että viranomaistoimintojen välille jää alueita, joista yksikään toimija ei koe olevansa vastuussa eikä sen vuoksi varaudu niillä toimimaan. Vaara tällaisten alueiden syntymisestä liittyy kaikkiin organisaatiomuutoksiin ja ne tulisi pyrkiä paikantamaan viranomaisten säännönmukaisissa yhteistoimintatapaamisissa. Ulkoistamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä aikaisemman viranomaistoiminnan osan siirtämistä erillisen, mutta edelleen valtio-omisteisen organisaation hoidettavaksi.⁴³ Asia herätti keskustelua vuonna 2018, kun Kainuun tykkylumikaaos ja sähkökatkot jatkuivat useita päiviä ennen kuin paikallinen pelastuslaitos pystyi pyytämään puolustusvoimien virka-apua. Pelastuslaki viivytti virka-avun pyytämistä niin, että Kainuun pelastuslaitos otti poikkeuksellisesti johtovastuun, vasta kun säätila uhkasi yhä pahentaa sähkökatkoja, jolloin ihmisiä alkoi olla mahdollisesti vaarassa. Nykyinen lainsäädäntö sai tapauksen myötä kritiikkiä Kainuun pelastusjohtajalta Anssi Parviaiselta, koska puolustusvoimilta ei kyetty saamaan aiemmin apua. Lopulta puolustusvoimat antoi pelastuslaitoksen käyttöön kymmenen Kainuun prikaatin maastokelpoista telakuorma-autoa muiden tahojen kaluston tueksi.

⁴² Puolustusministeriö 2017, s. 17.

⁴³ Puolustusministeriö 2017, s. 17.

Tapauksen jälkeen puolustusministeri Jussi Niinistö kertoi Lännen Medialle, että Puolustusvoimien nykyinen virka-apukäytäntö on riittävä. Nykykäytännössä virka-apua voivat pyytää lähinnä pelastuslaitos ja poliisi. Lisäksi sisäministeriö Paula Risikko totesi, että virka-apupyynnön on tullava viranomaiselta. Esimerkiksi sähköverkkoyhtiön tai matkapuhelinoperaattorin kaltaiset yritykset eivät voi vakavassakaan häiriötilanteessa pyytää virka-apua, vaikka siten voitaisiin kenties nopeuttaa korjaustöitä. Risikko lisäsi toisaalta, ettei johtovastuun ottamiseen pitäisi olla mahdottoman kova ja korkea kynnyks.⁴⁴

Puolustusvoimien tehtäviin kuuluu nimenomaan muiden viranomaisten avustaminen, jolloin mikään muu taho ei lainsäädännön puitteissa voi olla virka-avun pyytäjän roolissa. Sähköverkon osalta järjestelmävastaavana kantaverkonhaltijana toimii Fingrid Oyj. Vaikka kyseessä on valtion omistama yhtiö, se ei lähtökohtaisesti ole viranomainen. Sähkömarkkinalain 45 §:ssä on säädetty järjestelmävastaavan velvollisuuksista. Kansallisessa riskiarviossa on todettu, että vakava sähkön saannin häiriö vaikuttaa yhteiskunnan kaikkiin toimintoihin ja voi vaarantaa kriittiset toiminnot ja väestön hyvinvoinnin.⁴⁵ Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksen 9 §:ssä järjestelmävastaavan kantaverkon haltijan järjestelmävastuusta järjestelmävastaavalle on säädetty varsin laajat toimivaltuudet puuttua sähkömarkkinoihin häiriötilanteessa. Annettu toimivalta vastaa jopa monia sellaisia toimivaltuuksia, jotka muilla huoltovarmuuden alueilla todennäköisesti edellyttäisivät valmiuslain soveltamista.⁴⁶ Sähköverkon jatkuvan tasapainon välttämättömyydestä johtuen kyseinen poikkeus on kuitenkin perusteltua. Koska Fingrid Oyj:lle kuitenkin on säädetty lailla erityinen vastuu ja laajoja toimivaltuuksia sähköverkon häiriöttömäksi turvaamiseksi, olisi perusteltua selvittää, voitaisiinko sille antaa myös itsenäinen oikeus pyytää puolustusvoimilta virka-apua. Vaikka asiassa nähdäänkin asiallisen toimivallan puuttumiseen liittyviä ongelmia, voisi uudistuksella olla positiivisia vaikutuksia sähköverkon huoltovarmuuden turvaamisessa sekä häiriötilanteisiin reagoimisessa. Järjestelmävastaava on kuitenkin se taho, joka ensimmäisenä voi jo ennalta reagoida mahdollisiin uhkatilanteisiin. Lisäksi suora kommunikaatio ja yhteistyö puolustusvoimien kanssa voisi antaa tarkempaa tietoa tarvittavan

⁴⁴ Ministerit eivät antaisi yritysten pyytää Puolustusvoimilta virka-apua suurissakaan sähkökatkoksissa (<https://www.kaleva.fi/ministerit-eivat-antaisi-yritysten-pyytaa-puolustu/1865214>).

⁴⁵ Oikeusministeriö 2019, s. 23.

⁴⁶ Oikeusministeriö 2019, s. 25.

avun laadusta ja tilanteen luonteesta. Tällöin voitaisiin kyetä myös tarkoin arvioimaan tehtävän vaarallisuuden tasoa, ja sitä voidaanko varusmiehiä käyttää virka-apuun.

2.7 Puolustusvoimien osallistuminen pelastustoimintaan

Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 2 b kohdan mukaan puolustusvoimien tehtävänä on muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluu pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja. Pelastuslain 46 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan puolustusvoimat osallistuu pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja siten kuin siitä puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007) säädetään. Pelastuslain 47 §:n mukaan viranomaiset ovat velvollisia antamaan pelastusviranomaisille virka-apua ja asiantuntija-apua tai joiden asiantuntemusta muutoin tarvitaan pelastustoiminnassa ja siihen varautumisessa, ovat velvollisia laatimaan pelastuslaitoksen johdolla ja yhteistoiminnassa keskenään tarpeelliset suunnitelmat tehtäviensä hoitamisesta pelastustoiminnan yhteydessä ja osallistumisesta pelastustoimintaan. Pelastustoimintaan sopivaa puolustusvoimien kalustoa ovat puolustusvoimien alukset, ilma-alukset ja ajoneuvot, viesti-, suojelu-, huolto-, lääkintä-, ja tiedusteluvälineistö sekä pelastus- ja raivauskalusto. Suuronnettomuuksissa puolustusvoimat voi tukea pelastusviranomaisia antamalla apua kuljetuksissa ja alueiden eristämässä sekä luovuttamalla käyttöön materiaalia ja pelastusyksiköitä. Puolustusvoimien joukkoja voidaan tarvittaessa käyttää esimerkiksi kadonneiden etsimiseen, metsäpalojen sammuttamiseen, evakuointien tukemiseen ja viestiyhteyksien luomiseen onnettomuusalueille.⁴⁷

Pelastuslain yleisen toimintavelvollisuuden mukaan jokainen, joka huomaa tai saa tietää tulipalon syttyneen tai muun onnettomuuden tapahtuneen tai uhkaavan eikä voi heti sammuttaa paloa tai torjua vaaraa, on velvollinen viipymättä ilmoittamaan siitä vaarassa oleville, tekemään hätäilmoituksen sekä ryhtymään kykynsä mukaan pelastustoimenpiteisiin. Puolustusvoimien avustuksessa pelastuslaitosta puhutaan usein virka-apun antamisesta, vaikka kyseessä on tarkemmin sanottuna puolustusvoimien osallistuminen pelastustoimintaan avunannon velvollisuuden vuoksi. Yleinen toimintavelvollisuus asettaa mielenkiintoisen kysymyksen asevelvollisuuslain 78 §:n rajoitukselle osallistua vaarallisten pelastustehtävien suorittamiseen.

⁴⁷ Puolustusministeriö 2017, s. 5–6.

Olisi ristiriitaista, mikäli asevelvollista voitaisiin kieltää toimimasta yleisen toimintavelvollisuuden mukaisesti tai henkilöä rangaistaisiin tästä. Yleisenä sääntönä voidaan mahdollisesti pitää sitä, onko asevelvollinen toiminut pelastustehtävässä oma-aloitteisesti vai onko pelastuslaitos erikseen pyytänyt virka-apua puolustusvoimilta. Tulkitsisin, että puolustusvoimat eivät voi määrätä virka-apuosastoa suorittamaan tehtävää, mikäli pelastusviranomaisen on pyytänyt apua tehtävään, joka yleisesti voidaan todeta vaaralliseksi. Toisaalta äkillisessä tilanteessa, esimerkiksi liikenneonnettomuudessa paikalle sattuva puolustusvoimien osasto, on velvollinen toimimaan yleisen toimintavelvollisuuden mukaisesti, jolloin on henkilöiden omassa harkinnassa, missä määrin he voivat tilanteessa auttaa.

Lukuisat kansallisessa riskiarviossa kuvatut uhkamallit ja häiriötilanteet, kuten voimahuollon häiriöt, tietoliikenteen häiriöt tai laajat terveysturvallisuuden häiriöt saattavat olla luonteeltaan sellaisia, että toimivaltaiset sektoriviranomaiset tarvitsevat häiriön hoitamiseksi muiden viranomaisten antamaa tukea ja virka-apua. Pelastuslain soveltamisen kohteena voivat itse asiassa olla kaikki kansallisessa riskiarviossa kuvatut tilanteet, jos häiriö tai uhka on sen luonteinen, että pelastusviranomaisten tai poliisin toimenpiteet ovat tarpeellisia. Molemmissa laeissa annetaan viranomaisille normaaliaikojen häiriötilanteiden hoitoon erittäin laajat toimivaltuudet.⁴⁸

Pelastustoiminnalla tarkoitetaan kiireellisiä tehtäviä, joiden tarkoituksena on pelastaa ja suojata ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä onnettomuuden uhatessa tai sattuesssa sekä rajoittaa onnettomuudesta aiheutuvia vahinkoja ja lieventää onnettomuuden seurauksia.⁴⁹ Pelastustoimintaan kuuluu mm. onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen ja tähän liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoimet.⁵⁰ Pelastustoimen tehtävät ovat tietyllä tavalla riippumattomia häiriön syystä, mikä on merkittävää, koska pelastusviranomaisella on pelastuslain tullessa sovellettavaksi käytössään erittäin laajat toimivaltuudet.⁵¹

⁴⁸ Oikeusministeriö 2019, s. 15.

⁴⁹ Pelastuslaki 2 § 1 mom. 2 kohta.

⁵⁰ Pelastuslaki 32 § 1 mom. 2 ja 5 kohdat.

⁵¹ Oikeusministeriö 2019, s. 15.

Pelastuslain 36 §:n mukaan pelastusviranomaisella on oikeus, jos tilanteen hallitseminen ei ole muutoin mahdollista tulipalon sammuttamiseksi ja sen leviämisen estämiseksi sekä muun onnettomuuden torjumiseksi ja vahinkojen rajoittamiseksi sekä vaaran välttämiseksi määrätä ihmisiä suojautumaan sekä panna toimeen suojaväistö; ryhtyä sellaisiin välttämättömiin toimenpiteisiin, joista voi aiheutua vahinkoa kiinteälle tai irtaimelle omaisuudelle; määrätä antamaan käytettäväksi rakennuksia, viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä ja välineitä sekä pelastustoiminnassa tarvittavaa kalustoa, välineitä ja tarvikkeita, elintarvikkeita, poltto- ja voiteluaineita ja sammutusaineita. Lisäksi pelastusviranomaisella on oikeus ryhtyä muihinkin pelastustoiminnassa tarpeellisiin toimenpiteisiin.

Pelastusviranomaisen toimivaltuudet ovat siis tilanteen vakavuuden mukaan erittäin laajat. Pelastusviranomaisten toimivalta on tarvittaessa käytettävissä myös häiriötilanteissa, joihin on olemassa erityislainsäädäntöä. Esimerkiksi patoturvallisuuslaissa (494/2009) määrätään toimivaltaiseksi patoturvallisuusviranomaiseksi patoturvallisuusasioissa toimivaltainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, mutta pelastustilanteiden osalta viitataan pelastuslain määräyksiin.⁵²

Puolustusvoimien palveluksessa oleva asevelvollinen ei voi osallistua vaaralliseen virka-aputehtävään. AVL 78 §:ssä luetellut kielletyt tehtävät koskevat vaarallisten henkilöiden kiinniottoa, räjähteiden raivaamista sekä aseellista voimankäyttöä. Kyseiset tehtävät eivät ole tavanomaisia pelastusviranomaisen toimivaltuuksien piiriin kuuluvia tehtäviä. Pelastustehtävien vaarallisuuden arviointi perustuukin lähtökohtaisesti asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin 4 kohtaan, jossa viitataan muihin 1–3 kohdissa tarkoitettuja tehtäviä vastaaviin vaarallisiin tehtäviin, kun arvioidaan asevelvollisten oikeutta osallistua avunantoon pelastusviranomaiselle. Pelastusviranomaiselle suoritettavan avustustehtävän vaarallisuutta tulisi arvioida eri perustein kuin esimerkiksi poliisille suoritettavassa virka-aputehtävässä, jossa vaarallisuus pohjautuu usein tehtävän sisältämän väkivallan uhkaan ja siihen reagoimiseen vaadittavaan toimivallan puutteeseen. Pelastustehtävää voidaan pitää vaarallisena, mikäli siihen sisältyy merkittäviä eri syistä johtuvia riskejä, joita ei voida välttää henkilön ammattitaidosta huolimatta. On kuitenkin tehtäviä, jota tulkitaan vaaralliseksi, mutta vaarallisuus voikin tosiasiallisesti perustua tehtävän soveltumisen arviointiin koko virka-apuosaston osalta. Tehtäviin

⁵² Oikeusministeriö 2019, s. 16.

tulisikin voida valita asevelvollisia, jotka ammattinsa tai muun erityisosaamisensa puolesta olisivat täysin kykeneviä vaatimaan tai jopa vaaralliseen avustustehtävään.

2.8 Reserviläisen käyttö virka-apuna

Palveluksessa olevien varusmiesten lisäksi asevelvollisen määritelmään kuuluvat myös palveluksen jo suorittaneet reserviläiset. Normaaliolojen sekä häiriötilanteiden virka-apuun käytettävissä olevat reserviläisten virka-apuosastot kootaan virka-apulain mukaan vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa (556/2007) tarkoitetuista sitoumuksen antaneista henkilöistä. Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 6 luvun 28 §:n mukaan Suomen kansalainen voi antaa puolustusvoimille kirjallisen sitoumuksen siitä, että hän osallistuu puolustusvoimien vapaaehtoisin harjoituksiin sekä 23 ja 27 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin määräajan, vähintään kaksi ja enintään kuusi vuotta kerrallaan. Sitoumuksen tekijän on oltava vähintään 18-vuotias ja puolustusvoimien tehtäviin voi sitoutua enintään 60 vuotta täyttänyt henkilö.

Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 5 luku käsittelee muuta vapaaehtoista maanpuolustustoimintaa. 5 luvun 23 §:n mukaan puolustusvoimat voi käyttää 6 luvun mukaisen sitoumuksen antaneita henkilöitä puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007) tarkoitettuihin pelastustehtäviin sekä annettaessa virka-apua poliisille virka-apulain mukaisesti. Virka-apuosaston johtajana toimii puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva henkilö. Sitoumuksen antaneita henkilöitä ei kuitenkaan saa käyttää virka-apulain 8 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa eikä ampuma-aseen käyttöä sisältävissä tehtävissä. Virka-aputehtävään osallistuvaan sovelletaan rikoslain (39/1889) 45 luvun 1 §:n 1 momentin ja 2 momentin 1 kohdan sekä 2–8 §:n säännöksiä. Henkilö on mainittujen säännösten alainen siitä, kun virka-aputehtävä alkaa, siihen kun virka-aputehtävä päättyy. Muun avustustoiminnan osalta on lain 24 §:ssä säädetty, että vapaaehtoisten henkilöiden ja organisaatioiden käyttämisestä pelastustoimen ja meripelastustoimen tehtävissä sekä poliisin apuna säädetään pelastuslain (379/2011) 51 §:ssä, meripelastuslain (1145/2001) 6 §:ssä ja poliisilain (872/2011) 9 luvun 4 §:ssä. Poliisilaissa säädetään, että poliisi voi käyttää vapaaehtoisjärjestöjä sekä vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 3 luvussa tarkoitettua maanpuolustuskoulutusyhdistystä ja myös sanotussa laissa tarkoitettuun palvelukseen osallistuvia henkilöitä apunaan etsintätehtävissä sekä muissa sellaisissa avustustehtävissä, joihin ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä. Virka-apulaissa on todettu vielä, että

vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa tarkoitettuja sitoumuksen antaneita henkilöitä voidaan käyttää vain muissa kuin ampuma-aseen käyttöä sisältävissä tai 8 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa virka-aputehtävissä. Pelastuslaissa on puolestaan säädetty, että pelastustoimen koulutus-, neuvonta- ja valistustehtävissä sekä pelastustoiminnassa voidaan käyttää apuna vapaaehtoisia organisaatioita ja henkilöitä, ei kuitenkaan tehtävissä, joihin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuten viranomaistoimivaltuuksien käyttöä taikka tarkastus- tai valvontatoimintaa.

Reserviläisten käyttö virka-apuna on toistaiseksi ollut hyvin vähäistä, vaikka reserviläisjoukot muodostavat kuitenkin merkittävän resurssin, esimerkiksi maakuntakomppanian muodossa. Maakuntakomppaniat ovat puolustusvoimien sodan ajan joukko. Maakuntakomppaniat ovat olleet mukana virka-aputehtävissä, mutta niiden käyttöön ei ole toistaiseksi muodostunut selkeää käytäntöä.⁵³ Maakuntajoukkojen käyttö virka-avussa on kuitenkin vähäistä, mikä johtuu esimerkiksi siitä, että palveluksessa olevien asevelvollisten käyttö ensisijaisena vaihtoehtona on tarkoituksenmukaista tuttujen käytäntöjen sekä prosessin nopeuden vuoksi. Maakuntajoukkojen käyttäminen muiden virnaomaisten tukemisessa on haasteellista toimintavalmiusajassa. Virka-aikana apu voidaan saada nopeastikin liikkeelle, mutta virka-ajan ulkopuolella tulee viivettä.⁵⁴ Maakuntajoukkojen hyödyntäminen normaalioloissa on haastavaa joukkojen omien toimintavaltuuksien puutteen sekä rajatun tehtäväkentän vuoksi. Esimerkiksi kohteen suojaamisen tehtävissä ongelmaksi saattaa muodostua vaatimus voimakeinojen käyttämiseksi. Tehtävät voivat nimittäin sisältää rakennusten tarkastamista sekä vaarallisten henkilöiden kiinniottamista. Puolustusministeriön laatimaan selvitykseen tehdyissä haastattelussa esitettiin, että puolustusvoimien tulisi tarkastella tarkemmin maakuntakomppanioiden käyttöä virka-aputehtävissä tilanne- ja tehtäväkohtaisesti. Vastaavasti myös muiden reserviläisyksiköiden, erityisesti sitoumuksen antaneiden, käyttöä tulisi kehittää – niin tavanomaiseen kuin tavanomaisesta poikkeavaan virka-apuun sovellettuna. Harkinnanvaraisesti tulisi olla mahdollisuus käyttää kaikkia mahdollisia resursseja.⁵⁵

Reserviläisjoukkoja käytetään virka-avussa lähtökohtaisesti vain täydentävinä joukkoina. Maakuntajoukkoja voidaan käyttää virka-apulain mukaisesti henkilön etsimiseksi ja

⁵³ Puolustusministeriö 2017, s. 30.

⁵⁴ Järvi 2012, s. 23.

⁵⁵ Puolustusministeriö 2017, s. 30.

kiinniottamiseksi, paikan tai alueen eristämiseksi ja tutkimiseksi, liikenteen ohjaamiseksi sekä henkilöiden, suuren tapahtuman, yleisötilaisuuden ja omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi. Virka-apu voisi olla tarpeen tilanteissa, joissa poliisin omat resurssit eivät riitä tehtävän hoitamiseen. Maakuntajoukkoihin kuuluvia reserviläisiä ei voida kuitenkaan käyttää tehtävissä, jotka vaativat merkittävää julkisen vallan käyttöä tai aiheuttavat vakavaa terveyteen tai henkeen kohdistuvaa vaaraa. Puolustusministeriön esityksen haastatteluissa vapaaehtoisten rooli nousi esiin kiinnostavana mahdollisuutena tarkasteltaessa tehtäviä, jotka mahdollisesti alkavat virka-apuna, mutta voisivat jatkua muun toimijan toimesta tapahtuvana toimintana. Vapaaehtoisuuteen liittyy kuitenkin aina kysymys siitä, millaista sitoutumista ja suorituskykyä on realistista odottaa. Tehtävät eivät todennäköisesti voisi olla kovin pitkiä, korkeintaan muutaman päivän mittaisia henkilöiden muiden velvoitteiden takia.

Vuoden 2007 Nokian vesikriisi toimii hyvänä esimerkkinä paikallisen maakuntakomppaniaan kuuluneiden reserviläisten käytöstä virka-apuosastossa sekä puolustusvoimien antamasta pitkäaikaisesta virka-avusta. Kriisin aikana maakuntakomppaniat jakoivat puhdasta vettä useissa eri pisteissä. Puolustusvoimilta löytyi kyseiseen tilanteeseen tarvittavia vedenpuhdistusvälineitä, vesiasioita ja työvoimaa.⁵⁶ Vesikriisi oli ensimmäinen kerta, kun maakuntajoukkoja käytettiin virka-aputehtävässä. Aikaisemmin se ei ollut mahdollista, sillä virka-avun salliva laki astui voimaan vuoden alussa 2008, jolloin maakuntajoukot saatiin mukaan virka-apuosastoihin varusmiesten tueksi. Kriisissä annettu virka-apu osoittautui toimivaksi, mutta ongelmia esiintyi virka-avun antamisen alkuvaiheessa, kun Nokian kaupungin henkilöstö ei tiennyt, mihin tehtäviin virka-apuhenkilöstöä voidaan käyttää. Operaatiokeskuksen henkilöstön mukaan suurimmat puutteet virka-apuvalmiudessa liittyvätkin tietoon olemassa olevista resursseista. Tavanomaiset virka-aputehtävät voidaan hoitaa rutiinilla, mutta erikoisissa tapauksissa, kuten Nokian kriisissä, operaatiokeskuksella ei ole aina riittävää tietoa käytettävissä olevista resursseista.⁵⁷ Tiedon puute toimivaltaisten viranomaisten sekä muiden tahojen välillä mahdollisesti heikentää niin varusmiesten kuin maakuntajoukkoihin kuuluvien reserviläistenkin hyödyntämistä virka-aputehtävien kenttätasolla, kun pitää pyrkiä tekemään nopeita ratkaisuja tilanteen selvittämiseksi. Mikäli virka-apua pyytävällä taholla ei ole tarkkaa kuvaa virka-apuosaston toimivaltuuksista, ei tehtävän hoitaminen ole mahdollisimman tehokasta. Puolustusvoimilla on tarkka kuva omista

⁵⁶ Puolustusministeriö 2010 s. 51–52.

⁵⁷ Järvi 2012, s. 48.

valtuuksistaan sekä resursseistaan, mutta niiden hyödyntäminen vaatii operaatiotasolla yhtenäisen kokonaiskuvan muodostumisen. Pahimmassa tilanteessa jokin tehtävä jää hoitamatta tai tulee muutoin laiminlyötyä tiedonkulun ontuessa ja yhteisymmärryksen ollessa puutteellista.

Vapaaehtoisten aiempaa tehokkaampi hyödyntäminen virka-avussa on nostettu esille puolustusministeriön laatimissa vapaaehtoista maanpuolustusta koskevissa selvityksissä yhtenä kehityskohteena.⁵⁸ Muuttuneet kriisit ovat tuoneet myös sodan ajan joukoille sellaisia osaamistarpeita, joita ei ole järkevää kouluttaa puolustusvoimissa. Näiden osaavien reserviläisten tunnistaminen ja kouluttaminen puolustuksen tarvitsemiin tehtäviin on yksi keskeisimmistä reservin käytön tehostamisen tarpeista.⁵⁹ Reserviläisten erityisosaamisen kartoittaminen ja kehittäminen on hyödyllistä myös virka-aputehtävien varalta. Maakuntajoukkoihin kuuluu työssäkäyviä ja siviiliin erityiskoulutuksen käyneitä reserviläisiä, joiden tulisi voida tarpeen mukaan osallistua haastaviinkin virka-aputehtäviin valmiustasonsa mukaisesti. Paikallispuolustuksen kehittämisen myötä on tunnistettu tarve koko reservin parempaan sitouttamiseen. Uudistuva paikallispuolustus tarjoaa tehtäviä, joissa korostuvat reserviläisten laaja osaaminen, paikallistuntemus ja verkostoituminen sekä viranomaisyhteistyö.⁶⁰

Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettu laki on uudistettu ja tullut voimaan 1.1.2020. Merkittävimpänä muutoksena on sotilaallisen koulutuksen siirtyminen yksin puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen tehtäväksi. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen (MPK) tehtävä on järjestää sotilaallisia valmiuksia palvelevaa (SOTVA) koulutusta, joka tähtää yksilöiden osaamisen ja kokonaisvaltaisen toimintakyvyn kehittämiseen. Vapaaehtoisen maanpuolustuksen uudistettu konsepti parantaa reservin koulutuksen järjestelmällistä suunnittelua, valmistelua ja toteutusta. MPK:n ja sen jäsenjärjestöjen järjestämästä koulutuksesta kehitetään nousujohteinen kokonaisuus, joka tukee Puolustusvoimien sotilaallista koulutusta ja sen tarpeita. Lisäksi uudistus mahdollistaa MPK:n ja Puolustusvoimien yhteistoiminnan kehittämisen operatiiviseksi kumppanuudeksi sekä

⁵⁸ Puolustusministeriö 2018, s. 10.

⁵⁹ Valtioneuvosto 2021, s. 17.

⁶⁰ Valtioneuvosto 2021, s. 17.

kertausharjoitusten, puolustusvoimien vapaaehtoisten harjoitusten ja vapaaehtoisen maanpuolustuksen yhteensovittamisen aiempaa tehokkaammin.⁶¹

⁶¹ Valtioneuvosto 2021, s. 32.

3 Vaarallisten virka-aputehtävien määrittely

3.1 Yleistä

Asevelvollisuuslain 78 §:n rajoitukset palveluksessa olevien asevelvollisten osallistumisesta virka-aputehtävään, pelastustehtävään tai kansainväliseen virka-aputehtävään, kun tehtävään kuuluu vaarallisten henkilöiden kiinniottaminen, räjähteiden raivaaminen ja aseellinen voimankäyttö, antavat melko kapean luettelon virka-aputehtävistä, joihin varmuudella ei voida käyttää asevelvollisia. Tämän vuoksi lakiin onkin alun perin kirjattu kohta 4, jonka mukaan asevelvolliset eivät saa osallistua muihin 1–3 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä vastaaviin tehtäviin. Muiden vastaavien vaarallisten tehtävien käsite on kuitenkin mielestäni epäselvä, ja se jättää tulkinnan varaa siitä, millainen tehtävä voidaan todeta vaaralliseksi.

Edellä mainitut AVL 78 §:n rajoitukset kuuluvat yleisesti kuitenkin virka-apulain 2 §:ssä mainittuihin virka-avun edellytyksiin. Kyseisten tehtävien lisäksi uudistetussa virka-apulaissa on lisäksi säädetty seitsemästä muusta virka-avun piiriin kuuluvasta kokonaisuudesta, joihin poliisilla on oikeus saada virka-apua puolustusvoimilta. Käyn tässä luvussa läpi kyseisiä tilanteita AVL 78 §:n rajoitusten näkökulmasta, ja pyrin erityisesti tutkimaan, mitkä tehtävät voidaan katsoa luokiteltavan vaaralliseksi tehtäväksi, sekä missä tehtävissä asevelvollisia voitaisiin käyttää virka-apuna. Käsittelen luvussa myös tarkemmin asevelvollisten käytettävyyttä pelastustoiminnassa sekä rajavartiolaitoksen apuna AVL 78 §:n näkökulmasta. Asevelvollisten voimakäyttövaltuudet tulevat usein esille asevelvollisten virka-avun rajoituksia arvioidessa, mutta tulee huomata, että vaarallisen tehtävän määritelmässä laajoja voimankäyttövaltuuksia vaativat tehtävät ovat vain yksi osa vaarallisten tehtävien joukossa. Vaarallisuus voi liittyä moneen muuhunkin aspektiin, jolloin tehtävän vaarallisuus voikin olla seurausta esimerkiksi asevelvollisten rajatusta virka-apukoulutuksesta, tarvikkeiden puutteesta tai asevelvollisten kategorisesta niputtamisesta yhteen joukkoon ilman henkilökohtaisten ominaisuuksien harkintaa.

Viime vuosien viranomaisjulkaisuissa sekä akateemisissa tutkielmissa on nostettu monesti esiin puolustusvoimien resurssien tarjoama potentiaali viranomaisten välisessä yhteistyössä, ja kuinka yhteistyötä voitaisiin entisestään tehostaa. Koronaviruksen aiheuttama pandemia ja sen seuraukset aiheuttivat useita virka-aputarpeita. Lisäksi puolustusvoimat olivat useaan otteeseen valmiudessa suurten virka-apupyyntöjen varalta. Ukrainan sodan myötä on herännyt myös keskustelua hybridivaikuttamisen uhista sekä niihin varautumisesta. Lausuntoja asevelvollisten

virka-avun mahdollisuuksien lisäämisestä on annettu sekä puolesta että vastaan. Osa on sitä mieltä, ettei puolustusvoimat voi alkaa merkittävästi lisäämään resurssejaan virka-aputehtävien toimittamiseksi sillä puolustusvoimien maanpuolustuskoulutus kärsisi muun viranomaisyhteistyön kustannuksella. Esimerkiksi tammikuussa 2022 Varusmiesliitto tyrmäsi ajatuksen siitä, että puolustusvoimista annettavaan virka-apuun pahenevaa koronavirustilannetta varten käytettäisiin varusmiehiä, kun sosiaali- ja terveysministeriö pyysi puolustusvoimia varautumaan virka-apuun 5 000 henkilöllä kahden kuukauden panoksella.⁶² Maaliskuussa 2021 koronatilanteen aiheuttamien liikkumisrajoitusten arvioinnissa pääministeri sekä puolustusministeri totesivat, että mahdollisten rajoitusten vahtiminen kuuluu ehdottomasti poliisille. Lisäksi puolustusministeriössä pidettiin hyvin epätodennäköisenä, että puolustusvoimia pyydetäisiin tai että puolustusvoimat edes suostuisi sellaisiin virka-aputehtäviin, joissa asevelvolliset voisivat joutua käyttämään voimakeinoja.⁶³ Puolustusvoimien toimintaa olisi kyseisessä virka-aputilanteessa johtanut virka-apua pyytänyt taho eli poliisi, jolloin mahdollisten voimakeinojen käyttö olisi sallittua vain poliisin ohjauksessa, tärkeän ja kiireellisen tehtävän suorittamiseksi.

Valtioneuvoston puolustuselonteossa on todettu, että asevelvollisten käytettävyyttä vaativiin sotilaallisiin tehtäviin ja virka-aputehtäviin eri turvallisuustilanteissa on parannettava kehittämällä toimintatapoja ja tarkastelemalla lainsäädännön muutostarpeita.⁶⁴ Toimintatapojen kehittäminen viittaa viranomaisyhteistyön sekä käytäntöjen kehittämiseen. Lainsäädännön muutostarpeilla viitataan erityisesti asevelvollisuuslain 78 §:n 4 kohtaan. Puolustusvoimien antaman virka-avun nykytilan ja kehittämisen raportissa todetaan, että AVL 78 §:n rajoite aiheutti pohdintaa virka-avun toteuttajien haastatteluissa. Lähtökohtaisesti pidettiin selvänä, ettei varusmiesten tule osallistua vaarallisiin tehtäviin, mutta samalla todettiin, että tehtävän vaarallisuuden arviointi voi olla alttiina erilaisille tulkinnoille. Ongelmallisena pidetään erityisesti virka-apua nopeasti muuttuvissa tehtävissä.⁶⁵ Mikä tahansa tehtävä saattaa muuttua tai muutoin osoittautua vaaralliseksi, erityisesti silloin, kun sattuu jokin odottamaton vahinko. Jälkikäteinen tulkinta johtaa melko varmuudella varusmiesosastoa

⁶² Krista Kiuru haluaa puolustusvoimilta 5000 henkilöä koronantorjuntaan – Varusmiesliitolta tyrmäys (<https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/cf777d5e-f7b1-425b-b6f0-249440bd9ffc>).

⁶³ Sotilaita kaduille vai ei? Koronavirus voi olla liian vaarallinen asevelvollisten käyttämiseksi poliisin apuna (<https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000007877420.html>).

⁶⁴ Valtioneuvosto 2021, s. 50.

⁶⁵ Puolustusministeriö 2017, s. 27.

johtavan henkilön syyllistämiseen, sillä hän on tehnyt päätöksen varusmiesten käyttämisestä vaaralliseksi osoittautuneessa virka-aputehtävässä.

Raportin haastatteluissa nousi myös esiin, että varusmiesten ja reserviläisten niputtaminen yhteen kategoriseen joukkoon ei tee oikeutta henkilökohtaiselle koulutukselle ja joukossa olevalle osaamiselle.⁶⁶ Varusmiesten osaaminen ja kyvykkyys saattaa olla huomattavan korkea. Lisäksi reserviläisten osalta osaaminen erilaisissa tehtävissä voi olla huippuluokkaa koko valtakunnan tasolla ja ulkomailla kriisinhallintatehtävissä palvelleet ovat tottuneita ja valmiita haastaviinkin tehtäviin. Nykyinen lainsäädäntö ei anna mahdollisuutta ottaa henkilön osaamista ja kokemusta huomioon edes henkilön vapaaehtoisesti pyrkiessään tehtävään. Koulutuksen, osaamistason ja saatavilla olevan varustuksen tulisi vaikuttaa arvioon virka-aputehtävän vaarallisuudesta. Kokonaisarviossa on myös otettava huomioon, että vaarallisen tehtävän jättäminen tekemättä käsillä olevien rajoitteiden vuoksi voi johtaa entistä vaarallisemman tehtävän tarpeeseen, joskin tuolloin voidaan tarvittaessa toimia hätävarjelusäädöksen perusteella.

Virka-aputehtävän vaarallisuutta arvioitaessa on vaikea määritellä vaaran käsitettä objektiivisesti. Mielestäni aina ei ole kyse niinkään siitä, onko jokin tehtävä liian vaarallinen, vaan siitä, että palveluksessa olevia asevelvollisia ei ole joko koulutettu tehtävään tai käsillä ei ole oikeanalaisia varusteita tehtävän turvallisesti suorittamiseksi. Kyseisessä tilanteessa tehtävä voi hyvinkin olla vaarallinen suorittaa, mutta vastaavasti olisi mahdollista kehittää varusmiesten koulutusta sekä varustelun tasoa. Lisäksi tehtävä voidaan todeta vaaralliseksi, kun varusmiesten osaaminen arvioidaan jonkin tietyn oletuksen perusteella, jolla ei välttämättä ole mitään todellisuusperää. On kuitenkin todettava, että vaikka virka-aputehtävän vaarallisuuden arvioinnissa olisikin joustovaraa, ei varusmiesten tai reserviläisten käytön tarvetta tulisi korostaa, vaan kyse olisi tilanteista, joissa yleinen painava etu ja ihmisten turvallisuus sitä vaatisi.

Virka-apulain nojalla niin sanotut tavanomaiset virka-aputilanteet hoituvat sujuvasti ja rutiininluonteisesti. Poliisin ja puolustusvoimien välillä on vakiintuneet käytännöt virka-avun pyytämisen ja antamisen suhteen. Uutta virka-apua valmisteltaessa lain esitöissä vanhaa poliisin virka-avun edellytysten luetteloa on pidetty oikeudellisesti epätasomaisena eikä se ole ollut täysin ajan tasalla ottaen huomioon eri virka-aputehtävien vaihtelevuus. Puolustusvoimien

⁶⁶ Puolustusministeriö 2017, s. 27.

virka-avulla poliisille pyritään kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti mahdollisimman kustannustehokkaaseen viranomaisten resurssien yhteiskäyttöön. Uudistetun virka-apulain 2 §:n luetteloon lisättiin täsmennys poliisin mahdollisuudesta saada voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua puolustusvoimilta siten, kun laissa erikseen säädetään.⁶⁷

Arvioidessa asevelvollisen käyttöä virka-aputehtävissä tulee pitää mielessä ne syyt, miksi virka-apua ylipäätään annetaan. Virka-avun tarkoituksena on avustaa toista viranomaista niin, että virka-avun saaja pystyy toteuttamaan tehtävänsä, jonka toteuttamiseen sillä ei ole tarvittavia resursseja käytettävissä tai vapaana. Virka-avulla ei ole tarkoitus korvata virka-apua pyytävän viranomaisen resurssien yleistä riittämättömyyttä.⁶⁸ Virka-apulain 2 §:n mukaan virka-apua annettaisiin vain silloin, kun puolustusvoimien virka-apu olisi poliisin voimavarojen riittämättömyyden vuoksi tarpeellista poliisille laissa säädetyn yksittäisen tehtävän suorittamiseksi. Poliisin voimavarojen ollessa riittämättömiä on siis kyse yksittäisessä tehtävässä tapahtumapaikalla käytettävissä olevan tai sinne viivytyksettä saatavan henkilöstön ja kaluston riittämättömyydestä. Myös erityisosaamishenkilöstön puute tai erityisen kaluston käytön tarve voi aiheuttaa virka-aputarpeen.

3.2 Asevelvollisen toimivaltuudet ja voimankäyttö virka-aputehtävässä

Uudistetun virka-apulain (20.5.2022/342) 11 §:ssä säädetään virka-apuosastosta ja rajataan virka-apuosaston eri henkilöstöryhmiin kuuluvien mahdollisuudesta osallistua tietynlaisiin virka-aputehtäviin.⁶⁹ Puolustusvoimat voi määrätä virka-aputehtävään palveluksessaan olevia henkilöitä ja vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa (556/2007) tarkoitettuja sitoumuksen antaneita henkilöitä. Puolustusvoimat voi käyttää vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa tarkoitettuja sitoumuksen antaneita henkilöitä vain muissa kuin ampuma-aseen käyttöä sisältävissä virka-aputehtävissä tai muissa kuin 8 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa vaativissa virka-aputehtävissä, jotka koskevat vaativaa virka-apua sekä vaativaa virka-apua kansainvälistä erityssuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi. Säädös poikkeaa vanhasta virka-apulaista, jossa ei ollut nimenomaisesti rajoitettu vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa tarkoitettujen sitoumuksen antaneiden henkilöiden

⁶⁷ HE 106/2021 vp, s. 16.

⁶⁸ HE 106/2021 vp, s. 39.

⁶⁹ HE 106/2021 vp, s. 63.

osallistumista aseellista voimankäyttöä sisältävän virka-avun antamiseen. Puolustusvoimien palveluksessa olevalla henkilöllä tarkoitetaan sekä sotilasvirassa palvelevia henkilöitä että palveluksessa olevia asevelvollisia. Palveluksessa olevat asevelvolliset määrätään virka-aputehtävään asevelvollisuuslain 78 §:n mukaisesti. Virka-aputehtävään määrätty muodostavat virka-apuosaston, jonka kokoonpano vaihtelee tehtäväkohtaisesti. Virka-apuosasto muodostetaan varsinaisesti vasta, kun virka-aputehtävä on saatu ja on tiedossa virka-apupyynnöstä ilmenevät tiedot tehtävän luonteesta ja sen asianmukaisen suorittamisen edellyttämästä henkilöstöstä ja välineistöstä. Virka-apuosastoa johtaminen on rajattu tehtävään määrätylle puolustusvoimista annetun lain 36 §:n 1 momentissa tarkoitettulle ammattisotilaalle, joka toimii tilannetta johtavan poliisimiehen ohjeiden mukaan. Ammattisotilaalla tarkoitetaan sotilasvirassa palvelevaa sekä sitä, joka on nimitetty puolustusvoimissa määräaikaan virkasuhteeseen määrättyä sotilastehtävään. Uudessa virka-apulaissa virka-apuosaston varustuksen ja suuruuden määrääminen on laajennettu puolustusvoimien määrättäväksi, kun aiemmassa lainsäädännössä velvoite oli annettu virka-avun antamisesta päättävälle. Uuden säädöksen myötä puolustusvoimat voi ottaa huomioon kulloinkin kyseessä olevan virka-aputehtävän virka-apuosastoon määrättävien osaamis- ja koulutustasolle asettamat vaatimukset muodostaessaan yksittäistä virka-apuosastoa. Nimenomainen valtuutussäännös on lisätty lakiin selvyuden vuoksi. Säännös mahdollistaa sen, että puolustusvoimat itse määrittelee, millä puolustusvoimien organisaation tasolla virka-avun antamista koskevan päätöksen toimeenpanon yksityiskohdat määritellään.⁷⁰

Puolustusvoimien kyetessä laajemmin arvioimaan virka-aputehtävään määrättävän virka-apuosaston kokoonpanon, voidaan tehtäviä jakaa tarkemmin puolustusvoimien henkilöstölle sekä palveluksessa oleville asevelvollisille niin, että henkilöiden toimivalta on riittävä. On kuitenkin selvää – ja kuten hallituksen esityksessäkkin on todettu – että aseellisten voimakeinojen käyttöä sisältävien virka-aputehtävien rajaaminen ainoastaan virassa oleville sotilaille eli ammattisotilaille on perusteltua ottaen huomioon kyseisten tehtävien vaarallisuus, tehtävissä vaadittava ammattitaito sekä tehtävien sisältämä merkittävän julkisen vallan käyttö, jota ei voida antaa muille kuin viranomaisille, vaikkakin virka-apuosastoon kuuluva toimii tilanteessa poliisin johdolla ja poliisin ohjeistuksen ja antaman valtuutuksen puitteissa.⁷¹

⁷⁰ HE 106/2021 vp, s. 63.

⁷¹ HE 106/2021 vp, s. 64.

Virka-apuosastoon kuuluvan palveluksessa olevan varusmiehen toimivaltuudet rajoittuvat pitkälti siihen, mitä toimivaltuuksia tehtävää johtavat tahot heille antavat. Uudistetussa virka-apulaissa virka-aputehtävien johtamiseen kohdistuvia vaatimuksia koskeva 12 §:n kohta on säilytetty pitkälti samansisältöisenä, kuin aiempi säädös. Pykälässä on säädetty virka-apulain keskeisestä lähtökohdasta, jonka mukaan tehtävän johtovastuu on aina poliisilla. Poliisi siis vastaa tehtävän turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta tilanteen yleisjohtamisesta sekä poliisin ja puolustusvoimien toimintojen yhteensovittamisesta. Poliisin tulee erityisesti huolehtia siitä, että virka-apuosaston johtajalla on riittävät tiedot virka-aputehtävästä, toimintaympäristöstä, tehtävän laadusta ja vakavuusasteesta sekä mahdollisista työturvallisuusriskeistä. Virka-apuosaston johtaja ja virka-apuosasto toimivat poliisin operaation johtajan antamien ohjeiden ja linjausten mukaan. Virka-apuosaston johtaja toimii fyysisesti tilannejohtopaikalla eli siellä, missä poliisin operoivat joukot ja virka-apuosasto sekä varsinainen toiminta tapahtuu. Vaikka laissa ei ole suoraan mainittu poliisin velvollisuudesta opastaa virka-apuosaston jäseniä suoraan, tulee tilannejohdon kuitenkin kertoa virka-apuosaston jäsenille tarkemmin, millaisissa tilanteissa ja mitä nimenomaisia voimakeinoja heidän on omassa määrättyssä tehtävässään mahdollista käyttää. Poliisin operaation johtaja linjaa tilanneorganisaation toiminnan laatimalla tai vahvistamalla suunnitelmat tilanteen hoitamiseksi sekä linjaa tehtävän voimankäytön voimankäyttöohjeella tai voimankäyttömääräyksellä.⁷²

Vaikka 12 §:n säännökseen ei ole vanhaan lainsäädäntöön verrattuna tehty merkittäviä muutoksia muutoin kuin kielellisesti, ei pykälässä enää säädetä puolustusvoimien velvollisuudesta vastata virka-apuosaston henkilöstöön kuuluvan ammattitaidosta ja perehdyttämisestä siten, että henkilöstö tuntee käyttämänsä kaluston ja välineistön sekä niitä koskevat turvallisuusohjeet. Uudessa säädöksessä on kuitenkin säädetty, että tilannetta johtavalla poliisimiehellä on oltava riittävä perehtyneisyys virka-apua annettaessa käytettäviin puolustusvoimien voimankäyttövälineisiin ja niiden toimintatapoihin. Äkkiseltään vaikuttaisi, että poliisin tehtävätaakkaa ja vastuuta virka-aputehtävässä olisi laajennettu merkittävästi, mutta virka-aputehtävän johtamista koskevien edellytysten asianmukainen täyttäminen edellyttää jo lähtökohtaisesti virka-apulain 4 §:n 1 momentissa säädetyn yhteisen suunnittelun ja muiden tarvittavien toimenpiteiden, kuten yhteisten harjoitusten ja koulutuksen säännöllistä toteuttamista. Poliisin ja puolustusvoimien yhteinen suunnittelu selkeyttää poliisin

⁷² HE 106/2021 vp, s. 64.

johtamistyön lisäksi myös virka-apuosastoon kuuluville, millaisissa tehtävissä heitä voidaan käyttää ja millaisia toimivaltuuksia heille voitaisiin myöntää.

Markus Högström on opinnäytetyössään ”Asevelvollisen voimankäyttö normaalioloissa” pitänyt tarpeellisenä arvioida uudelleen asevelvollisuuslain 78 §:n asettamat rajoitukset, jotka vaikuttavat siihen, millaista virka-apua puolustusvoimat voi antaa. Hän on maininnut perusteluna vanhentuneen virka-apulain säädöksen puolustusvoimien velvollisuudesta vastata virka-apuosaston henkilöstöön kuuluvan ammattitaidosta ja perehdyttämisestä siten, että henkilöstö tuntee käyttämänsä kaluston ja välineistön sekä niitä koskevat turvallisuusohjeet.⁷³ Kyseisessä säädöksessä puolustusvoimille oli jo asetettu vastuu arvioida virka-apuosaston osaamisen tasoa, jonka vuoksi olisi viranomaisten resurssien tehokkaan käytön mukaista, että vaaralliseksikin luokiteltaviin virka-aputehtäviin voitaisiin käyttää henkilöiden oman koulutuksensa ja osaamisensa puolesta niihin soveltuvia asevelvollisia ilman että heitä kohdeltaisi yhtenä kollektiivisena ryhmänä. Uudistetussa virka-apulaissa poliisille on annettu vastuu riittävästä perehtyneisyydestä virka-apua annettaessa käytettäviin puolustusvoimien voimankäyttövälineisiin ja niiden toimintatapoihin. Lisäksi poliisiin tulee erityisesti huolehtia, että virka-apuosaston johtajalla on riittävät tiedot virka-aputehtävästä, toimintaympäristöstä, tehtävän laadusta ja vakavuusasteesta sekä mahdollisista työturvallisuusriskeistä. Lain uudistuksen myötä ei voida olettaa, että virka-aputehtävässä tarvittava kokonaisarviointi puolustusvoimien henkilöstön ja resurssien käytöstä sekä poliisin johtamisen taidot olisivat mitenkään heikommät kuin aiemmin. Näin ollen voidaan katsoa, että kuten Högström on kuvannut, asevelvollisuuslain 78 §:n rajoitusten arviointi olisi edelleen tarpeellinen ottaen huomioon poliisille asetetut virka-apulain 12 §:n velvollisuudet.

Uudistetussa virka-apulaissa ei ole enää nimenomaista säännöstä siitä, että poliisi vastaa virka-aputilanteen työturvallisuusjärjestelyistä. Työturvallisuuslakia (738/2002) sovelletaan kuitenkin lähtökohtaisesti sekä poliisiin että puolustusvoimien henkilöstön tekemään työhön virka-aputilanteissa.⁷⁴ Vastuu työturvallisuudesta jakautuu sekä työnantajan että työntekijän työturvallisuusvastuuseen. Työturvallisuuslain 8 §:ssä säädetään työnantajan yleisestä huolehtimisvelvoitteesta, jonka mukaan työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Tässä tarkoituksessa

⁷³ Högström 2019, s. 32.

⁷⁴ HE 106/2021 vp, s. 64.

työnantajan on otettava huomioon työhön, työolosuhteisiin ja muuhun työympäristöön samoin kuin työntekijän henkilökohtaisiin edellytyksiin liittyvät seikat. Työnantajan on erityisesti otettava huomioon, että työntekijän henkilökohtaiset edellytykset voivat edellyttää yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä työntekijän turvallisuuden ja terveyden varmistamiseksi. Työnantajan huolehtimisvelvoitesäädös on siis sisällytetty uudessa virka-apulaissa 12 §:n säädökseen, jossa poliisille on osoitettu huolehtimisvelvoite virka-aputehtävää johtaessaan. Samoin myös virka-apuosastoon kuuluvien ja osaston johtajaa sitoo työturvallisuuslain 18 §:n mukaiset työntekijän yleiset velvollisuudet. Työntekijän on noudatettava työnantajan toimivaltansa mukaisesti antamia määräyksiä ja ohjeita. Työntekijän on muutoinkin noudatettava työnsä ja työolosuhteiden edellyttämää turvallisuuden ja terveellisyysylläpitämiseksi tarvittavaa järjestystä ja siisteyttä sekä huolellisuutta ja varovaisuutta.

Virka-apulain 13 §:ssä säädetään virka-apuosastoon kuuluvan valtuuksista. Pykälän 1 momentin mukaan: ”Virka-apuosastoon kuuluvalla on virka-aputehtävää suorittaessaan oikeus poliisimiehen ohjeiden mukaisesti suorittaa sellaisia virka-aputehtäviin liittyviä toimenpiteitä, jotka poliisimies toimivaltansa rajoissa osoittaa.” Lain esitöissä on mainittu, että virka-apuosaston näkökulmasta kyseiset tehtävät voisivat olla esimerkiksi virka-apulain 2 §:ssä tarkoitetuista järjestyksenvalvontaan, liikenteenohjaamiseen, henkilön tai omaisuuden tilapäiseen suojaamiseen tai yleisötilaisuuden turvaamistoimiin liittyvistä avustustehtävistä.⁷⁵ Momentissa tarkoitetuilla toimenpiteillä viitataan sellaisiin toimiin, jotka eivät lähtökohtaisesti sisällä voimakeinojen käyttöä, ja se vastaa sisällöltään poliisilain 9 luvun 3 §:ssä tarkoitettua avustamisvelvollisuutta⁷⁶ suorittavan henkilön valtuuksia, joista säädetään poliisilain 9 luvun 5 §:ssä.⁷⁷ Poliisilain 9 luvun 3 §:ssä mainittuja avustamistoimenpiteitä ovat hengenvaarassa olevan kadonneen etsintä, ihmishengen pelastaminen, loukkaantuneen auttaminen sekä huomattavan omaisuus- tai ympäristövahingon torjuminen. Virka-apulain 13 §:n 1 momentin

⁷⁵ HE 106/2021 vp, s. 66.

⁷⁶ PolL 9 luku 3 § 1 mom: Jokainen on velvollinen päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä avustamaan poliisia hengenvaarassa olevan kadonneen etsimisessä, ihmishengen pelastamisessa, loukkaantuneen auttamisessa sekä huomattavan omaisuus- tai ympäristövahingon torjumisessa, jollei tällaiseen toimenpiteeseen osallistuminen ole henkilön ikä, terveydentila tai henkilökohtaiset olosuhteet huomioon ottaen tai muusta erityisestä syystä kohtuutonta.

⁷⁷ PolL 9 luku 5 §: Poliisimestä tämän pyynnöstä yksittäisen virkatehtävän suorittamisessa avustavalla on oikeus poliisimiehen ohjeiden mukaisesti suorittaa sellaisia yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä toimenpiteitä, jotka poliisimies toimivaltansa rajoissa osoittaa. Oikeudesta käyttää voimakeinoja säädetään 2 luvun 17 §:n 3 momentissa.

nojalla poliisiin valtuuttamien toimenpiteiden toimivaltarajat johdetaan poliisilain 2 luvusta.⁷⁸ Momentin tarkoittamat toimenpiteet eivät sisällä valtuutusta voimakeinojen käyttöön tai itsenäistä harkintavaltaa sisältävien tehtävien suorittamiseen.

Uudistetussa säädöksessä on erotettu virka-apuosastoon kuuluvan ammattisotilaan sekä muiden osastoon kuuluvien henkilöiden toimivaltuudet, joihin muun muassa palveluksessa olevat asevelvolliset kuuluvat. Säädöksen 2 mom. mukaan: ”Virka-apuosastoon kuuluvalla ammattisotilaalla, joka suorittaa virka-aputehtävää, on oikeus poliisimiehen johdolla ja ohjauksessa sellaisten virka-aputehtävän suorittamiseksi tarpeellisten voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa.” Mikäli tilanteen kokonaisuus huomioon ottaen voitaisiin päätellä, ettei voimakeinoja käyttämällä päästäisi haluttuun lopputulokseen tai että haluttuun lopputulokseen päästäisiin myös lievemmillä toimenpiteillä, ei voimakeinojen käyttöä voitaisi pitää tilanteessa tarpeellisena.⁷⁹

Virka-apulain 13 §:n 3 mom. mukaan: ”Virka-apuosastoon kuuluvalla muulla kuin ammattisotilaalla on oikeus poliisimiehen johdolla ja ohjauksessa sellaisten muiden kuin ampuma-aseen käyttöä sisältävien voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies hänet valtuuttaa tilanteessa, jossa se on välttämätöntä erittäin tärkeän ja kiireellisen virka-aputehtävän suorittamiseksi.” Lain esitöissä ei ole mainittu esimerkkejä erittäin tärkeästä ja kiireellisestä tehtävästä. Kyseessä tulee kuitenkin olla erittäin poikkeuksellinen tilanne, mikä tulisi ottaa huomioon jo siinä vaiheessa, kun tehtävään tarvittavaa virka-apuosastoa muodostetaan. Koen virka-apulain 13 §:n 3 momentin ajallisen tulkinnan hieman epäselväksi. Tulkitsen, että virka-apulain 13 §:n 3 momentin kohta mahdollistaa virka-apuosastoon kuuluvien muiden kuin ammattisotilaiden toimivaltuudet muiden kuin ampuma-aseen käyttöä sisältävien voimakeinojen käyttämiseen vain tilanteissa, joissa virka-apuosasto on jo valittu suorittamaan tehtävää. Tulkitsen näin, sillä virka-apulain 11 §:n 3 momentin mukaan virka-aputehtävään määrätyt muodostavat virka-apuosaston. Virka-apuosastoon ei siis kuulu esimerkiksi virka-apuvalmiudessa olevat asevelvolliset. Tällöin tärkeän tai kiireellisen tehtävän suorittamiseksi ei olisi mahdollista käyttää harkintaa virka-apuosastoa kootessa, mikäli tehtävä todettaisiin jo

⁷⁸ PoL 2 luku 17 § 3 mom: Sillä, joka poliisimiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella tilapäisesti avustaa poliisimiestä tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen apuun voimakeinojen käytössä erittäin tärkeän ja kiireellisen poliisin virkatehtävän suorittamisessa, on oikeus poliisimiehen ohjauksessa sellaisten voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies toimivaltansa nojalla hänet valtuuttaa.

⁷⁹ HE 106/2021 vp, s. 67.

ennalta vaaralliseksi asevelvollisuuslain 78 §:n rajoitusten mukaisesti. Asevelvollisten käytön rajoituksista tulisi voida harkinnan mukaan poiketa 13 §:n 3 momentin säädöstä vastaavasti äärimmäisissä tilanteissa, joissa kansallinen turvallisuus ja yleinen etu sitä vaatii.

Muita kuin virka-apuosastoon kuuluvia ammattisotilaita ei voi missään voimankäyttötilanteessa valtuuttaa ampuma-aseen käyttöön. Henkilöltä ei ole kuitenkaan rajattu pois oikeutta rikoslain 4 luvun 4 §:ssä tarkoitettuun hätävarjelun⁸⁰ käyttöön. Vanhasta virka-apulaista poiketen uudessa laissa ei kuitenkaan ole enää säädetty poliisin velvollisuudesta selostaa virka-apuosaston päällikölle ennen toiminnan aloittamista, milloin oikeus hätävarjeluun on olemassa. Hätävarjelussa voimakeinojen käyttö on hallitsematonta ja kontrolloimatonta ja hätävarjelutilanne on aina henkilön itsensä arvioitava kyseisessä tilanteessa. Hätävarjelussa ei siten ole kyse johdetusta voimankäyttötilanteesta.

Uudistuneessa virka-apulaissa ei ole enää säädetty virka-apuosastoon kuuluvan oikeudesta ottaa kiinni henkilö, joka kiellosta huolimatta on jatkanut virka-aputehtävän suorittamista haittaavaa tai vaarantavaa käyttäytymistä. Kyseinen oikeus sisältyi vanhentuneen virka-apulain 7 §:n säännökseen. Virka-aputehtävää suorittavan asevelvollisen kiinniotto-oikeus on aiemmin ollut laajempi kuin jokaiselle kuuluva yleinen kiinniotto-oikeus, ja asevelvollinen on saanut käyttää voimakeinoja, mikäli kiinniotettavaa pakenee tai tekee vastarintaa.⁸¹ Virka-apuosastoon kuuluvalla ei ole kuitenkaan ollut oikeutta tehdä turvallisuustarkastusta kiinniotetulle henkilölle. Högström on opinnäytetyössään arvioinut vanhaa virka-apulakia, niin että virka-apuosastoon kuuluvalla tulisi olla samanlainen oikeus tehdä turvallisuustarkastus kiinniotetulle henkilölle, kuin sotilasalueella suoritettavissa vartio- päiväystys- ja sotilaspoliisitehtävissä virka-apuosastoon kuuluvan turvallisuuden varmistamiseksi.⁸² Kyseisellä kiinniottamiseen oikeutetulla henkilöllä on SKRTL 20 § perustella oikeus kiinniottamisen yhteydessä tarkastaa henkilö sen varmistamiseksi, ettei tällä ole hallussaan esineitä tai aineita, jotka voivat vaarantaa

⁸⁰ RL 4 luku 4 §: Aloitettun tai välittömästi uhkaavan oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi tarpeellinen puolustusteko on hätävarjeluna sallittu, jollei teko ilmeisesti ylitä sitä, mitä on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavana, kun otetaan huomioon hyökkäyksen laatu ja voimakkuus, puolustautujan ja hyökkääjän henkilö sekä muut olosuhteet. Jos puolustuksessa on ylitetty hätävarjelun rajat (*hätävarjelun liioittelu*), tekijä on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos olosuhteet olivat sellaiset, ettei tekijältä kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista, kun otetaan huomioon hyökkäyksen vaarallisuus ja yllätyksellisyys sekä tilanne muutenkin.

⁸¹ Högström 2019, s. 33.

⁸² Högström 2019, s. 33.

säilyttämisen tai joilla tämä voi aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Oikeus on voimassa vain puolustusvoimien käytössä olevalla alueella. Vanhentuneen lainsäädännön mukainen virka-apuosastoon kuuluvan oikeus kiinniottoon saattoi asettaa kyseisen henkilön vaaraan turvallisuustarkastusoikeuden puuttuessa. Uudistetun lain esitöissä ei ole mainittu, miksi säädös kiinniotto-oikeudesta on poistettu, mutta syynä lienee tavoite turvallisuuden varmistamisesta. Turvallisuustarkastus nimittäin sisältää julkisen vallan käyttöä, jota saavat lähtökohtaisesti käyttää vain virkavastuulla toimivat viranomaiset. Virka-apuosastoon kuuluvien toimivaltaa ei ole mitään ilmeisimmin haluttu lisätä ja siksi kiinniottotilanteeseen liittyvä turvallisuusongelma on ratkaistu poistamalla säädös virka-apuosastoon kuuluvien oikeudesta kiinniottoon. Virka-apulain vuoteen 1997 asti voimassa olleen säännöksen mukaan virka-apuosastoon kuuluvalla oli lähtökohtaisesti samanlainen oikeus voimakeinojen käyttöön kuin poliisimiehelläkin poliisilain mukaan. Toimintaa johtavalla poliisilla oli kuitenkin oikeus rajoittaa voimankäyttöoikeutta. Virka-apulain muutoksella rajoitettiin virka-apuosastoon kuuluvan itsenäistä voimankäyttöoikeutta ja korostettiin poliisin ohjaus- ja valvontavelvollisuutta poliisijohtoisissa voimankäyttötilanteissa ja niiden ennakoimisessa.⁸³

Rajavartiolakiin vuonna 2019 uudistettu 34 d – 34 g § sääntelee asevelvollisten aiempaa laajemmista toimivaltuuksista rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Valtuutukset ovat tilapäisesti voimassa, jos se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä perustellusta syystä tai Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen vuoksi välttämätöntä ja toiminta suoritetaan rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Uuden sääntelyn mukaan asevelvollisilla ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavilla on edellä mainituin perustein oikeus selvittää henkilöllisyys ja ottaa henkilötuntemerkit pakkokeinoja käyttämättä sekä rajavartiolain että ulkomaalaislain mukaisesti, pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä, suorittaa rajavartiomiehen toimenpiteeseen liittyvä turvallisuustarkastus, valvoa rajavartiomiehen kiinni ottaman, pidättämän, säilöön ottaman tai henkilökohtaiseen vapauteen kohdistaman muun toimenpiteen kohteena olevan henkilön taikka lain mukaan muutoin läsnäolovelvollisen henkilön läsnäoloa sekä suorittaa näihin tehtäviin liittyviä kuljetuksia sekä suorittaa rajavartiolaitoksen tutkittavaan rikokseen tai rajavartiolaitokselle säädettyyn hallinnolliseen tehtävään liittyvä kirjaamistehtävä. Lakiuudistuksen perustuslainmukaisuutta on perusteltu sillä, että kyse on perustuslain 124 §:n mukaisista julkisista hallintotehtävistä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle

⁸³ HE 106/2021 vp, s. 10.

vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Asevelvollisten toimivaltuuksien laajentamisella antamalla heidän tehtäväkseen edellä mainittuja rutiininluonteisia toimia pyritään parantamaan rajajoukkojen käytettävyyttä poikkeuksellisissa tilanteissa ja vapauttamaan rajavartiomiehiä vaativien toimivaltuuksien käyttöä edellyttäviin tehtäviin. Tämä olisi välttämätöntä esimerkiksi laajamittaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa, jotka edellyttävät tavallista enemmän toimivaltaisten viranomaisten henkilövoimavaroja. Kyse voisi olla esimerkiksi laajamittaisesta maahantulosta, joka edellyttää rajanylityspaikalla samanaikaisesti lukuisten henkilöiden henkilöllisyyden selvittämistä ja ylös kirjaamista, henkilöiden läsnäolon valvontaa ja kuljetuksia, heille tehtäviä turvallisuustarkastuksia sekä muun liikenteen ohjausta. Sääntelyn voidaan katsoa täyttävän tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen. Tehtäviin määrätyillä asevelvollisilla tulee kuitenkin olla tehtävään soveltuva koulutus. Lisäksi tehtäviä ei ole katsottava AVL 78 §:n 1 momentin mukaisiksi vaarallisiksi tehtäviksi, joita asevelvolliset eivät saa suorittaa.⁸⁴

Kiinniotto-oikeutta koskevan säännöksen puuttumien virka-apulaista ei lähtökohtaisesti aiheuta ongelmia sellaisissa tehtävissä, joissa virka-apuosastoon kuuluva voi tarvittaessa virka-apulain 13 §:n 3 mom. valtuuttamana poliisimiehen johdolla käyttää sellaisia muita kuin aseellisia voimakeinoja, joihin poliisimies hänet valtuuttaa tilanteessa, jossa se on välttämätöntä erittäin tärkeän ja kiireellisen virka-aputehtävän suorittamiseksi. Aiemman lainsäädännön sekä lain esitöiden perusteella ei ole ollut selvää, millä tavalla poliisimiehen tulee olla läsnä ohjatesaan virka-aputehtävää. Uuden virka-apulain esitöissä on täsmennetty asiaa. Lähtökohtaisesti 13 §:ssä edellytetty vaatimus voimakeinojen käytöstä poliisiin johdolla ja ohjauksessa toteutuu virka-aputilanteissa siten, että poliisimies on fyysisesti läsnä tapahtumapaikalla yhdessä virka-apuosaston kanssa ja voi näin konkreettisesti välittää operaation johdon käskyt virka-apuosastoon kuuluville. Tällaisessa tilanteessa poliisin johtaminen toteutuu operaation johdon voimankäyttöohjeistuksen kautta ja ohjaaminen toteutuu siten, että tilanteessa virka-apuosaston luona läsnä oleva poliisimies välittää toimintakäskyt ja muutoinkin tarkkailee tilannetta ja toimintaa. Poliisin johtaminen ja ohjaus voisi tapahtua ilman poliisimiehen fyysistä läsnäoloa virka-apuosaston vierellä tilanteessa ainoastaan poikkeuksellisessa tilanteessa. Tällöin yhteys

⁸⁴ HE 201/2017 vp, s. 62–63.

poliisin ja voimaa käyttävän virka-apuosaston välillä voitaisiin toteuttaa viestivälinein etäyhteydellä.⁸⁵ Virka-apuosastoon kuuluvan oikeutta henkilön kiinniottoon ja tarvittaviin voimakeinoihin käsittelevän säädöksen puuttuminen voi aiheuttaa toimivaltaan liittyviä ongelmia tietyissä äkillisissä tilanteissa. Poliisimies voi siis valtuuttaa virka-apuosastoon kuuluvan henkilön ottamaan kiinni henkilön ja käyttämään poikkeuksellisissa tilanteissa voimakeinoja kiinnioton yhteydessä. Kyseessä olisi siis tilanne, jossa henkilön kiinniottotehtävä muuttuisi äkillisesti asevelvollisuuslain 78 §:ssä tarkoitetuksi vaarallisen henkilön kiinniottamiseksi, johon palveluksessa olevat asevelvolliset eivät saa osallistua. Kiireellisessä tilanteessa asevelvollinen voisi kuitenkin joutua tekemään nopeita muita kuin hätävarjeluun piiriin kuuluvia voimankäyttöratkaisuja tilanteessa, jolloin poliisimiehen valtuutuksen saaminen kyseisille toimille voi olla käytännössä haastavaa.

Erilaiset voimakeinojen käyttövaltuuksien säätäminen erikseen ammattisotilaiden ja virka-apuosastoon kuuluvien muiden henkilöiden osalta on perustelua ottaen huomioon, että voimakeinojen käytöllä voidaan merkittävästi puuttua sen kohteena olevien perusoikeuksiin. Voimakeinojen käyttö on julkisen vallan käyttöä, jota voidaan antaa muun kuin viranomaisen tehtäväksi vain perustuslain 124 §:ssä säädetyissä rajoissa.⁸⁶ Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille. Kaarlo Tuori on hallituksen esitykseen antamassaan lausunnossaan todennut ongelmalliseksi virka-apulain virka-apuosaston kokoonpanoa koskevan 11.2 §:n viittauksen asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momenttiin. Viittaussäännös jättää epäselväksi, tuleeko 11.2 §:n säännöstä soveltaessa sovellettavaksi myös asevelvollisuuslain rajoittavat säädökset tehtävistä, joita virka-apuosastoon määrättäville voidaan antaa. Tuori ei myöskään näe, että kyseistä puutetta korjaisi se, että lain 13.3 §:n säännöksessä on rajattu muiden kuin ammattisotilaiden voimakeinojen käyttöä tilanteisiin, joissa se on välttämätöntä erittäin tärkeän ja kiireellisen virka-aputehtävän suorittamiseksi. Tuori katsoo, että virka-apuosastoon kuuluvien asevelvollisten aseman tarkastelu on valtiosääntöisesti tärkeää paitsi maanpuolustusvelvollisuudesta säättävän PL 127 §:n myös julkisten hallintotehtävien siirtämistä koskevan PL 124 §:n kannalta. Hän kritisoi,

⁸⁵ HE 106/2021 vp, s. 67.

⁸⁶ PL 124 §: Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

ettei lakiesitystä ole säätämisyjärjestysperusteluissa lainkaan arvioitu PL 124 §:n valossa.⁸⁷ Perustuslakivaliokunnan perusteluissa todetaan, että myös asevelvolliset olisivat puolustusvoimien palveluksessa perustuslain 127 §:n tarkoittamalla tavalla.⁸⁸ Tuorin mukaan viesti on sisällöltään ongelmallinen, mikäli katsotaan, että PL 124 §:llä ei olisi merkitystä asevelvollisen aseman sääntelyssä. Tuori on lopuksi todennut: ”Käsitykseni on, että vastaavasti kuin poliisitehtävien antamista muille kuin poliiseille – esimerkiksi täydennyspoliisijärjestelmää – myös asevelvollisten osallistumista poliisitehtävien hoitamiseen virka-apuosaston jäsenenä on tarkasteltava perustuslain 124 §:ssä säänneltynä julkisen hallintotehtävän siirtämisenä muulle kuin viranomaiselle. Tällöin noudatettavaksi tulee muun muassa pykälän viimeinen virke, joka kieltää merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävän uskomisen muulle kuin viranomaiselle. Tämän säännöksen kannalta on olennaista, minkälaisiin ja minkälaista voimankäyttöä sisältäviin tehtäviin asevelvolliset voidaan virka-apumenettelyssä määrätä.”⁸⁹ Käsittelen seuraavassa luvussa juuri tätä Tuorin esille nostamaa kysymystä siitä, millaisia virka-aputehtäviä asevelvolliset voivat suorittaa ja erityisesti, millaisia tehtäviä asevelvollisuuslain 78 §:n tarkoittamat muut vaaralliset tehtävät voisivat olla.

3.3 Henkilön etsiminen tai kiinniotto

Virka-apulain 2 §:n toisen momentin 1 kohdassa säädetään virka-avun antamisesta henkilön etsimiseksi tai kiinniottamiseksi. Kyseisiin tehtäviin kuuluu esimerkiksi kadonneen henkilön etsiminen sekä vankikarkurin kiinniottaminen.⁹⁰ AVL 78 § kieltää asevelvollisten osallistumisen vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, jolloin on selvää, ettei asevelvolliset voisi osallistua esimerkiksi vankikarkurin kiinniottoon. Tapaukset, joissa kadonnut henkilö on esimerkiksi eksynyt eivät lähtökohtaisesti sisällä vaaran elementtejä. Etsintätehtävän vaarallisuuden arviointi riippuu poliisin hallussa olevista etsintätehtävän esitiedoista. Poliisin tulee etsinnän alkutoimissa kiinnittää erityistä huomiota etsintätoimen kiireellisyyden ja laajuuden määrittelemiseen.⁹¹ Poliisin toimivaltuudet etsintätehtäviä varten on säädetty

⁸⁷ HE 106/2021 vp PeV 14.10.2021, professori Kaarlo Tuori Asiantuntijalausunto 2021, s. 4.

⁸⁸ HE 106/2021 vp, s. 96.

⁸⁹ HE 106/2021 vp PeV 14.10.2021, professori Kaarlo Tuori Asiantuntijalausunto 2021, s. 4–5.

⁹⁰ HE 106/2021 vp, s. 40.

⁹¹ Poliisihallitus 2019, s. 1.

poliisilailla. PolL 9 luvun 3.1 §:n mukaisesti poliisin käytettävissä olevat etsintätehtävän toimivaltuudet määrittelevät virka-aputilanteessa virka-apuosastoon kuuluvien valtuudet niin, että poliisia avustavalla on oikeus poliisimiehen ohjeiden mukaisesti suorittaa sellaisia yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä toimenpiteitä, jotka poliisimies toimivaltansa rajoissa osoittaa. PolL 2 luvun 6 §:n mukaan poliisin toimivaltuuksiin kuuluu sisäänpääsy- ja etsintäoikeus vaara- ja vahinkotilanteissa. Säädös on sovellettavissa etsintätehtäviin. Kyseisissä tilanteissa poliisilla on PolL 2 luvun 7 §:n mukaan oikeus avata huone, säilytyspaikka tai muu vastaava toimenpiteen kohde tarvittaessa voimakeinoja käyttäen. Poliisilla on siis mahdollisuus päästä asuntoon tai muuhun paikkaan sisään henkilön auttamiseksi, kadonneen löytämiseksi tai kuoleman selvittämiseksi, sekä suorittaa siellä tarvittava etsintä. Poliisin etsintätehtävään virka-apua antavat asevelvolliset voivat käyttää vastaavia sisäänpääsy- ja etsintäoikeuksia vain erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tehtävässä, poliisimiehen valtuuttamina. Kyseinen tilanne voisi olla käsillä, kun asevelvollisella olisi merkittävä epäily etsittävän olevan esimerkiksi asunnossa tai muussa suljetussa tilassa ja hänen henkensä ja terveytensä olisi vaarassa, eikä tehtävää johtava poliisimies olisi juuri silloin paikalla. Tällöin poliisi voisi mahdollisesti valtuuttaa etäyhteyksin asevelvollisen käyttämään poliisin toimivaltuuksiin kuuluvia voimakeinoja. Lähtökohtaisesti kuitenkin poliisin tulisi olla aina fyysisesti läsnä tilanteessa ja vain poikkeuksellisissa tapauksissa asevelvolliset voisivat suorittaa virka-aputehtävää ilman johtavan poliisimiehen paikallaoloa.

Asevelvollisen voimankäyttövaltuudet etsintätehtävissä monimutkaistuvat, kun tilanteessa olisi mahdollista, että asevelvollisen turvallisuus joutuisi vaaran alaiseksi. Tällainen tilanne voisi tapahtua, kun sisäänpääsy- ja etsintäoikeuden käyttö olisi kiireellisessä tapauksessa tarpeen etsittävän tai muun henkilön hengen ollessa vaarassa, ja tilanteeseen liittyisi jokin toinen uhkaavasti käyttäytyvä henkilö. Poliisi ei voi valtuuttaa asevelvollista voimakäyttöön tilanteissa, joissa etsittävä tai muu henkilö saattaisi kohdistaa väkivaltaa virka-apuosastoon kuuluvaan asevelvolliseen. Voimakeinoilla tarkoitetaan poliisin tai muun turvallisuutta ylläpitävän virkamiehen valtaa virkatehtävää suorittaessaan käyttää vastarinnan murtamiseksi tai muutoin virkatehtävän toteuttamiseksi ruumiinvoimia tai erilaisia välineitä. Voimakeinojen käyttäminen edellyttää siis poliisimiehen olevan suorittamassa hänelle kuuluvaa virkatehtävää.⁹² Voimakeinojen käytön rajoitukset käyvät ilmi PolL 2:17, josta voidaan tulkita, että voimakeinojen tulee olla tarpeellisia ja niiden tulee olla puolustettavissa. Toiseen henkilöön

⁹² Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 768.

kohdistuvien voimakeinojen käyttöön voi suurella todennäköisyydellä sisältyä vaaratilanteen uhka myös voimakeinojen käyttäjälle, eikä tällaista määräystä tulisi lähtökohtaisesti antaa asevelvolliselle. Mikäli tilanne kuitenkin on tulkittavissa virka-apulain 13.3 §:n mukaiseksi erittäin tärkeäksi ja kiireelliseksi tilanteeksi, olisi asevelvollisella oikeus käyttää poliisin valtuuttamia voimakeinoja poliisin johdolla ja ohjauksessa. Kuten aiemmin mainittua, hallituksen esityksessä selvennettiin, missä määrin poliisin tulee olla läsnä johtaessaan ja ohjeistaessaan virka-apuosastoa. Täsmennyksen mukaan nykyään virka-apuosastoon kuuluvan asevelvollisen tulisi voida käyttää erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tilanteessa voimakeinoja myös etäyhteyksin saadulla poliisin valtuutuksella. Kohteeseen sisäänpääsy- ja etsintäoikeuden käyttäminen tehtävän suorittamiseksi olisivat osa poliisille kuuluvia toimivaltuuksia, eikä niissä käytettävät voimakeinot välttämättä kohdistuisi henkilöön vaan esimerkiksi kiinteään omaisuuteen.

Kiinteistöön kohdistuvaa voimankäyttöä voi seurata tilanne, jossa voimakeinoja tulisi kohdistaa myös henkilöön vastarinnan murtamiseksi. Yllättävissä uhkatilanteissa tulee arvioitavaksi, voisiko asevelvollinen toimia ja käyttää henkilöön kohdistuvia voimakeinoja hätävarjelu-oikeuden nojalla. Hätävarjelulla tarkoitetaan RL 4:4:n mukaan jokaisen oikeutta puolustustekoon välittömästi uhkaavaa tai jo alkanutta, mutta ei vielä päättynyttä oikeudenvastaista hyökkäystä vastaan. Laillisen voimankäytön ja hätävarjelu periaatteellinen ero on siinä, että voimankäyttö on aktiivista ja eräällä tavalla se voidaan tulkita hyökkääväksiinkin toiminnaksi, kun taas hätävarjelu on lähtökohtaisesti passiivinen puolustustoimenpide, joka tosin voi olla myös vastahyökkäyksen tapainen. Voimankäytöllä pakotetaan virkatoimen kohteena oleva tai virkatoiminta vastustava henkilö alistumaan virkatoimeen tai sietämään se. Hätävarjelulla vain torjutaan suojattuun oikeushyvään kohdistumassa oleva tai kohdistuva hyökkäys. Poliisimiehen ja muun turvallisuutta ylläpitävän virkamiehen toiminnassa nämä käytännössä usein lomittuvat. Jos esimerkiksi kiinni otettava ryhtyy yllättäen nyrkein väkivaltaisesti vastustamaan kiinniottoa suorittavaa poliisimiestä, tämä voi turvautua hätävarjeluun suojellakseen itseään nyrkiniskuilta. Luonnollisesti hän voi lisäksi yrittää käyttää kuljetusotetta saadakseen kiinniotettavan mukaansa poliisiautoon. Tilanteessa, jossa nämä kaksi perustetta ovat rinnakkaisia, sovelletaan hätävarjelusäännöksiä ensisijaisina.⁹³ Näin ollen voisi tulkita, että tilanne, jossa virka-apuosastoon kuuluva asevelvollinen on suorittamassa etsintä- tai kiinniotto- tai kiinniotto- tai joutuu turvautumaan ensin itsensä

⁹³ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 769.

puolustamiseen oikeudettomalta hyökkäykseltä hätävarjelun nojalla ja sen jälkeen jatkamaan hänelle annetun virka-aputehtävän suorittamista voimakeinoja käyttämällä, olisi hänen toimintansa arvioitavissa lähtökohtaisesti hätävarjelu-oikeuden nojalla. Tulee kuitenkin huomata, ettei asevelvollisella olisi ylipäättäen oikeutta käyttää voimakeinoja ja ottaa kiinni henkilöä, kuin erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tehtävässä, eikä asevelvollinen saa osallistua vaarallisten henkilöiden kiinniottoon. Mikäli virka-aputehtävän kohdehenkilö lähtisi pakenemaan, voisivat asevelvolliset toimia tilanteessa pakkokeinolain 2 luvun 2 §:n yleisen kiinniotto-oikeuden mukaisesti.⁹⁴

Etsintätehtävän toteaminen ennalta vaaralliseksi on melko haastavaa, kun kyseessä ei ole rikollisen tai muun vaarallisen henkilön kiinniottotehtävä. Suurin osa kadonneista katoaa omasta tahdostaan, eivätkä kadonneet pääsääntöisesti kuulu rikollisiin piireihin tai ole merkittynä poliisin rekisteriin rikoksen myötä.⁹⁵ Henkilön katoamisen syyt voivat olla moninaisia. Poliisin etsintätehtävät voivat koskea esimerkiksi karkaamista laitoksesta tai vankilasta, tapaturmaa tai onnettomuutta, katastrofia, päihteitä, sairautta, eksymistä tai virkavallan pakoilua.⁹⁶ Etsintätehtävän vaarallisuudesta päätettäessä tulisi kiinnittää huomiota etsittävän henkilön mahdollisiin motiiveihin sekä mielentilaan. Mikäli etsittävä on karannut, on selvää, että hänen halunsa tulla löydetyksi on melko epätodennäköistä, jolloin voidaan myös olettaa henkilön tekevän vastarintaa kiinnioton yhteydessä. Lisäksi tilanteet, joissa katoamiseen liittyy jokin aggressio, kuten kariutuneet sosiaaliset suhteet tai perheen sisäiset ongelmat, voi etsittävä olla tavattaessa vastahakoinen, vaikka henkilö ei olisikaan lähtökohtaisesti vaarallinen. Erityinen huomio tulee kiinnittää tilanteisiin, joissa päihteet voisivat olla osallisena katoamiseen. Myös tällaisessa tilanteessa etsinnän turvallisuus olisi epävarmaa. Edellä mainitsemani tilanteet, joissa etsittävällä ei ole halua tulla löydetyksi tai hänellä on mielenterveydellisistä syistä tai päihteiden vaikutuksesta riski vastustaa kiinniottoa tai muutoin käyttäytyä aggressiivisesti, voitaisiin tulkita vaarallisiksi tehtäviksi. Kyseessä olisi tällöin AVL

⁹⁴ Pakkokeinolaki 2 luku 2 §: Jokainen saa ottaa kiinni verekseltä tai pakenemasta tavatun rikoksesta epäillyn, jos rikoksesta saattaa seurata vankeutta tai rikos on lievä pahoinpitely, näpistys, lievä kavallus, lievä luvaton käyttö, lievä moottorikulkuneuvon käyttövarkaus, lievä vahingonteko tai lievä petos. Jokainen saa ottaa kiinni myös sen, joka viranomaisen antaman etsintäkuulutuksen mukaan on pidätettävä tai vangittava. Kiinni otettu on viipymättä luovutettava poliisimiehelle.

⁹⁵ Lammi 1994, s. 8–10.

⁹⁶ Kuosma 2011, s. 15.

78 §:n 1 momentin 4 kohdan mukainen muu 1–3 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä vastaava vaarallinen tehtävä, johon asevelvolliset eivät saa osallistua.

Virka-apulain 2.2 §:n 1 kohdan henkilön kiinni ottaminen voi tehtävänä olla jo lähtökohtaisesti vaarallinen luonteeltaan. Asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin 1 kohdassa on kuitenkin erikseen täsmennetty, ettei asevelvolliset saa osallistua vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen. Asevelvollisuuslain täsmennys jättää lain tasolla sekä lain esitöissä avoimeksi, millaiset henkilöt luokitellaan vaarallisiksi. Kuten edellä mainitsin, vaarallisuuden arviointiin vaikuttaa vahvasti henkilön halu tulla löydetyksi. Kiinniottotehtävän voi lähtökohtaisesti tulkita tilanteeksi, jossa henkilö pakenee, jolloin hänellä ei ole tahtoa tulla löydetyksi tai kiinniotetuksi. Tästä voidaan suoraan johtaa, että kiinniottotilanteeseen kohdistuu suuri vastarinnan teon riski. Lakiin tulisikin täsmentää, millaisissa kiinniottotilanteita voidaan pitää vaarallisina, mikäli ei nähtäisi, että kiinniottotehtävät tulisi rajata kokonaan asevelvollisten antaman virka-avun ulkopuolelle.

Toimivaltuuksien osalta asevelvollisilla on melko laajatin oikeudet suorittaa heille virka-aputehtävänä annettua etsintää tai kiinniottoa, mikäli kyseessä on erittäin tärkeä ja kiireellinen tehtävä ja tilanne eskaloituu vaaralliseksi. Tehtävän tärkeydessä ja kiireellisyydessä tulisi kuitenkin käyttää varovaista harkintaa. Kadonneen henkilön ollessa vaarassa jonkin toisen henkilön aiheuttaman uhan vuoksi ei voida välttämättä vielä todeta, että kyseessä olisi riittävä peruste määrätä asevelvollinen käyttämään voimakeinoja. Samaa tulkintaa tulisi käyttää tilanteessa, jossa kiinniotettavana olevaa henkilöä ei voisi pitää välittömänä uhkana ihmisten turvallisuudelle. Asettelussa on vastakkain asevelvollisen turvallisuus sekä tehtävän kohteen tai muun henkilön turvallisuus. Tärkeyden ja kiireellisyyden ehtoa tulisi tarkastella laajemmin yhteiskunnallisesta turvallisuusnäkökulmasta. Kadonneiden henkilöiden etsinnällä voidaan nähdä olevan useita yhteiskunnallisia funktioita. Kyseessä on esimerkiksi kansalaisten hengen ja terveyden suojaaminen.⁹⁷ Tälläkin tulkinnalla on eri painoarvoja – etsittävän henkilön hengen ja terveyden suojaaminen on arvo itsessään, mutta kyseessä voi olla myös tilanne, jossa suojellaan suuremman ihmisjoukon henkeä ja terveyttä nimenomaan etsittävältä henkilöltä. Kadonneiden etsinnällä voidaan vaikuttaa myös rikosten selviämiseen sekä ennalta ehkäisyyn.⁹⁸

⁹⁷ Pajuoja – Salminen 1996, s. 10.

⁹⁸ Pajuoja – Salminen 1996, s. 10.

3.4 Paikan ja alueen eristäminen

Virka-apulain 2 §:n toisen momentin toisessa kohdassa säädetään virka-avun antamisesta paikan tai alueen eristämiseksi tai tutkimiseksi sekä paikkaan, alueelle, rakennukseen, tilaan tai kulkuneuvon pääsemiseksi. Paikalla tarkoitetaan aluetta rajatumpaa tilaa tai sijaintia, kuten yksittäistä alusta sen sijaintipaikkana toimivan merialueen sijaan. Kohta mahdollistaisi virka-avun saamisen esimerkiksi alueen tai paikan eristämiseksi rikoksesta epäillyn tai vankikarkurin kiinnisaamisen mahdollistamiseksi, taikka rikospaikan tai suuronnettomuuden tapahtumapaikan eristämiseksi ja suojaamiseksi sivullisilta esitutkinnan turvaamiseksi.⁹⁹ Säädestä on tarkennettu aiemmasta lisäämällä siihen täsmennykset säädöksessä lueteltuihin paikkoihin pääsemiseksi. Paikan eristämistehtävät kuuluvat tavanomaisen virka-avun piiriin, johon varusmiesten käyttö soveltuu hyvin.

POLL2 luvun 8 §:ssä säädetään paikan ja alueen eristämisestä. Poliisin on usein tarpeen jonkin sille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi eristää yleinen paikka tai alue, johon voi sisältyä myös sen tyhjentäminen sekä liikkumisen kieltäminen tai rajoittaminen. Edellä mainittuihin toimiin voidaan ryhtyä, jos se on tarpeen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai vaaraan joutuneen omaisuuden suojaamiseksi. Poliisimiehellä on myös oikeus eristää tai tyhjentää kotirauhan tai julkisrauhan suojaama alue, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi eikä alueella olevia voida muuten suojata. Tämä edellyttää päällystään kuuluvan poliisimiehen määräystä, mutta kiireellisessä tapauksessa se voidaan tehdä ilman tätä määräystäkin.¹⁰⁰ Tällainen virka-aputarve saattaa tulla ajankohtaiseksi puolustusvoimien siirtäessä kalustoaan ja materiaaliaan. Poliisilla on tässä tarvittava toimivalta, mutta ei välttämättä tarvittavia toimeenpanoresursseja. Virka-avusta päätettäessä voidaan virka-apuosastoon määrätä palveluksessa olevia asevelvollisia, mikäli tehtävä ei käsillä olevien esitietojen mukaan ole AVL 78 §:ssä tarkoitettulla tavalla vaarallinen.

Alueen eristämisestä huolimatta saattaa käydä niin, että kyseisessä asiassa epäillyn asemassa oleva tai jokin muu taho annetusta määräyksestä huolimatta saapuu eristetylle alueelle. Poliisi saattaa kohdata tilanteen, jossa alueen eristämisestä annettua määräystä ei noudateta, vaan mainitut tahot menevät alueelle tai muutoin häiritsevät poliisitilanteen hoitamista. Säännöksen lähtökohtana, kuten jo kaiken poliisitoiminnan lähtökohtana, on POLL 1:4 mukaisesti vähimmän

⁹⁹ HE 106/2021 vp, s. 40.

¹⁰⁰ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 627.

haitan periaatteen noudattaminen.¹⁰¹ Paikan tai alueen eristämien rikoksesta epäillyn tai vankikarkurin kiinnisaamisen mahdollistamiseksi, taikka rikospaikan eristäminen saattavat olla tehtäviä, joihin voidaan perustellusti odottaa sisältyvän vaaran mahdollisuus, jos esimerkiksi alueelle tai alueelta pois pyrkivä henkilö tekee vastarintaa poliisin käskyistä huolimatta. Tällöin tulisi ennalta arvioida, millainen merkitys henkilölle voi olla päästä ulos eristetyltä alueelta tai vastaavasti päästä eristetylle alueelle. Myös välttämätöntä henkeä ja terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumisen tehtävissä voi olla suuri vaaran mahdollisuus. Sen sijaan yleisen järjestyksen sekä omaisuuden turvaamisessa voi olla kyse tilanteista, joissa ulkopuolisilla henkilöillä ei nähdä olevan mitään erityistä intressiä häiritä tehtävää tai muutoin käyttäytyä uhkaavasti, jolloin tehtävä soveltuu asevelvollisille. Ulkopuolisen henkilön häiritsevä toiminta ei myöskään ole aina vakavuudeltaan sen kaltaista, että tehtävän hoitamiseen vaadittaisiin voimakeinojen käyttöä, ja kuten edellä mainittua, lähtökohtana on hoitaa tehtävä vähimmän haitan periaatteen mukaisesti.

Virka-apuosastoon kuuluvalla asevelvollisella on eristämistehtävissä oikeus hätävarjeluun, mikäli hän joutuu yllättäen oikeudettoman hyökkäyksen kohteeksi. Lisäksi asevelvollisella on oikeus virka-apulain 13.3 §:n kohdan mukaisten muiden kuin aseellisten voimakeinojen käyttöön poliisimiehen valtuuttamana annettujen toimivaltuuksien rajoissa, mikäli kyseessä on erittäin tärkeä ja kiireellinen tehtävä. Kuten henkilön etsintää sekä kiinniottamistakin koskevissa virka-aputehtävissä, myös paikan ja alueen eristämisessä tehtävää suorittavan asevelvollisen turvallisuutta vaarantaa kielto tehdä turvallisuustarkastusta ulkopuoliselle henkilölle. Turvallisuustarkastuksen tarve voi tulla kyseeseen, mikäli alueelta tai alueelle pyrkivä henkilö käyttäytyy epäilyttävästi ja häiritsee tehtävää. Mikäli hätävarjelutilanteessa asevelvollisen tulisi ottaa henkilö kiinni, ei hänellä tuolloinkaan ole oikeutta tarkastaa henkilöä vaarallisten esineiden varalta. Kyseisiä tilanteita pyritään kuitenkin välttämään poliisin fyysisellä läsnäololla ja tilanteen valvonnalla. Lisäksi lähtökohtana on, että tavanomaisen virka-aputehtävän eskaloituessa vaaralliseksi tehtäväksi ja käsillä on väkivallan uhka, on virka-apuosastoon kuuluvat asevelvolliset vedettävä tehtävästä pois ennen vaaraan joutumista.

Keväällä 2020 valtioneuvosto sääti asetuksen liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi. Valtioneuvosto katsoi asetuksen välttämättömäksi sen hetkisessä tilanteessa ja oikeasuhtaiseksi covid-19 –pandemian leviämisen ja etenemisen hidastamiseksi sekä erityisesti

¹⁰¹ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 629.

tehohoidon henkilöresurssien riittävyyden varmistamiseksi. Asetus astui voimaan 27.3.2020 ja pysyi voimassa 15.4.2020 saakka. Asetuksen oli alun perin tarkoitus olla voimassa 19.4.2020 saakka. Asetus annettiin valmiuslain 118 §:n nojalla, jonka mukaan poikkeusoloissa valtioneuvoston asetuksella voidaan tilapäisesti, enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan muualla kuin Uudellamaalla olevat henkilöt eivät saa tulla Uudenmaan maakuntaan. Uudenmaan maakunnassa olevat henkilöt eivät saa poistua Uudenmaan maakunnasta. Jokaisella oli kuitenkin oikeus palata koti- tai asuinpaikkakunnalleen. Asetuksessa säädettiin lisäksi poikkeuksista liikkumiskieltoon, joiden mukaan kieltoja ei sovellettu tietyissä henkilöä koskevissa välttämättömissä tilanteissa.¹⁰²

Asetuksen liikkumisrajoitusten valvonnassa toimivaltainen virnaomainen oli poliisi. Poliisin rooli ehdotettujen liikkumisrajoitusten osalta painottui rajoitusten noudattamisen valvontaan sekä mahdollisiin rikkomuksiin reagoimiseen. Poliisin valvontatehtävässä kyse on siitä, että poliisi suojelee valmiuslain 1 §:n mukaisesti väestöä poikkeusoloissa.¹⁰³ Liikkumisrajoitusten valvonnassa poliisi käyttää sille tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia poliisilaisia ja muussa lainsäädännössä säädettyjä toimivaltuuksia. Liikkumisrajoitusten valvonnassa voi olla välttämätöntä turvautua poliisilain 2 luvussa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön. Liikkumisrajoitusten valvonnassa kysymykseen voi tulla esimerkiksi poliisilain 2 luvun 1, 2, 8, 10 ja 11 §:ssä säädetty toimivaltuudet, joita poliisi käyttää noudattaen poliisilain 1 luvussa säädettyjä poliisioikeudellisia periaatteita. Poliisilain 2 luvun 1 §:ssä säädetään henkilöllisyyden selvittämisestä, 2 §:ssä kiinniotamisesta henkilön suojaamiseksi, 8 §:ssä paikan ja alueen eristämisestä, 10 §:ssä rikoksilta ja häiriöiltä suojaamisesta ja 11 §:ssä kulkuneuvon pysäyttämistä ja siirtämisestä. Ääritilanteessa kyseeseen voi tulla myös poliisilain 2 luvun 17 §:ssä säädettyjen voimakeinojen käyttö. Perusoikeusvaliokunnan

¹⁰² Valtioneuvoston asetus liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi 146/2020, 2 §:n 3 momentti kohta 1 – 4: Edellä 1 momentissa säädettyjä kieltoja ei sovelleta, jos liikkuminen on välttämätöntä: 1) viranomaistoiminnassa; 2) työn, elinkeinon, opiskelun tai yhteiskunnallisen luottamustoimen harjoittamiseksi; 3) varusmiespalveluksen tai muun lakisääteisen velvollisuuden täyttämiseksi tai 4) lähiomaisen hoivan tarpeen, kuoleman tai kuolemanvaaran vuoksi, lapsen tapaamisoikeuden toteuttamisen taikka muun niihin merkitykseltään rinnastuvan painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Edellä 3 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna painavana henkilökohtaisena syynä ei voida pitää vapaa-ajan matkustusta.

¹⁰³ Valtioneuvosto 2020, s. 9–10.

lausunnossa pidettiin perusteltuna lähtökohtana, että poliisi valvoo rajoitusten noudattamista ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin.¹⁰⁴

Viranomaisen on annettava poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi sellaista tarpeellista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomaisen on toimivaltainen. Asetuksen muistiossa täsmennettiin, että muiden viranomaisten antamaa virka-apua käytettäisiin muiden tehtävien kuin poliisin perustehtävien hoitamiseen. Tällaisia olisivat muun muassa liikenteen rajoittaminen, ohjaaminen ja tarkastaminen.¹⁰⁵ Lisäksi muistiossa korostettiin, että yhteistyö puolustusvoimien kanssa tulee ehdottomasti kyseeseen, jos poliisi tarvitsisi puolustusvoimien henkilöstöä, kalustoa sekä asiantuntemusta liikkumisrajoitusten valvontaa varten. Alustavien arvioiden mukaan todettiin, että puolustusvoimilla on valmius antaa laajasti henkilöstöä poliisin käyttöön virka-aputehtäviin. Muistiossa nostettiin esiin asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin rajoitus siitä, ettei asevelvolliset saa osallistua virka-apua annettaessa vaarallisiin tehtäviin. Liikkumis- ja oleskelurajoitusten valvontaan sisältyvä liikenteenohjaustehtävä mainittiin kuitenkin esimerkkinä tehtävästä, jonka suorittamiseen asevelvolliset saavat osallistua.

Puolustusvoimilta osallistui PUOMI-nimellä kulkeneeseen Uudenmaan sulkuoperaatioon enimmillään 800 henkilöä seitsemästä joukko-osastosta sekä 50 palkattuun henkilökuntaan kuuluvaa sotilasta. Tien varressa oli sekä kantahenkilökuntaa että varusmiehiä, mutta reserviläisiä tehtävässä ei käytetty.¹⁰⁶ Puolustusvoimat oli valmistautunut sen varalle, että operaatiota pystyttäisiin jatkamaan jopa kolme kuukautta, minkä vuoksi vastuuta jaettiin mahdollisimman monelle joukko-osastolle. Virka-apuosastoon kuuluvien varusmiesten tehtäviin kuului ajoneuvojen pysäyttäminen ennen poliisin tarkastuspistettä, liikenteen ohjaaminen, ajoneuvojen kirjaaminen sekä käännetyt ajoneuvojen laskenta.¹⁰⁷ Varusmiehille annettiin ennen tehtävien alkua lyhyt liikenteenohjaajakoulutus, jossa korostettiin turvallisuuden tärkeyttä. Koulutuksessa ohjeistettiin varusmiehiä ennakoimaan liikennettä, sekä väistymään vaaratilanteissa, mikäli joku pyrkii sulun läpi. Koulutuksessa pidettiin tärkeänä myös sitä, että liikenteenohjaus tehdään hyvässä hengessä, jotta vältyttäisiin

¹⁰⁴ Valtioneuvosto 2020, s. 11.

¹⁰⁵ Valtioneuvosto 2020, s. 11.

¹⁰⁶ Näin kaikki eteni 265 päivää sitten, kun Uusimaa laitettiin säppiin – kolme aitiopaikalla ollutta kertoo ennennäkemättömästä operaatiosta (<https://yle.fi/a/3-11692794>).

¹⁰⁷ Upseerikokelas Laura Lähdekorpi pääsi tositoimiin (<https://yle.fi/a/3-11285927>).

parhaan mukaan konflikteilta.¹⁰⁸ Uudenmaan sulkuoperaatio sujui erinomaisesti ja puolustusvoimat sai kiitosta poliisilta. Operaatiossa toimittiin onnistuneesti sulun tarkoituksen mukaisesti eduskunnan ja valtioneuvoston tahdon mukaisesti. Pitkäkestoisesta operaatiosta todettiin voitavan ottaa oppia tulevaisuuteen ja tehdä jatkossa muutoksia, mikäli tarpeen.¹⁰⁹

Varusmiesten käyttö sulkuoperaation aikana oli poliisia avustavaa perustoimintaa, jonka suorittaminen onnistuu lyhyellä tehtävään perehdyttämiseltä. Varusmiehiä ei käytetty tehtävässä valikoivasti niin, että varusmiehen henkilökohtaista osaamista tai erityisasiantuntijuutta olisi erikseen korostettu. Ajoneuvojen pysäyttäminen tapahtui ennen poliisin tarkastuspistettä, jonka jälkeen ajoneuvojen kuljettajia on ohjattu poliisin tarkastuspisteelle. Varusmiehet ovat pysäytyksen yhteydessä kommunikoineet kuljettajien kanssa, mutta varusmiehillä ei ole toimivaltaa antaa käskyjä tai kieltoja. Poliisi voi käyttää poliisilain 1 luvun 11 §:n mukaista käskyvaltaa, jonka mukaan poliisimiehellä on poliisilaissa tai muussa laissa säädettyä toimivaltuutta käyttäessään oikeus yksittäistapauksessa antaa jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä ja kieltoja. Varusmiehillä ei myöskään ole ollut sulkuoperaation tarkastuspisteissä vaadittua toimivaltaa Uudenmaan rajan ylittäjien henkilöllisyyden selvittämiseen, josta säädetään poliisilain 2 luvun 1 §:ssä. Poliisin tehtävänä oli tarkastaa jokainen ajoneuvo ja selvittää syy rajan ylitykselle. Poliisimiehellä on lisäksi yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tiedot tämän nimestä ja henkilötunnuksesta tämän tunnistamiseksi. Sulkuoperaation tarkastuspisteissä toimittiin poliisin johdolla ja operaatiossa käytettiin julkista valtaa poliisin tarkastamisen sekä käskyjen ja kieltojen annon toimivaltuuksien muodossa. Varusmiehiä ei voida käyttää kyseisiin tehtäviin nimenomaan toimivallan puutteen vuoksi, vaikka tehtäviä ei itsessään luettaisikaan vaarallisiksi. Liikenteenohjaustehtävät soveltuvat kuitenkin hyvin varusmiesten suoritettavaksi, joten puolustusvoimien virka-avusta oli suuri apu ottaen huomioon, että Uudenmaan liikkumisvapauden rajoitusta pidetään yhtenä Suomen itsenäisyyden ajan kovimpana poikkeustoimena.

Suomen Covid-19-tilanne paheni jälleen keväällä 2021, jolloin alettiin harkita jo rajumpia toimia ihmisten liikkumisvapauden rajoittamiseksi. Hallituksen esityksessä 25.3.2021, joka

¹⁰⁸ Johtajaupseeri Laura, 19, on yksi sadoista varusmiehistä Uudenmaan rajalla: "En arvannut, että johtajaurakalle tulisi tällainen alku" (<https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006457370.html>).

¹⁰⁹ Uudenmaan sulku päättyi, poliisi kiittää Puolustusvoimia virka-avusta (<https://ruotuvaki.fi/-/uudenmaan-sulku-paattyi-poliisi-kiittaa-puolustusvoimia-virka-avusta>).

lopulta raukesi, ehdotettiin säädettäväksi laki perustuslaissa turvatun liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta väestön suojaamiseksi covid-19-epidemian leviämiseltä. Lailla olisi voitu rajoittaa tietyllä alueella henkilön liikkumista ja oleskelua muualla kuin kotikunnassa olevassa asuinpaikassa tai muussa siihen rinnastuvassa asuinpaikassa, jos se on välttämätöntä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Esityksessä ehdotettiin lisäksi säädettäväksi velvollisuus käyttää niillä alueilla, joille on säädetty oleskelu- ja liikkumisrajoituksia, suun ja nenän peittävää kasvomaskia tai hengityssuojainta sisätiloissa ja liikennevälineissä, joissa on muita kuin samaan talouteen kuuluvia henkilöitä. Esitys olisi annettu perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa. Laki oli alun perin tarkoitettu olemaan voimaantulon jälkeen voimassa 15.4.2021 asti.¹¹⁰

Esityksessä noudatettiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä todettua yleistä periaatetta, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten estäminen ovat ensisijaisesti poliisin tehtävä. Liikkumis- ja oleskelurajoitusten valvonnasta olisi aiheutunut poliisille merkittäviä henkilöstöllisiä ja siten taloudellisia vaikutuksia. Valvontaa ei olisi voitu uskottavasti toteuttaa pelkästään muiden tehtävien ohella, vaan kyse olisi ollut erillisen päivittäistoiminnan lisänä tulevan uuden tehtävän hoitamisesta. Lisäksi olisi ollut mahdollista, että ehdotettavat rajoitukset olisivat vaikuttaneet poliisin muihin tehtäviin, mikäli häiriöt muuttaisivat muotoaan rajoitusten vuoksi.¹¹¹ Poliisilla ei ole omaa reserviä, vaan se hoitaa uudet tehtävät normaali- ja poikkeusoloissa olemassa olevalla noin 7450 poliisin resurssillaan. Poliisihallituksesta todettiin, että haasteena olisi nopealla aikataululla saada muista tehtävistä irrotettua riittävä määrä poliiseja valvontatehtäviin. Valvonnan resurssien osalta arvioitiin etukäteen, että ehdotettujen liikkumisrajoitusten valvontaa ei käytännössä olisi voitu toteuttaa merkittävässä määrin puolustusvoimien virka-apuna, sillä poliisin toimivaltuuksia vaaditaan sen selvittämiseksi, onko yksittäisillä henkilöillä oikeus liikkua vai ei. Virka-avun pyytämisen on kuitenkin varauduttu, jos virka-apua yksittäistapauksissa tarvitaan.¹¹²

¹¹⁰ HE 39/2021 vp, s. 1.

¹¹¹ HE 39/2021 vp, s. 50.

¹¹² Poliisi on varautunut valvomaan liikkumisrajoitusten noudattamista, 25.3.2021, <https://poliisi.fi/-/poliisi-on-varautunut-valvomaan-liikkumisrajoitusten-noudattamista>.

Kyseinen liikkumis- ja oleskelurajoitusten valvontaoperaatio olisi ollut luonteeltaan täysin erilainen kuin kevään 2020 Uudenmaan rajanylityksen valvonta, vaikka siinäkin oli kyse liikkumisrajoitusten valvonnasta poliisin johdolla. Puolustusvoimien henkilöstön sekä varusmiesten toimivaltuudet avustaa erilaisissa poikkeusolojen tilanteissa ovat siis täysin riippuvaisia tehtävän luonteesta. Sen lisäksi, että vastaavanlaisiin poliisitehtäviin vaadittavat toimivaltuudet rajoittavat ja käytännössä estävät virka-apun antamisen, myös tehtävien mahdollinen vaarallisuus voi olla esteenä yhteistyölle. Mikäli puolustusvoimien virka-apua voidaan käyttää esimerkiksi poikkeusoloissa asetettujen rajoitusten valvonnassa, on virka-apuosastojen varusmiesten tehtävät pelkästään avustavia ja ne koskevat poliisin tekemään valvontaan vain epäsuorasti.

Uudenmaan sulun tapaus on hyvä esimerkki tilanteesta, jossa virka-apujoukkoon kuuluvalla asevelvollisella oli hyvin rajatut toimintavaltuudet. Asevelvollisille voisi vastaavanlaisessa massiivisessa poikkeustilanteesta olla käytännöllistä myöntää samanlaatuisia hallinnollisia toimivaltuuksia, kuten rajavartiolain 34 d §:ssä on rajavartiolaitosta avustavalle asevelvolliselle myönnetty. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että oikeuteen selvittää henkilöllisyys ja ottaa henkilötuntemerkit voi kuulua arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvien biometristen tunnisteen käsittelyä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaisten tietojen suojaaminen oikeudettomalta käytöltä on perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta erityisen tärkeää. Tietojen käsittelyn suojaaminen toteutuisi asevelvollisille ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittaville annettavalla koulutuksella sekä toimivaltaisen rajavartiomiehen ohjauksella ja valvonnalla.¹¹³ Katsoisin, että virka-apulain antamat asevelvollisen valtuudet ovat toistaiseksi vielä erittäin rajattuja erityisesti perustuslakivaliokunnan tulkitsemien hallinnollisten tehtävien suhteen, jolloin rajavartiolain kaltainen toimivaltuus voisi olla oikeasuhtainen myös poliisin virka-aputehtävissä.

3.5 Henkilön tai omaisuuden tilapäinen suojaaminen

Virka-apulain 2 §:n toisen momentin 4 kohdassa säädetään virka-apun antamisesta henkilöiden ja omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi. Lain esitöissä on todettu suojaamisen edellyttävän aktiivisempia toimenpiteitä kuin pelkkä passiivinen vartiointi. Henkilöiden suojaamiseksi annettavaa virka-apua olisivat esimerkiksi turvapaikanhakijoiden äkillisen maahantulon

¹¹³ HE 201/2012 vp, s. 63.

järjestelytehtäviin kuuluvat järjestelykeskusten perustamisen ja ylläpitämisen eräät tukitehtävät. Omaisuuden tilapäinen suojaaminen pitää sisällään lisävahingoilta suojaamisen ja omaisuuden vartioinnin esimerkiksi suuronnettomuustilanteissa, joissa poliisin oma henkilöstö on sidottuna muihin tapahtuman aikaansaamiin tehtäviin. Lisäksi virka-apu voi tulla kyseeseen tilanteessa, jossa jonkun tai joidenkin omaisuus tietyssä paikassa tai tietyllä alueella on vaarassa joutua mittavan tuhoamisen tai anastamisen kohteeksi. Tällainen omaisuuden suojaaminen toteutetaan eristämällä uhan kohteena oleva alue. Pykälässä tarkoitettu tilapäisyys tarkoittaa sitä, että suojaamistehtävää suoritetaan vain niin kauan, kunnes onnettomuustilanteessa omaisuuden suojaamisesta vastuussa olevat viranomaiset tai omaisuuden omistajat pystyvät järjestämään omaisuutensa riittävän suojaamisen. Tarkoituksena on, että puolustusvoimat ja poliisi vapautuvat nopeasti omaisuuden suojaamistehtävistä.¹¹⁴

Vuonna 2015 Tornioon perustettiin järjestelykeskus liittyen turvapaikanhakijoiden määrän merkittävään kasvuun, jolloin päivittäin satoja ulkomaalaisia maahantulijoita saapui ilman asianmukaisia matkustusasiakirjoja Ruotsin Haaparannasta Tornioon. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiesten 3.12.2015 toimittamalla ennalta ilmoittamattomalla tarkastuksella Tornion järjestelykeskukseen ilmeni tarkastushavaintona, että poliisin puolustusvoimille esittämän virka-apupyynnön perusteella järjestelykeskukseen komennetut varusmiehet suorittivat järjestelykeskuksen sisääntulijoille turvatarkastuksia. Tarkastukset suoritettiin paikalla olleen poliisimiehen ohjauksessa. Henkilöön käyvän tarkastuksen suoritti poliisimies ja varusmiehet tarkastivat henkilön mukana olleet laukut ja muut kantamukset käymällä niiden sisällön käsin läpi. Varusmiesten käyttäminen turvatarkastuksien suorittamiseen herätti kysymyksen siitä, onko kysymyksessä puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 1 §:stä ilmenevä tehtävä sekä, voiko varusmies suorittaa edellä mainitun tarkastustoimenpiteen.¹¹⁵

Poliisi pyysi puolustusvoimilta virka-apua järjestelykeskuksen toimintoihin liittyen turvapaikanhakijoiden sisäänottotarkastuksiin ja odotustilojen valvontaan – sisältäen myös matkatavaroiden tarkastukset – alueen suojaukseen sekä turvapaikanhakijoiden saattamiseen vastaanotto- ja rekisteröintipisteille. Henkilöiden ja toimitilojen suojauksen lisäksi virka-apupyynnön mukaisilla toimenpiteillä suojattiin myös itse turvapaikanhakijoita ja heidän

¹¹⁴ He 106/2021 vp, s. 41.

¹¹⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu: asevelvollisten käyttäminen turvatarkastuksen apuna, diaarinumero 5416/2/15, s. 1.

omaisuuttaan.¹¹⁶ Virka-apuosastoon kuuluvien varusmiesten suorittamissa tarkastuksissa vaarallisiksi määritetyt esineet poistettiin turvapaikanhakijan matkatavaroista. Epäselvissä tilanteissa pyydettiin paikalla olevaa poliisihenkilöä arvioimaan esineen vaarallisuus ja tekemään päätös takavarikoinnista. Poliisi otti haltuunsa kaikki takavarikoidut esineet. Tarvittaessa turvapaikanhakijalle tehtävän henkilötarkastuksen suoritti poliisiviranomainen.¹¹⁷

Asiassa todettiin kyseessä olleen virka-apulain 1 §:n 4 kohdan (nykyisen virka-apulain 2 §:n 2 momentin 4 kohta) perusteella annettu virka-apu henkilöiden ja omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi.¹¹⁸ Kuten lain esitöissä on todettu, on puolustusvoimien virka-apu ollut ensisijainen keino turvata poliisin toimintaedellytykset äkillisessä, suuria henkilöstö- ja kalustovoimavaroja vaatineessa tilanteessa, joka on aiheutunut yllättävästä, runsaasta ja vaikeasti hallittavasta maahantulosta.¹¹⁹ Pääesikunnan lausunnon mukaan asevelvollisuuslain 78 §:n perusteella asevelvollisia on voitu käyttää virka-aputehtävässä, jossa on ollut kyse virka-avun antamisesta poliisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Asevelvollisten tehtävät on rajattu koskemaan turvapaikanhakijoiden ohjaamista sekä heidän kantamustensa tarkastusta. Matkatavaroiden ja laukkujen tarkastukset on annettu poliisin johdossa ja läsnä ollessa toimineille varusmiehille yhtenä niistä tehtävistä, joiden suorittamiseen poliisin voimavarat eivät riittäneet. Järjestyshäiriöitä ei ollut ilmennyt ja voimankäyttötilanteet vaikuttivat virka-avun antamisesta päätettäessä epätodennäköisiltä. Mikäli tilanteessa olisi jouduttu käyttämään voimakeinoja, olisi asevelvolliset poistettu tilanteesta ja tarvittavat toimenpiteet olisivat toteuttaneet poliisi sekä puolustusvoimien palkattuun henkilökuntaan kuuluvat. Siten pääesikunnan käsityksen mukaan kyse ei ole ollut asevelvollisuuslain 78 §:n kohdissa 1–4 tarkoitetuista vaarallisista tehtävistä.¹²⁰

¹¹⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu: asevelvollisten käyttäminen turvatarkastuksen apuna, diaarinumero 5416/2/15, s. 2.

¹¹⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu: asevelvollisten käyttäminen turvatarkastuksen apuna, diaarinumero 5416/2/15, s. 5.

¹¹⁸ Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu: asevelvollisten käyttäminen turvatarkastuksen apuna, diaarinumero 5416/2/15, s. 5.

¹¹⁹ HE 225/1997 vp. s. 4–5.

¹²⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu: asevelvollisten käyttäminen turvatarkastuksen apuna, diaarinumero 5416/2/15, s. 6.

Pääesikunnan käsityksen mukaan kyse ei myöskään ole ollut merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Varusmiehillä ei ole ollut itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta päättää turvatarkastuksen toteuttamisesta, käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Varusmiehet eivät tehneet varsinaisia henkilöiden tarkastuksia, vaan tarkastivat henkilöiden mukanaan tuomia laukkuja. Varsinaisen turvatarkastuksen teki aina poliisimies. Varusmiehille annetut tehtävät olivat tarkkarajaisia ja varusmiehet toimivat valvotuissa olosuhteissa. Lausunnon mukaan he olivat selvityksen mukaan saaneet riittävän koulutuksen tehtävää varten. Osallistuminen virka-aputehtävään perustui vapaaehtoisuuteen. Maavoimien esikunnan lausunnossa todetaan, virka-apuosastojen vaihdon yhteydessä aikaisemmin tehtävässä toimineet henkilöt perehdyttivät tarkastuspisteen toimintaa johtaneen poliisiviranomaisen valvonnassa uuden osaston tarkastuksen käytännön toteutuksen.¹²¹

Pääesikunta toteaa edelleen, että toiminnassa oli kyse tukitehtävistä. Rikosoikeudellinen vastuu on myös kattanut varusmiesten toiminnan, koska heidät on määrätty virka-aputehtävään ja määrätyn tehtävän vastainen toiminta olisi voinut tulla arvioitavaksi esimerkiksi rikoslain 45 luvun 1 §:ssä säädettyinä palvelusrikoksena.¹²²

Kohteensuojaustehtäviin liittyviä toimivaltuuksia, kuten toimivalta suorittaa henkilötarkastus, tulisi voida arvioida puolustusvoimien alueella vartio- ja päivystystehtäviä suorittavan virkamiehen toimivaltuuksien näkökulmasta. Puolustusvoimien hallussa olevalla alueella vartio- ja päivystystehtäviä suorittaville asevelvollisille ole suoraan säädetty esimerkiksi siviilihenkilöitä koskevaa oikeutta tarkastaa kiinniotettua henkilöä vaarallisten esineiden tai aineiden varalta. Markus Högström on tutkielmassaan ”Asevelvollisen voimankäyttö normaalioloissa” tulkinnut vartio- ja päivystystehtäviä suorittavalle asevelvolliselle voitavan kuitenkin myöntää tällainen oikeus pakkokeinolain 2:3 §:n säännöksen perusteella. Säännöksen mukaan kiinniottaja saa käyttää sellaisia kiinniottamiseksi välttämättömiä voimakeinoja, joita voidaan pitää kokonaisuutena arvostellen puolustettavina, kun otetaan huomioon rikoksen laatu, kiinniotettavan käyttäytyminen ja tilanne muutenkin. Högström on tulkinnut, että säännöksen mukaisten välttämättömien voimakeinojen käytön voisi tulkita sisältävän myös henkilötarkastuksen suorittamisen, joka on kuitenkin lievempi toimenpide kuin esimerkiksi

¹²¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu: asevelvollisten käyttäminen turvatarkastuksen apuna, diaarinumero 5416/2/15, s. 6.

¹²² Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu: asevelvollisten käyttäminen turvatarkastuksen apuna, diaarinumero 5416/2/15, s. 6.

käsirautojen laittaminen kiinniotetulle henkilölle.¹²³ Mikäli kiinniotettu henkilö on sotilas, on kaikilla vartio- ja päivystystehtäviä suorittavilla sotilailla, mukaan lukien asevelvollisilla SKRTL 4 luvun 20 § mukaan oikeus kiinniottamisen, pidättämisen tai arestin täytäntöönpanon aloittamisen yhteydessä tarkastaa kyseinen henkilö. Tarkastuksella varmistetaan, ettei kiinniotetulla henkilöllä ole hallussaan esineitä tai aineita, jotka voivat vaarantaa säilyttämisen tai joilla tämä voi aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille.

Kohteen suojaustehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että niihin olisi tarvittaessa kyettävä asevelvollisvoimin normaaliolojen toimivaltuuksin. Sen vuoksi olisi tarpeen selvittää mahdollisuudet saada virka-apuna suojattavalle alueelle samat toimintavaltuudet kuin puolustusvoimien hallussa olevalle alueelle. Tämä olisi hyödyllistä senkin vuoksi, että varusmiehet ja alipäällystö ovat harjaantuneet toimimaan puolustusvoimien hallussa olevalla alueella ja samojen sääntöjen noudattaminen myös suojattavalla alueella vaikkakin poliisin johdossa sujuisi oikein ja painetta.¹²⁴

¹²³ Högström 2019, s. 17.

¹²⁴ Puolustusministeriö 2017, s. 29.

4 Reserviläisen palvelus suuronnettomuus- ja muussa vakavassa tilanteessa – valmiuslain uudistus

4.1 Asevelvollisuuslain 79 § sekä valmiuslain uudistus

Asevelvollisuuslain maanpuolustusvelvollisuuteen perustumatonta palvelusta koskevassa 8 luvun 79 §:ssä on säädetty reserviläisten käytettävyydestä poikkeusolojen voimassa ollessa, valmiuslain mukaisin toimivaltuuksin. Säädöksen mukaan tasavallan presidentti voi valtioneuvoston esityksestä päättää, että pääesikunta voi määrätä reservissä olevia asevelvollisia lyhyeksi, kuitenkin enintään 14 päivän ajaksi, puolustusvoimissa saamansa erityiskoulutuksen mukaisiin lääkintä-, pioneeri-, viesti-, kuljetus- ja suojeleualan sekä muihin vastaaviin tehtäviin, joihin ei liity sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä, jos se on välttämätöntä valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa. Edellä tarkoitettussa tehtävässä osastoa johtaa sen päälliköksi määrätty sotilas. Asevelvollisuuslain 80 §:n mukaan reservissä oleva asevelvollinen voidaan 79 §:ssä tarkoitetun päätöksen nojalla määrätä astumaan palvelukseen välittömästi. Asevelvollinen voidaan hakemuksesta vapauttaa 79 §:ssä tarkoitetusta palveluksesta, jos vapautus on erittäin tarpeellinen asevelvollisen perhe- tai taloudellisten olojen taikka ammatin tai elinkeinon harjoittamisen takia. Hakemus ei ole pätevä syy jäädä pois palveluksesta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin 79 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä ja menettelyistä tehtäviin määrättäessä.

Nostan asevelvollisuuslain 79 §:n työssäni esille, sillä se on mielenkiintoinen ja jokseenkin ajankohtainen säädös liittyen mahdollisuuteen käyttää reserviläisiä poikkeuksellisissa virka-aputilanteissa kuten laajoissa hybridivaikuttamisen tapauksissa. Reserviläiset voidaan määrätä muihin kuin sotilaallisia voimakeinoja vaativiin tehtäviin valmiuslain 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa. Valmiuslain 3 §:n poikkeusolojen määritelmän luetteloa laajennettiin merkittävästi kesällä 2022. Säädöksen 6 kohdan mukaan poikkeusoloja valmiuslain mukaan ovat sellainen julkisen vallan päätöksentekokykyyn; rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen; välttämättömien sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen saatavuuteen; energian, veden, elintarvikkeiden, lääkkeiden tai muiden välttämättömien hyödykkeiden saatavuuteen; välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen; yhteiskunnallisesti kriittisten liikennejärjestelmien toimivuuteen; tai edellä lueteltuja toimintoja ylläpitävien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuuteen kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden

yhteisvaikutus, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Muita asevelvollisuuslain 79 §:n soveltamiseen sopivia tilanteita ovat valmiuslain 3 §:n 4 kohdan erityisen vakava suuronnettomuus tai sen välitön jälkitila sekä 5 kohdan vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Asevelvollisuuslain 79 §:n mukainen määräys olisi erittäin poikkeuksellinen. Poikkeusolojen määritelmällä tarkoitetaan lähtökohtaisesti normaalitilasta selvästi ja olennaisesti poikkeavia olosuhteita, jotka ovat tilapäisiä. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa poikkeusoloista käytetään yleensä yleisen hätätilan käsitettä.¹²⁵ Tilanne ei olisi verrattavissa vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain tarkoittamaan normaaliolojen virka-apuun, johon esimerkiksi maakuntajoukkoihin kuuluvat reserviläiset voivat osallistua nimenomaan vapaaehtoisesti. Kyseessä olisi tilanne, jossa työssäkäyviä reserviläisiä määrättäisiin muuhun kuin maanpuolustustehtävään, mikä on merkittävä henkilön perusoikeuksiin kajoava toimi. Lisäksi kyseiseen tilanteeseen päätyminen on melko epätodennäköistä jo siksi, että poikkeusolojen toteaminen on Suomessa erittäin suuren kynnyksen takana. Siksi virka-aputilanteista tulisikin lähtökohtaisesti selvittää normaaliolojen toimivaltuuksin. Venäjän hyökkäyssodan seurauksena Suomen toimintaympäristö on kehittynyt siten, että sisäistä ja ulkoista turvallisuutta on entistä vaikeampi erottaa toisistaan.¹²⁶ Virka-avun antamiseen liittyviä ongelmia voi syntyä niin sanotun harmaan alueen tilanteissa, jolloin ollaan esimerkiksi laaja-alaisen hybridivaikuttamisen alla, mutta poikkeusoloja ei olla vielä todettu. Normaaliolojen ja poikkeusolojen välimaastossa voidaan käytännössä puhua normaaliolojen häiriötilanteista, joilla tarkoitetaan uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää.¹²⁷ Laaja-alaista vaikuttamista on käsitelty sotilaalliseen varautumiseen liittyvänä uhkakuvana, mutta vaikuttaminen voi käsittää myös hybridivaikuttamista. Uhkakuvaan sisältyy myös avoin sotilaallinen voimankäyttö osapuolten välillä. Hybridivaikuttamisen ja laaja-alaisen

¹²⁵ HE 63/2022 vp, s. 6.

¹²⁶ HE 63/2022 vp, s. 4.

¹²⁷ Turvallisuuskomitea 2017, s. 97.

vaikuttamisen yhdistää muun muassa se, että laaja-alaiseenkin vaikuttamiseen liittyy usein suunnitelmallisuus, useiden eri keinojen yhdistäminen, pitkäkestoisuus ja yhteiskunnan haavoittuvuuksien hyödyntäminen jo normaalioloissa.¹²⁸ Tulee huomioida, että harmaan alueen tilanteissa voi käydä myös niin, että virka-aputehtävä muuttuu äkillisesti puolustusvoimien maanpuolustustehtäväksi, jolloin vaadittaisiin toimivaa ja selkeää päätöksentekojärjestelmää.¹²⁹

Covid-19-pandemian aikana Suomessa todettiin poikkeusolot ensimmäistä kertaa valmiuslain voimassaolon aikana. Uudenmaan sulun tapauksessa annettu puolustusvoimien virka-apu poliisille hoidettiin kuitenkin normaaliolojen toimivaltuuksin siten, että virka-apujoukkoihin kuuluvilla palveluksessa olevilla asevelvollisilla ei ollut tehtävässä voimakäyttöoikeuksia eivätkä he saaneet osallistua vaarallisiin tehtäviin. Mikäli olisi nähty välttämättömäksi, että virka-apujoukoille olisi tarvittu laajempia toimivaltuuksia, kuten henkilön tai ajoneuvon tarkastuksen sekä mahdollisten voimakeinojen käytön valtuuksia, olisi erillisellä asetuksella voitu asevelvollisuuslain 79 §:n mukaisesti, valmiuslain toimivaltuuksin, määrätä reservissä olevia asevelvollisia palvelukseen puolustusvoimissa saamansa erityiskoulutuksen mukaisesti tehtäviin. Asevelvollisuuslain 79 §:n mukaisen määräyksen täytäntöönpano olisi ollut erittäin poikkeuksellinen ennakkotapaus. Tulee huomata, että vaikka poikkeusolojen ollessa voimassa olisi mahdollista asetuksella säätää valmiuslain mukaisista toimivaltuuksista, tulee päätöksiä tehdä äärimmäisellä harkinnalla. Mikäli reserviläisiä olisi määrätty virka-aputehtäviin olisi se tarkoittanut merkittävää puuttumista kyseisten henkilöiden perusoikeuksiin. Vaikka muutoin reserviläisistä olisikin voinut olla merkittävää apua Uudenmaan rajan valvonnassa, olisi asevelvollisuuslain 79 §:n säädöksen toimeenpanolla lisäksi merkittävä poliittinen vaikutus.

4.2 Varautuminen hybridiuhkiin

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa ja kansallisessa riskiarviossa todetaan Suomeen kohdistuvan hybridivaikuttamista. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan hybridivaikuttaminen on paitsi lisääntynyt myös monimuotoistunut. Samalla siitä on tullut aiempaa suurempi turvallisuusuhka.¹³⁰ Hybridivaikuttaminen on toimintaa, jolle ei ole

¹²⁸ HE 63/2022 vp, s. 5.

¹²⁹ Puolustusministeriö 2017, s. 33.

¹³⁰ Valtioneuvoston 2020, s. 16 ja Sisäministeriö 2019, s. 16.

kansainvälisesti hyväksyttyä yhteistä määritelmää. Hybridivaikuttamisen lisäksi siitä puhuttaessa käytetään myös hybridiuhkien, hybridioperaatioiden ja hybridisodankäynnin termejä, joilla tarkoitetaan usein ainakin osin samaa kuin hybridivaikuttamisella.¹³¹ Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa hybridivaikuttaminen on kuvattu toiminnaksi, jossa valtiollinen tai muu ulkoinen toimija pyrkii vaikuttamaan samanaikaisesti tai jatkumona, suunnitelmallisesti ja eri keinoja käyttäen kohteen haavoittuvuuksiin omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Vuoden 2023 kansallisessa riskiarviossa hybridivaikuttaminen on puolestaan määritelty toiminnaksi, jossa valtiollinen tai muu toimija pyrkii vaikuttamaan samanaikaisesti tai jatkumona, suunnitelmallisesti ja eri keinoja käyttäen kohteen haavoittuvuuksiin omien tavoitteidensa saavuttamiseksi.¹³²

Valmiuslain uuden poikkeusolomääritelmän vaikutuksesta viranomaisten ja muiden valmiuslain 12 §:ssä¹³³ mainittujen tahojen tulisi normaalioloissa ottaa varautumisessaan huomioon uusi lain 3 §:n 6 kohdassa säädetty poikkeusoloperuste. Tämä voi edellyttää erityisesti valmiussuunnitelmien päivittämistä sekä toimintatapojen harjoittelua pykälässä tarkoitettujen poikkeusolojen varalta. Uuden poikkeusolomääritelmän tarkoituksena on varmistaa viranomaisten mahdollisuudet vastata valmiuslain aiempia poikkeusoloperusteita kattavammin tehokkaasti ja oikeasuhtaisesti vallitsevan yhteiskunnallisen tilanteen mukaisesti turvallisuusuhkiin.¹³⁴ Reserviläisten määräämistä palvelukseen suuronnettomuus- ja muussa vakavassa poikkeusolojen tilanteessa tulisi siis voida ennalta edistää varautumalla toiminnan järjestämiseen. Tehokkuuden ja nopean päätöksenteon tueksi viranomaisten tulisi normaalioloissa olla selvillä siitä, mitä reserviläishenkilöstöä voitaisiin tarvittaessa poikkeusoloissa määrätä palvelukseen. Asevelvollisuuslain 79 §:ssä on valmiiksi säädetty, että reserviläisiä voidaan määrätä heidän puolustusvoimissa saamansa erityiskoulutuksen mukaisesti lääkintä-, pioneeri-, viesti-, kuljetus- ja suojelualan sekä muihin vastaaviin tehtäviin. Luonnollisinta olisi varmastikin käyttää normaaliolojen häiriötilanteiden tapaan

¹³¹ HE 63/2022 vp, s. 4.

¹³² Sisäministeriö 2023, s. 25.

¹³³ Valmiuslaki 3 luku 12 §: Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien, kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

¹³⁴ HE 63/2022 vp, s. 40.

maakuntajoukkojen vapaaehtoisreserviä, jolloin joukot olisi jo valmiiksi jatkokoulutettu erilaisiin, heidän erityisosaamiseensa liittyviin tehtäviin. Maakuntajoukkoihin kuuluvat reserviläiset ovat lisäksi osoittaneet olevansa motivoituneita ja tarvittaessa valmiita antamaan tukensa niin virka-aputehtävissä kuin vaativimmissakin erityistehtävissä. Vapaaehtoisjärjestöihin kuulumattomat reserviläiset eivät tässä yhteydessä olisi yhtä hyvä vaihtoehto poikkeusolojen palvelukselle, sillä heidän varusmiespalveluksestaan voi olla vuosia aikaa, eikä kaikkia reserviläisiä kutsuta säännöllisesti kertausharjoituksiin. Sen sijaan esimerkiksi säännöllisesti kertausharjoitusten johtamisharjoituksiin kutsuttavat reserviläisjoukot ovat varmasti tarpeellisia missä tahansa poikkeusolojen ylimääräisiä henkilöstöresursseja vaativassa tehtävässä.

4.3 Perustuslain 23 § sekä reserviläisen voimankäyttö poikkeusoloissa

Asevelvollisuuslain 79 § asettaa reserviläisen palvelukseen määrättävälle tehtävälle ehdon siitä, ettei tehtävän liity sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa sotavarustein tapahtuvaa ja poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa asevoiman käyttöä. Käytännössä tällä on tarkoitettu rynnäkkökivääriä voimakkaampaa asevoimaa, kuten sinkoja, konekivääreitä ja räjähteitä.¹³⁵ Sääöksessä ei ole rajoitettu reserviläisten osallistumista vaarallisiin tehtäviin kuten AVL 78 §:n palveluksessa olevien asevelvollisten käytöstä virka-avussa on todettu. Sekä AVL 78 § että 79 § kuuluvat lain 8 luvussa tarkoitettuun maanpuolustusvelvollisuuteen perustumattomaan palvelukseen. Maanpuolustusvelvollisuuteen perustuva palvelus puolestaan saa valtuutuksensa perustuslaista, jolloin siihen liittyvissä tehtävissä asevelvolliset, niin varusmiehet kuin reserviläiset, saavat osallistua vaarallisten tehtävien suorittamiseen. Mahdollisuus määrätä reserviläiset palvelukseen vaaralliseen tehtävään valmiuslain tarkoittamassa poikkeustilassa saa valtuutuksena perustuslain 23 §:n sääöksestä. Säädös sisältää valtuussäännökset perusoikeuksista poikkeamisesta poikkeusolojen aikana. Pykälä asettaa samalla reunaehdot tällaisten poikkeusten ja niitä koskevan sääntelyn sisällölle. Perustuslain 23 §:n mukaan: ”Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyin ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien,

¹³⁵ HE 106/2021 vp, s. 8.

laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.” Perustuslain 23 § antaa siten mahdollisuuden poiketa perusoikeuksista kansakuntaa uhkaavissa poikkeusoloissa. Poikkeuksella tarkoitetaan säännöksessä syvemmälle menevää kavennusta perusoikeuteen kuin tavallisella perusoikeuksien yleisten tai erityisten rajoitusedellytysten perusteella tehtävällä rajoituksella. Poikkeusten käyttöä kuitenkin rajoittavat vaatimukset niiden välttämättömydestä ja tilapäisyydestä.¹³⁶ Valmiuslain 3 §:n 6 kohdan mukaisesti poikkeusoloihin kytketyillä toimivaltuuksilla siis rajoitetaan ihmisten perusoikeuksia.¹³⁷ Mahdollisella poikkeusolojen aikaisella asetuksella reserviläisten määräämisestä asevelvollisuuslain 79 §:n mukaiseen palvelukseen voidaan siis rajoittaa reserviläisten perusoikeuksia, kun tavoitteena on väestön toimeentulon ja poikkeusoloissa selviytymisen sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen.

Perustuslain 23 §:stä ilmenevällä ”kansakuntaa uhkaavien” poikkeusolojen luonnehdinnalla tarkoitetaan samaa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä ”yleisen hätätilan” käsitteellä.¹³⁸ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukainen sopimusvelvoitteista poikkeaminen on mahdollista ”sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää”. Ihmisoikeussopimusten hätätilakäsite voi siten sisältää aseellisen hyökkäyksen ohella muunkinlaisia poikkeusolotilanteita edellyttäen, että ne vakavuudeltaan uhkaavat kansakunnan elämää tai olemassaoloa. Sopimuksissa tarkoitettu hätätila voi myös ulottua esimerkiksi kansakunnan elämää uhkaaviin luonnonmullistuksiin, pandemioihin tai suuronnettomuuksiin, joita voivat olla esimerkiksi vakavat maanjäristykset, tulvat, pyörremyrskyt tai ydinonnettomuudet. Hätätilamääritelmää koskevat sopimusmääräykset jättävät sopimusvaltioille laajahkon harkintamarginaalin.

Mahdollisuus määrätä reserviläiset palvelukseen poikkeusolojen nojalla, on täysin riippuvainen poikkeusolojen tilanteesta. Arvioinnin kohteena on siis erityisesti sotilaallisten voimakeinojen käytön tarve tai sen mahdollisuus. Hybridivaikuttamiseen liittyviin vieraan valtion toimiin voi liittyä myös aseellisen konfliktin uhka. Reserviläisten kuten maakuntajoukkojen käyttömahdollisuudet ovat kuitenkin lähtökohtaisesti merkittävästi laajemmat poikkeusoloissa

¹³⁶ HE 63/2022 vp, s. 8.

¹³⁷ HE 63/2022 vp, s. 36.

¹³⁸ HE 63/2022 vp, s. 61.

kuin normaalioloissa, sillä joukkoja voidaan käyttää myös voimankäyttöä vaativissa tehtävissä, joihin ei kuulu kuitenkaan sotilaallisten voimakeinojen käyttö. Oskari Kovanen on opinnäytetyössään ”Maakuntajoukkojen hyödynnettävyys poliisitoiminnassa normaali- ja poikkeusoloissa” (2023) haastatellut henkilöstöä poliisista, puolustusvoimilta ja maakuntakomppaniasta. Haastatteluissa todettiin, että poikkeusolojen aikana maakuntajoukot olisi jo todennäköisesti perustettu ja toiminnassa omilla tehtäväalueillaan.¹³⁹ Haastatteluissa nousi laajasti esiin, että poikkeusoloissa maakuntajoukkojen reserviläisiä voitaisiin käyttää vaarallistenkin ihmisten etsimisessä sekä kiinniottamisessa sekä vaarallisten paikkojen eristämässä, jolloin voitaisiin pitää jopa todennäköisenä, että tehtävään kuuluisi voimakeinojen käyttöä.¹⁴⁰ Maakuntajoukkojen mahdollisina tehtävinä nähtiin haastatteluissa olevan samankaltaisia tehtäviä kuin poliisilla, kuten järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä poikkeusolojen aikana.¹⁴¹ Maakuntajoukoille ominaisen hyvän paikallistuntemuksen nähtiin mahdollistavan esimerkiksi kattavan tiedustelutoiminnan osaamisen esimerkiksi alue- ja henkilötiedustelussa.¹⁴²

4.4 Virka-apu rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi

Viime aikoina Suomessa on esiintynyt Covid-19-pandemian aiheuttamien poikkeusolojen lisäksi Venäjän suunnalta kohdistuvaa hybridivaikuttamista. Venäjä käynnisti marraskuussa 2023 välineellistetyn maahanmuuttoon perustuvan hybridioperaation Suomen itäraajalla. Venäjä alkoi päästää ja ohjata rajanylityspaikoille ihmisiä, joilla ei ollut tarvittavia matkustusasiakirjoja, kuten viisumia. Tulijoiden määrä kasvoi nopeasti, kunnes Suomi reagoi tilanteeseen sulkemalla rajanylityspaikkoja ja siirtämällä turvapaikanhaun eri asemille. Valtionhallinnon mukaan kyse oli selvästi organisoidusta toiminnasta, missä Venäjän viranomaiset kuljettivat tulijoita Suomen raja-asemille.¹⁴³

¹³⁹ Kovanen 2023, s. 41.

¹⁴⁰ Kovanen 2023, s. 31.

¹⁴¹ Kovanen 2023, s. 32.

¹⁴² Kovanen 2023, s. 22.

¹⁴³ Miksi Venäjä aloitti hybridioperaation itäraajalla vasta marraskuussa? Asiantuntija vastaa (<https://yle.fi/a/74-20062916>).

Laajamittaisella maahantulolla tarkoitetaan tilannetta, jossa Suomeen tulee lyhyessä ajassa paljon ulkomaalaisia, jotka hakevat kansainvälistä suojelua tai joilla ei ole ulkomaalaislaissa ja Schengenin rajasäännöstössä säädettyjä maahantulon edellytyksiä. Laajamittaisen maahantulon tilanteelle ei ole tarkkarajaista maahantulijoiden määrää koskevaa määritelmää, koska tilanne voi edetä hyvin eri tavoin. Maahantulijoiden kokonaislukumäärän lisäksi olennaista on se, miten nopeasti tilanne kehittyy, sillä maahantulihoita voi tulla todella paljon hyvin lyhyessä ajassa tai vähitellen kasvava paine voi pitkään jatkuessaan aiheuttaa häiriötilanteen. Maahantulijoiden tarkoituksellista ohjaamista Suomeen voidaan käyttää poliittisen painostuksen välineenä, kuten Venäjä on toiminut. Tällöin on kyse maahantulon välineellistämisestä. Maahantulijoiden ohjaaminen voi olla osa hybridivaikuttamista, johon voidaan yhdistää myös muita painostamisen keinoja, kuten informaatiovaikuttamista. Maahantulijoiden joukossa voi olla myös rikollisia tai tiedustelijoita.¹⁴⁴

Valmiuslain 3 §:n poikkeusolomääritelmä laajennettiin koskemaan rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kohdistuvaa uhkaa, toimintaa, tapahtumaa tai näiden yhteisvaikutusta. Rajavartiolain 3 §:n mukaan rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen kanssa.¹⁴⁵ Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan rajavartiolain 2 §:n 6 kohdan mukaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus.

Rajaturvallisuuden ylläpitäminen normaaliolojen häiriötilanteissa voi edellyttää rajajoukkojen perustamista.¹⁴⁶ Rajajoukoilla tarkoitetaan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 2 §:n mukaan niitä rajavartiolaitoksen virkamiehiä ja rajavartiolaitoksessa asevelvollisuuslain (1438/2007) nojalla palvelemaan määrättyjä tai vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia henkilöitä, jotka voidaan valtakunnan puolustusta tehostettaessa liittää puolustusvoimiin. Rajajoukkoihin kuuluu yli 10 000 henkilöä. Rajavartiolaitos osallistuu

¹⁴⁴ Sisäministeriö 2023, s. 41–42.

¹⁴⁵ HE 63/2022 vp, s. 24.

¹⁴⁶ HE 63/2022 vp, s. 24.

rajavartiolain 3 §:n mukaan sotilaalliseen maanpuolustukseen ja on osa Suomen puolustusjärjestelmää. Rajajoukkoja ei kuitenkaan välttämättä liitetä kokonaisuudessaan puolustusvoimiin edes valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohtien mukaisissa poikkeusoloissa, vaan niiden ensisijaisena tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajajoukkoihin kuuluvia reserviläisiä voidaan määrätä palvelukseen myös asevelvollisuuslain 8 luvun mukaisesti.

Sisäministeriön selvityksessä muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridi vaikuttamiseen varautumisesta nousi esiin huoli viranomaisten resurssien riittävydestä. Vastaanottokapasiteetin nopean laajentamisen katsotaan edellyttävän muutoksia useampaan lakiin. Toisaalta selvitykseen tehdyissä kuulemisissa myös korostettiin sitä, että kynnyks on varsin korkea sille, että pelkkä maahantulo muodostaisi sillä tavoin kansakuntaa vakavasti uhkaavan tilanteen, että Suomen katsottaisiin sen vuoksi olevan poikkeusoloissa.¹⁴⁷ Mikäli häiriötilanteessa ei todettaisi poikkeusoloja, olisi virka-apuna käytettävällä reservijoukolla huomattavasti suppeammat mahdollisuudet osallistua muuhun kuin liikenteenohjaamiseen ilman voimankäyttövaltuuksia. Reserviläisten toimivaltaa antaa virka-apua harmaan alueen tilanteissa tulisi arvioida poikkeusolojen toimivaltuuksien tarpeita silmällä pitäen. Sisäministeriön selvityksessä nostettiin esille tarve saada reserviläiset nykyistä joustavammin palvelukseen myös tilanteissa, joissa rajaturvallisuus on vakavasti vaarantunut.¹⁴⁸

Myös poliisi osallistuu luonnollisestikin rajaturvallisuuden ylläpitämiseen. Virka-apulaissa virka-avun antamisen enimmäiskesto ei ole rajattu, vaan virka-apupäätöksen voimassaolo on sidottu virka-avun antamisen edellytysten olemassaoloon, joita poliisin on seurattava. Edellytysten lakattua poliisin olisi viipymättä määrättävä virka-avun antaminen keskeytettäväksi tai lopetettavaksi. Poliisin oikeutta saada puolustusvoimilta virka-apua rajoittaa virka-apulain mukaan lisäksi se, että virka-avun antaminen ei saa vaarantaa puolustusvoimien ydintehtäviin kuuluvan sotilaallisen maanpuolustustehtävän suorittamista. Mahdollisen laajamittaisen maahantulon hybridiuhkatilanteessa tulisi arvioitavaksi, onko virka-aputarpeessa kyse yksittäisestä poliisitehtävästä vai olisiko virka-apua mahdollista pyytää ja saada tilanteessa, jonka ennakoitua, mahdollisesti pitkähköä kesto olisi todennäköisesti vaikea arvioida. Virka-apuresurssin saamiseen saattaisi käytännössä vaikuttaa myös

¹⁴⁷ Sisäministeriö 2022, s. 20.

¹⁴⁸ Sisäministeriö 2022, s. 106.

puolustusvoimien mahdollinen tarve tehostaa omaa valmiuttaan samaan aikaan.¹⁴⁹ Tilanteessa, jossa puolustusvoimat joutuu sitomaan joukkojaan valmiuttaan tehostaessaan, voisi rajajoukkojen tukemiseen osallistuvat reserviläiset toimia henkilöstöapuna rajaturvallisuuden ylläpidossa, mikäli rajajoukkoja ei liitettäisi puolustusvoimiin edes Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen tai sen uhan tilanteessa.

Poikkeustilalain käyttöönotto on lopulta kuitenkin äärimmäisen harvinaista ja siksi olisikisin tärkeää taata rajavartiolaitosta tukevaa toimintaa normaaliolojen toimivaltuuksin. Rajavartiolaitoksen tulee voida varautua sekä nopeasti ja kyetä tehokkaasti vastaamaan mahdolliseen hybridivaikuttamiseen sekä itsenäisesti että yhteistyössä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Ajantasaisilla toimivaltuuksilla turvataan rajaturvallisuuden ylläpitäminen normaalioloissa ja vahvistetaan varautumista myös poikkeusoloihin.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Sisäministeriö 2022, s. 115.

¹⁵⁰ HE 94/2022 vp, s. 7.

5 Johtopäätökset

Turvallisuusympäristön merkittävien muutosten vuoksi viranomaisten välistä yhteistyötä tulisi jatkossa kehittää entisestään. Nykyiset käytännöt soveltuvat hyvin normaaliolojen tavanomaisiin virka-aputilanteisiin, joihin on jo muodostunut vakaat käytännöt. Venäjän aiheuttaman sotilaallisen uhan vuoksi Suomen puolustusvoimien on nostettava omaa sotilaallista valmiuttaan, mikä voi häiriötilanteissa aiheuttaa epävarmuutta virka-avun antamisen mahdollisuuksiin. Kuitenkin samalla Suomeen kohdistuu yhä voimakkaampia hybridivaikuttamisen uhkia, jotka todennäköisimmin jouduttaisiin ratkaisemaan normaaliolojen toimivaltuuksin, samalla kuin puolustusvoimat kohottavat omaa toimintavalmiuttaan. Näin ajaututaan tilanteeseen, jossa viranomaisista voi äkillisen laaja-alaisen vaikuttamisen tilanteissa olla merkittävää pulaa. Suomen kokoisella valtiolla, jolla on Venäjän kanssa yli tuhat kilometriä yhteistä rajaa, on virnaomaisyhteistyön oltava äärimmäisen kehittynyttä. Suomen puolustus nojaa maanpuolustusvelollisuuden ja yleisen asevelvollisuuden takaamaan henkilöstömassaan, mikä luo riittävän pidäkkeen ulkoisille sotilaallisille uhille. Nykyään on kuitenkin huomattava, että sisäisten ja ulkoisten uhkien rajapinta ei ole täysin selkeä ja erilaiset hybridivaikuttamisen keinot voivat luoda samanaikaisesti sekä ulkoisia että valtion sisäisiä uhkatilanteita. Tällöin viranomaisten tulisi normaaliolojen toimivaltuuksin varautua kattavasti erilaisiin Suomea sisäisesti uhkaaviin häiriötilanteisiin sekä konflikteihin myös asevelvollisten avuin.

Puolustusvoimat voi käyttää virka-aputehtäviin erilaisessa koulutusvaiheessa olevia asevelvollisia, kuten varusmiehiä, reserviläisiä, sitoumuksen tehneitä vapaaehtoisia sekä omaa henkilökuntaansa. Varusmiesten ja reserviläisten joukossa voi olla ja usein ovat valtakunnan parhaat asiantuntijat jonkin määrätyn tehtävän hoitamiseksi. Nykyinen käytäntö, jossa osaaminen, kokemus ja taito jätetään käytännössä huomioimatta ja henkilön toimintavaltuuksia rajoitetaan määrittelemällä hänet kategorisesti reserviläiseksi tai varusmieheksi ei ole ajanmukaista eikä myöskään yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaista. Jatkossa olisi pyrittävä lainsäädännön turvin tarkistamaan eri henkilöstöryhmien käyttöä koskevat rajoitussäännökset siten, että kyseisten henkilöiden ammattitaitoa, osaamista ja vapaaehtoisuutta voidaan käyttää virka-aputehtävissä mielekkäällä tavalla hyödyksi. Vaarallisten virka-aputehtävien määrittelyä tulisikin pyrkiä selkeyttämään ja täsmentämään lainsäädäntöön. On selvää, ettei kaikkia mahdollisia eri tehtäviä ja tilanteita voida ennalta

arvioida, mutta operaatiosta sekä virka-apuosastosta päättävälle tulisi luoda joustava käytäntö tehtävän muodostamiseen sekä virka-apuosastojen koostamiseen.

Virka-apua koskevaa lainsäädäntöpohjaa tulisi yksinkertaistaa. Nykyinen hajallaan oleva lainsäädäntö ei edistä operaatiotason tehokkuutta – varsinkin kun virka-aputehtävän operaatiojohdosta vastaa esimerkiksi kunnan viranomainen. Pahimmassa tapauksessa toimivaltuuksien selvyiden puute johtaa toimimattomuuteen, jolloin jo pahassa tilanteessa ollut häiriö voi pahentua entisestään. Samalla puolustusvoimien kanssa yhteistyötä tekevien viranomaisten tietoisuutta puolustusvoimien käytettävissä olevista resursseista tulisi lisätä. Vaikka puolustusvoimien virka-apua ei tulisi käyttää ikään kuin ilmaisena työvoimana, olisi virnaomaistyön tehokkuuden kannalta olennaista, että kaikilla osapuolilla olisi yhteisymmärrys toistensa toimintatavoista ja kapasiteetista, jolloin tehtävien delegointi olisi luontevaa. Lainsäädännön tuntemuksen puute voi johtaa operaatiotasolla vakaviin virheisiin, kuten asevelvollisten määräämiseen suorittamaan heille kuulumatonta ja mahdollisesti vaarallista tehtävää. Vaikka virka-aputehtävissä palvelevaa asevelvollista on ohjaamassa joko paikan päällä tai etänä poliisimies tai muu siihen valtuutettu viranomainen, on vaikea välttyä tilanteilta, joissa asevelvollinen voi joutua päättämään toimistaan itsenäisesti tai muun kuin tehtävää virallisesti valvovan tahon toimesta.

Asevelvollisten käytettävyyttä virka-aputehtävissä rajoittaa lopulta merkittävästi perustuslain 124 § vaatimus siitä, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisen hoidettavaksi. Rajoitus karsii asevelvollisilta mahdollisuuden osallistua voimakeinojen käyttöä vaativiin tehtäviin tai tehtäviin, joissa on iso riski joutua turvautumaan voimakeinoin. Näen perustuslain 124 §:n rajoituksen oikeasuhtaisena, sillä asevelvollisten turvallisuuden vaarantaminen olisi täysin kohtuutonta, eikä se myöskään olisi turvallisuusviranomaisten uskottavuuden kannalta oikeasuhtaista, jos heidän tehtäviään voisi suorittaa huomattavasti heikommalla koulutustasolla kuin mitä virnaomaisilta tehtävän hoitamiseksi vaaditaan. Näkisin kuitenkin, että muita kuin väkivallan uhkaa sisältävien vaarallisten tehtävien suorittamiseen voisi löytyä asevelvollisten joukosta erittäin päteviä kyseisen tehtäväalueen ammattilaisia, joille tehtävä voisi olla jopa rutiininluontoinen. Tällöin olisi viranomaistoiminnan tehokkuuden kannalta kannattavaa, että edes pyrittäisiin selvittämään virka-apuosaston henkilöstön ammattitaitoa, jolloin voitaisiin järjestää virka-apujoukkoja tiettyjen erityistehtävien varalta. Hallinnollisina virka-aputehtävinä suoritettavia toimia on jo selvennetty rajavartiolaissa, mikä toimisi hyvänä lähtökohtana myös poliisille annettavan virka-avun valtuuksien laajentamisessa. Erilaiset normaaliolojen häiriötilanteet ja

erityisesti poikkeusolot ovat täysin arvaamattomia, kuten viime vuosina on valitettavasti huomattu. Uskon, että Suomen kokoiselle valtiolle paras tapa varautua mahdollisimman kattavasti erilaisiin uhkiin, on tehdä lainsäädännöstä ja sen soveltamisesta käytännöllistä sekä joustavaa. On valtion edun mukaista, että epävakaina aikoina voidaan toimia nopeasti ja itsenäisesti sen sijaan, että ajaudutaan pelkästään reagoimaan hitaan päätöksenteon ja toimivaltuuksien puutteen vuoksi.