



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Puolustusvoimien toimivalta hybridiuhkatilanteessa

Kriisi- ja valmiuslainsäädäntö

ON-Tutkielma

Laatija:

Juho Aaltonen

30.4.2025

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-Tutkielma

Oppiaine: Kriisi- ja valmiuslainsäädäntö

Tekijä: Juho Aaltonen

Otsikko: Puolustusvoimien toimivalta hybridiuhkatilanteessa

Ohjaaja: Antti Aine

Sivumäärä: 22 sivua

Päivämäärä: 30.4.2025

Tutkielmani aiheena on puolustusvoimien toimivalta hybridiuhkatilanteessa. Hybridi vaikuttamisen tilanteissa on hyvin vaikeaa todeta, kuka on vaikuttamisen takana. Tämä tuo lainsäätäjälle ja viranomaisille haasteita, kun torjutaan yhteiskuntaan kohdistuvia kriisejä. Kansalliselle lainsäädännölle tuo haasteita se, milloin on kyseessä rikollinen toiminta ja milloin kyseessä on konkreettinen vihollinen, jolloin on kyseessä sotilaallinen hybridiuhkatilanne. Missä kohtaa menee toimivallan raja eri aluevalvontaviranomaisten välillä? Sotilaallisella hybridiuhalla tarkoitetaan selvästi rinnastettavissa olevia vieraan valtion sotilaita, joiden taustalla olevaa valtiollista toimijaa on vaikea ulkoisten tunnusmerkkien puuttuessa yksiselitteisesti tunnistaa. Tällaisilta toimijoilta puuttuu ulkoisesti havaittavat tunnusmerkit esimerkiksi sotilasuniformujen kansallistunnusmerkit. Tällainen sotilas hybridiuhkatilanne aiheuttaa sekaannusta ja hidastaa valtion päätöksentekojärjestelmää.

Tutkimusmetodinä sovellan lainopillista eli oikeusdogmaattista metodologiaa. Lainopillinen metodin tehtävänä on oikeussääntöjen sisällön selvittäminen eli oikeussääntöjen tulkinta ja oikeussääntöjen systematisointi.

Tutkielmassani perehdyn aluevalvontaviranomaisten toimivallan määrittelyyn, etenkin puolustusvoimien toimivallan määrittelyyn. Keskityn puolustusvoimien mahdollisuuksiin torjua hybridiuhkia rauhanajanvaltuuksilla. Hybridiuhkien torjuminen vaatii eri turvallisuusviranomaisten yhteistyötä, joten keskityn myös aluevalvontaviranomaisten toimivallan yhteensovittamiseen.

Tutkielmassani osoitan sen, että puolustusvoimien kyky torjua hybridiuhkia on kehittynyt. Aluevalvontalain uudistus sekä virka-apulain uudistus ovat kehittäneet puolustusvoimien kykyä torjua sotilaallista hybridiuhkaa. Lainsäädäntö antaa viranomaisille riittävät toimivaltuudet torjua hybridiuhkia. Toimivaltuuksia voitaisiin kuitenkin kehittää asevelvollisten osalta, jolloin asevelvollisia voitaisiin hyödyntää tehokkaammin sotilaallisen hybridiuhan torjumisessa.

Avainsanat: Puolustusvoimat, Hybridi vaikuttaminen, Sotilaallinen hybridiuhka, Aluevalvonta

Sisällys

Puolustusvoimien toimivalta hybridiuhkatilanteessa	I
Lähteet.....	V
Lyhenteet.....	VII
1 Johdanto.....	1
1.1 Johdanto.....	1
1.2 Metodi ja tutkimuskysymykset.....	2
2 Hybridisodankäynti.....	3
2.1 Valmisteluvaihe	3
2.2 Hyökkäysvaihe	3
2.3 Valloitetun alueen vakautusvaihe	4
2.4 Suomen varautuminen hybridiuhkaan.....	4
3 Aluevalvontaviranomaisen toimivalta.....	6
3.1 Aluevalvontaviranomaiset.....	6
3.2 Aluevalvontaviranomaisen voiman käyttö	6
3.3 Aluevalvonta.....	7
3.4 Maanpuolustustehtävä	8
3.5 Kansainvälinen oikeussäännöstö	9
4 Toimivalta aluevalvontalain mukaan	11
4.1 Aluevalvontalain muutos.....	11
4.2 Puolustusvoimien ja poliisin toimivallan määrittely	11
4.3 Toimivallan yhteensovittaminen	12
5 Virka-apu.....	14
5.1 Virka-apulain uudistus.....	14
5.2 Viranomaisyhteistyön yhteensovittaminen	15
5.3 Virka-aputehtävä	16
5.4 Tavanomainen virka-apu	17

5.5	Vaativa virka-apu.....	18
5.6	Virka-aputehtävänä siviilikohteen suojaaminen	19
6	Johtopäätökset	21

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis, Tulkinnan taito 2006

Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka, Ossa, Jaakko – Penttilä, Teemu – Salmi, Ilkka – Virtanen, Vesa, Moderni kriisilainsäädäntö 2011

Buure-Hägglund, Kaarina, Suomen kriisilainsäädäntö 2002

Lohse, Mikael – Paasonen, Jyrki, Puolustusvoimien tehtävät 2022

Virallislähteet

HE 38/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle aluevalvontalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 56/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aluevalvontalain ja rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta.

HE 106/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-apusta poliisille ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi.

Medialähteet

Pekonen, Anu, Lue tästä, miten tapahtumat etenivät kaapelivaurioon ja Eagle S-alukseen liittyen. Yle 6.1.2025 <https://yle.fi/a/74-20134861>

Lassheikki, Petri, Matkapuhelinmasto kaadettu Janakkalassa – poliisi tutkii tapausta törkeänä vahingontekona. Yle 30.7.2024. <https://yle.fi/a/74-20101849>

Muut lähteet

Valtioneuvoston puolustusselonteko 2024

Kansallinen riskiarvio 2023

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017

Rácz, András, Russia's Hybrid War in Ukraine

Järvenpää, Marika, Viranomaisten toimivaltuudet kohteiden suojaamisessa hybridituhkia vastaan.

Lyhenteet

RL	Rikoslaki (39-001/1889)
AluevL	Aluevalvontalaki (755/2000)
PVL	Laki puolustusvoimista (551/2007)
NATO	Pohjois-Atlantin liitto
EU	Euroopan unioni
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1 Johdanto

1.1 Johdanto

Suomen turvallisuustilanne on muuttunut. Suomen toimintaympäristöön on tullut uusia uhkia ja epävakautta. Esimerkiksi Ukrainan sota on heikentänyt eurooppalaista turvallisuustilannetta.¹ Turvallisuusympäristön muutoksia on vaikeampaa ennustaa. Yhteiskunnan pitää pystyä vastaamaan nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Yhteiskunnan pitää olla varautunut eritasoisiin kriiseihin ja jopa sotaan. Nykyajankriisit voivat vaikuttaa yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin ja kohteisiin. Kriisin aiheuttajana voi olla sotilaallinen tai ei sotilaallinen toimija. Kriisin aiheuttaja voi olla hybriditoiminnan kaltaista toimintaa, jolloin yhteiskuntaan pyritään vaikuttamaan esimerkiksi eri painostuskeinoin, informaatio-operaatioilla tai kybertoiminnalla. Hybridivaikuttamisen tilanteissa on hyvin vaikeaa todeta, kuka on vaikuttamisen takana. Tällöin vihollisen tunnistaminen on vaikeaa ja sen todistaminen, että toimija toimii vieraan valtion lukuun vaikeutuu. Tämä tuo lainsäätäjälle ja viranomaisille haasteita, kun torjutaan yhteiskuntaan kohdistuvia kriisejä. Tulevaisuuden kriisit voivat olla hyvin erilaisia mitä on aikaisemmin koettu. Esimerkiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuuriin kohdistuvat häiriöt voivat aluksi vaikuttaa tavanomaiselta rikolliselta toiminnalta kuten ilkivallalta. Esimerkiksi Janakkalan kaadettu matkapuhelinmasto.² Myös merenalaisen kriittisen infrastruktuurin kuten merikaapelien katkaiseminen on ollut mahdollista ulkovaltojen hybridivaikuttamista.³ Kansalliselle lainsäädännölle tuo haasteita se, milloin on kyseessä rikollinen toiminta ja milloin kyseessä on konkreettinen vihollinen, jolloin on kyseessä sotilaallinen hybridiuhkatilanne. Missä kohtaa menee toimivallan raja eri aluevalvontaviranomaisten välillä? Yhteiskuntaan vaikuttava äkillinen kriisi tuo haasteita siihen, miten määritellään viranomaisten välinen toimivalta. Viranomaiset joutuvat toimimaan rauhanajan valtuuksin, kunnes valmiuslain ja puolustustilalain toimivaltuudet saadaan käyttöön. Tällainen rajapinta rauhanajan ja kriisin välissä luo mielenkiintoisen tilanteen viranomaisten toimivallan määrittelyssä. Hybridisodankäynnissä on kyse siitä, että on käytetty tunnuksettomia, järjestäytyneitä aseellisia toimijoita. Kyseiset toimijat ovat selvästi rinnastettavissa vieraan valtion sotilaisiin, joiden taustalla olevaa valtiollista toimijaa on vaikea ulkoisten tunnusmerkkien puuttuessa

¹ Valtioneuvoston puolustuselonteko 2024 s.17

² <https://yle.fi/a/74-20101849>

³ <https://yle.fi/a/74-20134861>

yksiselitteisesti tunnistaa. Tällaisilta toimijoilta puuttuu ulkoisesti havaittavat tunnusmerkit esimerkiksi sotilasuniformujen kansallistunnusmerkit. Tällainen sotilas hybridiuhkatilanne aiheuttaa sekaannusta ja hidastaa valtion päätöksentekojärjestelmää.⁴ Aluevalvontalain 23 § velvoittaa aluevalvontaviranomaisia yhteen sovittamaan toimintaansa. Viranomaisyhteistyön tavoitteena on selvittää mille viranomaiselle toimivalta kyseisessä tilanteessa kuuluu.

Viranomaisten on selvitettävä, onko kyseessä sisäisen turvallisuuden uhkaava tilanne, jolloin toimivalta kuuluu poliisille. Vai onko kyseessä alueellisen koskemattomuuden loukkaaminen, jolloin toimivalta kuuluu puolustusvoimille. Aluevalvontaviranomaisten toimivalta perustuu lakiin. Aluevalvontaviranomaisilla on toimivaltuudet normaalioloissa ja kriisilainsäädäntö laajentaa toimivaltuuksia. Puolustusvoimien toimivaltuudet perustuvat puolustusvoimista annettuun lakiin, poliisin toimivaltuudet poliisilakiin, rajavartiolaitoksen rajavartiolaitakiin. Puolustusvoimien tehtäviin kuuluu sotilaallinen maanpuolustus ja muiden viranomaisten tukeminen. Poikkeusoloissa poliisi vastaa rikostorjunnasta kuten rauhanoloissa. Kriisin alkaessa ja valmiuden kohottamisvaiheessa voidaan toimia silti toimivallan harmaalla alueella, jolloin pitää selvittää viranomaisten tehtävät ja toimivalta.

1.2 Metodi ja tutkimuskysymykset

Tutkimusmetodina sovellan lainopillista eli oikeusdogmaattista metodologiaa. Lainopillinen metodin tehtävänä on oikeussääntöjen sisällön selvittäminen eli oikeussääntöjen tulkinta ja oikeussääntöjen systematisointi. oikeussääntöjen tulkinta voidaan myös nimittää lainopin praktiseksi ulottuvuudeksi ja jälkimmäistä teoreettiseksi ulottuvuudeksi.⁵ Tutkielmassani perehdyn aluevalvontaviranomaisten toimivallan määrittelyyn, etenkin puolustusvoimien toimivallan määrittelyyn. Keskityn puolustusvoimien mahdollisuuksiin torjua hybridiuhkia rauhanajanvaltuuksilla. Hybridiuhkien torjuminen vaatii eri turvallisuusviranomaisten yhteistyötä, joten keskityn myös aluevalvontaviranomaisten toimivallan yhteensovittamiseen.

⁴ HE 56/2017 vp s.3

⁵ Aarnio s. 238

2 Hybridisodankäynti

2.1 Valmisteluvaihe

András Rác on kirjoittanut raportissaan Russia's Hybrid War in Ukraine hybridisodasta. Krimin valtaus Venäjän toimesta oli esimerkki tapaus hybridisodankäynnistä. Hybridisodankäynnissä operaatio koostuu kolmesta eri vaiheesta. Ensimmäinen vaihe on valmisteluvaihe. Valmisteluvaiheessa vihollinen selvittää strategisia, poliittisia, taloudellisia, sosiaalisia ja infrastruktuuriin kohdistuvia heikkouksia sekä hyväksikäyttää kyseisiä heikkouksia. Etenkin Ukrainan ja Venäjän välillä oli vahvat taloudelliset ja sosiaaliset yhteydet. Sen jälkeen, kun heikkoudet ovat selvitetty vihollinen pyrkii luomaan kohdevaltiossa sille lojaaleja poliittisia järjestöjä. Erilaisilla separatistisilla ja hallituksen vastaisilla organisaatioilla vihollinen pystyy luomaan painetta kohdevaltion hallitusta vastaan.⁶

2.2 Hyökkäysvaihe

Toinen vaihe on hyökkäysvaihe. Hyökkäysvaiheessa vihollinen käyttää armeijatasoista kalustoa, sotilaspukuja, aseita, ajoneuvoja ja varusteita. Vihollinen ei kuitenkaan käytä sotilastunnuksia, jolloin se luo epätietoisuutta kohdemaan viranomaisille. Esimerkiksi Ukrainassa venäläiset onnistuivat tukkimaan kulkureitit, jolloin Ukrainan asevoimien sotilaat ja poliisit eivät päässeet tukikohdistaan ulos. Ukrainan viranomaiset eivät olleet varmoja, voivatko käyttää voimakeinoja tunnukseton vihollista kohtaan. Venäläiset onnistuivat toteuttamaan kyseisen operaation ampumatta laukastakaan. Hyökkäysvaiheessa on myös olennaista ottaa haltuun poliittisen päätöksen tekijöiden rakennukset kuten parlamentti. Krimillä aseistetut tunnuksettomat sotilaat ottivat haltuun Krimin parlamenttirakennuksen, jolloin Venäjä onnistui lamauttamaan Krimillä paikallisen päätöksenteon. Venäläiset käyttivät myös siviilipukuisia hyvin organisoituja sekä aseistettuja mielenosoittajia. Näiden avulla he ottivat haltuun vähemmän suojatut kohteet kuten paikallisten viranomaisten rakennukset, mediatilat sekä muun kriittisen siviili-infrastruktuurin.⁷

⁶ Rác 2015 s. 58–59

⁷ Rác 2015 s.60

2.3 Valloitetun alueen vakautusvaihe

Kolmas vaihe. Valloitetun alueen vakautusvaihe. Kolmannessa vaiheessa hyökkäävä valtio pyrkii luomaan poliittista vakautta valloitetulle alueelle. Hyökkääjävaltio järjestää ”kansanäänestyksen”, jossa äänestetään alueen itsenäisyydestä. Onnistuneen ”kansanäänestyksen” jälkeen uusi itsenäinen ”valtio”, kuten Krimin niemimaa voi kutsua toisen maan auttamaan puolustuksessa. Tässä tapauksessa Ukraina olisi siten hyökkääjä ja Venäjä olisi vain auttamassa uutta itsenäistä valtiota. Hybridisodankäynnin tarkoituksena on myös luoda jatkuva konflikti, joka luo epävakautta kohdevaltion taloudelliseen ja poliittiseen tilanteeseen. Jatkuva konflikti aiheuttaa myös sen, että kohdevaltio ei voi liittyä erinäisiin poliittisiin tai sotilaallisiin liittoumiin, kuten Euroopan unioniin (EU) tai Pohjois-Atlantin liittoon (NATO).⁸

2.4 Suomen varautuminen hybridiuhkaan

Hybridisodankäynnin uhka on todettu kansallisessa riskiarviossa. Kansallisen riskiarvion tarkoituksena on ennakoida Suomeen mahdollisesti kohdistuvia suhteellisen äkillisiä tapahtumia. Tällaiset tilanteet vaativat siten viranomaisilta normaalista poikkeavia toimia. Poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus Suomea kohtaan on mahdollista. Painostuksen tavoitteena on saada kohdevaltio toimimaan painostajan tahdon mukaan. Painostus voi aiheuttaa kohdevaltiossa sen, että kohdevaltion poliittisen johdon toimintakyky heikkenee. Painostus voi aiheuttaa myös yleistä epävarmuutta yhteiskunnassa ja heikentää väestön maanpuolustustahtoa sekä turvallisuuden tunnetta. Hybridivaikuttamisen keinoja on useita ja vaikuttamisessa voidaan käyttää sotilaallisia ja ei-sotilaallisia keinoja. Hybridivaikuttamisen tunnuspiirteisiin kuuluu se, että valtiollisen ja ei-valtiollisen toimijan toiminnan tunnistaminen vaikeutuu. Tämä taas luo haasteita eri viranomaisten välille, jolloin viranomaisten voi olla vaikeaa tunnistaa kenellä on toimivalta torjua uhkia. Aseellisen voiman käytön tunnuspiirteisiin hybridivaikuttamisessa on ollut yllättävyys sekä tilanteiden nopea kehittyminen. Näitä tunnuspiirteitä on tunnistettavissa Venäjän ja Ukrainan välisestä sodasta. Sotilaallinen painostus kuluttaa puolustusjärjestelmiä ja yhteiskunnan voimavaroja. Kansallisen riskiarvion mukaan painostamisella on siten heijastevaikutuksia yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kuten: sisäiseen turvallisuuteen, kansainväliseen asemaan, henkiseen kriisinsietokykyyn, maanpuolustustahtoon ja valtion johtamiseen. Poliittisella,

⁸ Rácz 2015 s.67

taloudellisessa ja sotilaallisella painostuksella on siten merkittävä vaikutus puolustuskykyyn. Vakavasti vaarantava vaikutus on henkiseen kriisinkestävyteen, sisäiseen turvallisuuteen, talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuuteen sekä johtamiseen.⁹

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on pyritty vastaamaan kansallisessa riskiarviossa oleviin uhkatilanteisiin. Puolustuskyvyssä korostuu puolustusjärjestelmien sotilaallinen suorituskyky, yhteiskunnan varautuminen ja kansallinen viranomaisyhteistyö. Yhä korostuvampi on myös kansainvälinen yhteistyö, joka edellyttää, että Suomella on kyky vastaanottaa ja antaa sotilaallista apua. Sotilaallisella painostamisella on vaikutus kansalaisten maanpuolustustahtoon. Turvallisuusstrategiassa korostetaan siten korkean maanpuolustustahdon merkitystä. Hybridiuhkiin, joissa on sotilaallisia ja ei sotilaallisia elementtejä, pyritään torjumaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Hybridiuhkiin siten vastataan kokonaisturvallisuuden toimintamallilla. Normaalioloissa puolustusvoimat keskittyvät Suomen alueellisen koskemattomuuden valvontaan. Puolustusvoimat antavat myös virka-apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Puolustusvoimat myös auttavat estämään ja keskeyttämään terrorismirikoksia. Nämä tehtävät luovat ytimen puolustusvoimien kyvyille torjuta sotilaallista hybridiuhkaa normaaliolojen häiriötilanteissa.¹⁰

⁹ Kansallinen riskiarvio s. 34–36

¹⁰ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia s.18

3 Aluevalvontaviranomaisen toimivalta

3.1 Aluevalvontaviranomaiset

Aluevalvontaviranomaisia ovat aluevalvontalain (AluevL) 23.1 §: mukaan sotilas-, rajavartiosto-, poliisi- ja tulliviranomaiset. Puolustusministeriön vastuulla on johtaa ja yhteensovittaa aluevalvontaviranomaisten toimintaa. Puolustusministeriö johtaa ja sovittaa yhteen aluevalvontaviranomaisten toimintaa aluevalvontalain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa, jollei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu. Puolustusvoimien tehtäviin kuuluu huolehtia aluevalvonnan toimeenpanosta ja aluevalvontaviranomaisten yhteistoiminnasta. Rajavartiolaitoksen tehtäviin kuuluu aluevalvonta Suomen raja-alueilla. Muut aluevalvontaviranomaiset poliisi ja tulli osallistuvat aluevalvontaan muiden tehtäviensä ohella. Poliisin tehtäviin kuuluu esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen raja- ja merialueilla.¹¹ Poliisi toimii myös esitutkintaviranomaisena, kun on kyseessä rikoslain 17 luvun tarkoittama valtionrajarikos tai alueloukkaus.

3.2 Aluevalvontaviranomaisen voiman käyttö

Voimankäyttö on oleellinen osa sotilaan toimivaltaa. Sotilaan toimivalta tulee monista eri laeista. Lait myös määrittelevät sen, minkä asteista voimankäyttöä sotilaalla on mahdollista soveltaa. Voimakeinojen tarkoituksena on estää alueellisen koskemattomuuden loukkaukset. Aluevalvontalain 31 § mukaan aluevalvontaviranomaisella on oikeus käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Oikeus voimankäyttöön voi perustua aluevalvontatehtävän lisäksi myös maanpuolustustehtävän tai hätävarjelun kautta. Aluevalvontatehtävässä käytettävät voimakeinot perustuvat aluevalvontalakiin, kun taas maanpuolustustehtävässä käytettävät sotilaalliset voimakeinot perustuvat puolustusvoimista annettuun lakiin. Aluevalvontatehtävän alainen voimankäyttö on puolustusministeriön alainen asia, kun taas sotilaallisen voimankäyttö maanpuolustustehtävässä käytöstä päättäminen

¹¹ Lohse ja Paasonen 2022 s. 35–36

kuuluu ylimmälle valtionjohdolle eli viimesijaisesti tasavallan presidentille.¹² Sotilaallista voimankäyttöä voidaan toteuttaa myös, kun puolustusvoimat antavat virka-apua poliisille. Silloin kyseessä pitää olla rikoslain (RL) 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2–7 kohtien tarkoittama tilanne tai 2 momentissa tarkoitettu terroristisen rikoksen estäminen tai keskeyttäminen.

Ennen kuin voimakeinoja voidaan käyttää, aluevalvontaviranomaisen on pitänyt toteuttaa voimakeinojen käyttöä edeltävät toimenpiteet. Aluevalvontalain 32 §:n mukaan aluevalvontaviranomaisen on annettava huomautus sekä varoitus voimakeinojen käyttämisestä. Jos kyseiset lievemmat keinot kuten varoitus tai määräys poistua Suomen alueelta ei tehoa alueloukkaajaan, sen jälkeen aluevalvontaviranomainen voi käyttää voimakeinoja. Aluevalvontaviranomainen voi jatkaa voimankäyttöä niin kauan kunnes alueloukkaaja on torjuttu.¹³

3.3 Aluevalvonta

Yhteiskunnan normaalioloissa puolustusvoimien tyypillinen tehtävä on aluevalvonta. Aluevalvontalaki antaa toimivallan puolustusvoimille, rajavartiolaitokselle ja poliisille käyttää voimakeinoja. Aluevalvontatehtävän tarkoituksena on suojella Suomen alueellista koskemattomuutta. Aluevalvontatehtävään voi osallistua puolustusvoimien lisäksi rajavartiolaitos, poliisi ja tulliviranomaiset ja merenkulkulaitos. Aluevalvontatehtävässä asianomainen viranomainen voimankäyttökeinoja käyttämällä poistaa alueelta kohteen, joka on luvattomasti valvonta-alueelle tunkeutunut. Kyseinen kohde voi olla yksittäinen henkilö, ajoneuvo, alus tai ilma-alus. Aluevalvontatehtävä on siten yksittäisen uhan poistaminen, eikä kyseessä ole laaja koko Suomen aluetta uhkaava tilanne. Tavallinen aluevalvontatehtävä on esimerkiksi tuntemattoman ilma-aluksen tunnistaminen ja sen alueelta poistaminen. Tällaisen tehtävän toimivalta kuuluu puolustusvoimille, jolloin ilmavoimat lähettävät sotilaslentokoneen tunnistamaan tuntematon ilma-alus. Aluevalvontaa suorittavalla virkamiehellä on toimivalta käyttää voimakeinoja, jos kehotuksista huolimatta kone ei käänny pois Suomen ilmatilasta. Voimakeinojen käyttöön kuuluu esimerkiksi varoitustulitus sekä torjuntatulitus. Torjuntatulitusta voidaan käyttää silloin, kun tuntematon ilma-alus käyttää aseistustaan joko valvontaviranomaisia tai Suomen alueella olevaa kohdetta vastaan.¹⁴

¹² Buure-Hägglund s.227

¹³ Lohse ja Paasonen 2022 s. 37

¹⁴ Aine ym. 2011 s. 80–81

3.4 Maanpuolustustehtävä

Sotilaallisesta maanpuolustustehtävästä on säädetty puolustusvoimista annetusta laissa (PVL). PVL 2 pykälän 1 momentin 1 kohdan a alakohdan mukaan Suomen sotilaalliseen puolustamiseen kuuluu maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen. Suomen sotilaalliseen puolustamiseen kuuluu myös kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtionjohdon toimintavapauden turvaaminen ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen.

Sotilaallista voimankäyttöä sovelletaan myös maanpuolustustehtävässä. PVL 4 §:n mukaan: ”Puolustusvoimat turvaa Suomen aluetta, kansan elinmahdollisuuksia ja valtiojohdon toimintavapautta sekä puolustaa laillista yhteiskuntajärjestystä tarvittaessa sotilaallisin voimakeinoin aseellisen hyökkäyksen tai sitä vastaavan ulkoisen uhan kohdistuessa Suomeen. Sotilaallisten voimakeinojen tulee olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseensa ja sitä voimakkaampaa asevoiman käyttöä.” PVL 4: §:n antaa yleisvaltuuden puolustusvoimille sotilaalliseen voimankäyttöön. Sotilaallisella voimankäytöllä tässä laissa tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseensa ja sitä voimakkaamman asevoiman käyttämistä. Sotilaallinen voimankäyttö sisältää puolustushaarojen erilaiset asejärjestelmät. Tilanteen mukaan voimankäytössä voidaan käyttää sotilaan henkilökohtaisesta aseesta raskaimpaan asejärjestelmään saakka. Maanpuolustustehtävä konkretisoituu, kun alueloukkaukset laajenevat aseelliseksi selkkaukseksi. Maanpuolustustehtävä muuttaa käskyvaltasuhteita.

Maanpuolustustehtävässä on käytössä laajat sotilaalliset toimivaltuudet, joten silloin on kyseessä sotilaskäskyasia. Sotilaskäskyasiat kuuluvat tasavallan presidentin ratkaisuvallan piiriin PVL 31.1:n mukaan: ”Tasavallan presidentti päättää valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista, sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista, sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteista sekä muista puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista.”

Puolustusministeriön päätösvalta on siten toissijainen tasavallan presidentin toimivaltaan. Maanpuolustustehtävän sotilaskäskyasiat siten syrjäyttävät aluevalvontalain tarkoittaman sotilaallisen voimankäytön aluevalvontatehtävässä sekä puolustusministeriön päätöksenteon.¹⁵ Sotilaallisessa voimankäytössä pitää noudattaa Suomen lainsäädännön asettamia velvoitteita sekä kansainvälisiä velvoitteita. Voimankäytössä pitää noudattaa suhteellisuutta uhkaan nähden. Sotilaallinen voimankäyttö ei saa johtaa tarpeettomiin vammoihin sekä voimankäyttö pitää rajoittaa alueellisesti. Siviilikohteet ja siviiliväestöä on suojattava. Suojellut kohteet kuten väestönsuojelukohteet ja vaarallisia voimia sisältävät kohteet eivät saa olla sotilaallisen voimankäytön kohteena. Sotilaallinen voimankäyttö kostotarkoituksissa tai rankaisukeinona on kielletty. Sotilaallinen voimankäyttö vaatii siten sotilalta tilannekohtaista harkintaa, jolloin voimankäytöharkinta ulottuu alimmalle tasolle saakka.¹⁶

3.5 Kansainvälinen oikeussäännöstö

Rajapinta aluevalvontatehtävän ja maanpuolustustehtävän välillä voi olla häilyvä. Aluevalvontatehtävässä on kyse yksittäisestä torjuntatehtävästä, mutta jatkuvat alueloukkaukset ja tilanteen eskalaatio voi muuttaa tilannetta. Alueloukkausten laajetessa tilanne voi olla koko valtakuntaa uhkaava. Kansainvälisoikeudelliset oikeussäännöt antavat ohjeita siihen, että millä tavalla valtio voi torjua valtion alueelliseen koskemattomuuteen kohdistuvat loukkaukset. Aluevalvontatehtävä on normaaliolojen eli rauhanoloja koskeva tilanne. Kansainvälisessä tarkastelussa siten sovelletaan vakiintunutta kansainvälistapaoikeudellisia oikeussäännöstöjä. Kyseinen oikeussäännöstö on erillinen oikeussäännöstö Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan tarkoittamasta voimankäytön säännöstelystä. Kansainvälistapaoikeudellisen oikeussäännöston mukaan alueloukkausten torjuntaan voidaan käyttää sotilaallisia voimakeinoja. Sotilaallisten voimakeinojen käyttö on kuitenkin viimesijaista. Aluevalvontalain 34 §:n säädetään vihamielisen toiminnan torjumisesta. Aluevalvontalain 34 §:n on kansainvälisoikeudellisen periaatteen mukainen, jonka mukaan valtioilla katsotaan olevan luonnollinen oikeus puolustautumiseen, jos ne joutuvat aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Kyseinen periaate on kirjattu Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 51 artiklaan, jonka mukaan: ”Jos jokin Yhdistyneiden Kansakuntien

¹⁵ Lohse ja Paasonen s. 51

¹⁶ Aine ym. 2011 s. 79–80

jäsen joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, ei mikään tämän peruskirjan säännös saa rajoittaa sen luonnollista oikeutta erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen.”

Alueloukkaus ja sen torjunnassa on siten kyse pienimuotoisemmasta reagoinnista valtionsuvereeniuden loukkaukseen. Alueloukkaukset voivat kuitenkin laajentua aseelliseksi selkkaukseksi, jos se ylittää hyökkäyskäsitteen tunnusmerkistön. Aseellinen hyökkäys oikeuttaa valtion itsepuolustukselliseen voimankäyttöön. Itsepuolustuksellisen voimankäytön kriteerit on määritelty Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjassa. Hyökkäysteolla tarkoitetaan tekoa, jossa valtio käyttää aseellista voimaa toisen valtion suvereniteettia, alueellista koskemattomuutta tai poliittista riippumattomuutta vastaan.¹⁷ Hyökkäysteko ei edellytä sodanjulistusta. Hyökkäystekoja ovat esimerkiksi:

1. valtion asevoimat tunkeutuvat tai hyökkäävät toisen valtion alueelle, tai tällainen tunkeutuminen tai hyökkäys johtaa, vaikka väliaikaisestikin, sotilaalliseen miehitykseen, tai valtio liittyy voimankäytön avulla toisen valtion alueen kokonaan tai osittain omaan alueeseensa.
2. valtion asevoimat hyökkäävät toisen valtion maa-, meri- tai ilmavoimien joukkoja tai laivastoa ja lentokalustoa vastaan.
3. valtio tai joku muu sen puolesta lähettää aseistautuneita joukkoja, ryhmiä, asevoimiin kuulumattomia joukkoja tai palkkasotureita, jotka suorittavat toista valtiota vastaan sellaisia asevoimien toimiin verrattavia toimia, jotka vastaavat vakavuudeltaan edellä lueteltuja tekoja, tai osallistuu merkittävästi tällaisiin toimiin.

Näiden kriteerien tarkastelun kautta ei ole kyse enää aluevalvontatehtävästä, vaan tilanne muuttuu maanpuolustustehtäväksi. Maanpuolustustehtävässä palvelevan sotilaan toimivalta torjua oikeudeton hyökkäys arvioidaan rikoslain hätävarjelua ja pakkotilaa koskevien säännösten mukaan.¹⁸ Hätävarjelu on jokaisen henkilön oikeus itsepuolustukseen. Sotilaalla ja sotilasosastolla on oikeus hätävarjeluun normaalioloissa. Hätävarjelu siten antaa yksittäiselle sotilaille voimakeinon puolustaakseen itseään ulkoista uhkaa vastaan. Hätävarjelu oikeuttaa torjumaan joko aloitetun tai välittömästi uhkaavan oikeudettoman hyökkäyksen.¹⁹

¹⁷ HE 56/2017 s. 9–10

¹⁸ Lohse ja Paasonen s.51

¹⁹ Aine ym. 2011 s. 81

4 Toimivalta aluevalvontalain mukaan

4.1 Aluevalvontalain muutos

Aluevalvontalain 1 luvun 2 pykälän 5 a kohdan mukaan:

5 a) tunnuksettomalla sotilaallisella ryhmällä sotilasosastoon rinnastettavaa, vieraan valtion lukuun, puolesta tai suostumuksella toimivaa joukkoa, joka on sotilaallisesti järjestäytynyt, varustettu tai aseistettu ja jonka valtiollista alkuperää ei voida tunnistaa

Kyseinen lain hallituksen esityksessä aluevalvontalakia muutettiin, jolloin lain soveltamispiiriin kuuluu sellainen sotilaallinen uhka, jonka valtiollista alkuperää ei voida suoraan tunnistaa ulkoisten tunnusmerkkien perusteella. Lain muutoksen tarkoituksena oli saattaa Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaaminen ja valvonta vastaamaan muuttunutta turvallisuustilannetta ja uudenlaisia uhkia.

4.2 Puolustusvoimien ja poliisin toimivallan määrittely

Aluevalvontalain muutos toi selkeyttä aluevalvontaviranomaisten toimivaltaan, kun on kyseessä tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän torjuminen. Sotilaallisen uhan käsitteeseen lisättiin sotilaallinen uhka, jonka valtiollista alkuperää ei voida suoraan tunnistaa ulkoisten tunnusmerkkien perusteella. Aluevalvontalain tarkoittama vihamielisen toiminnan torjuminen voidaan kohdistaa siten tunnuksettomaan sotilaalliseen ryhmään Suomen alueella.

Puolustusvoimilla on siten toimivalta torjua kyseinen uhka, jos kyseessä on sotilaallinen valtiollinen toimija. Tunnukseton sotilaallinen ryhmä muodostuu kahdesta tai useammasta henkilöstä. Sotilaallisesta ryhmästä täytyy käydä selkeästi ilmi, että kyseessä on sotilasjoukko, joka on valtiollisesti ja sotilaallisesti johdettu ja järjestetty ja jonka osalta ainoastaan valtiollisia tunnuksia ei pystytä määrittämään. Kyseinen sotilas on siten rinnastettavissa sotilaspukuiseen tai sotilastunnukselliseen sotilaaseen. Tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän tunnuspiirteisiin lisättiin myös se, että joukko on kahden tai useamman henkilön muodostama tai se on rakenteeltaan selvästi jäsentynyt.

Jos nämä kriteerit eivät täyty, silloin puolustusvoimat eivät voi aluevalvontalain nojalla torjua uhkaa, vaan toimivalta kuuluu poliisille.²⁰ Tällainen muulla tavoin järjestäytynyt joukko määritellään siten rikollisjoukoksi. Poliisihallitus korosti lausunnossa, että poliisi on keskeisin viranomainen hybridiuhkatilanteessa:

²⁰ HE 56/2017 s.23

”Poliisihallitus toteaa, että yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaavana sekä rikostorjunnasta ja -tutkinnasta päävastuun kantavana viranomaisena poliisi on keskeisin viranomainen hybridiuhkatilanteessa ja toimii ensivasteena mainitun uhkan konkretisoituessa”²¹

Ei-valtiollisen toimijan torjuminen on siten vieläkin poliisin toimivaltuuden piirissä. Poliisilla on toimivalta torjua terrorismia. RL 34 a 6 § 2 momentin mukaan terroristiryhmällä tarkoitetaan vähintään kolmen henkilön muodostamaa tietyn ajan koossa pysyvää rakenteeltaan jäsentynyttä yhteenliittymää, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen terrorismirikoksia. Terrorismirikosten torjunnassa siten puolustusvoimilla ei ole itsenäistä toimivaltaa. Puolustusvoimat voivat kuitenkin antaa virka-apua poliisille rikoslain 34 a luvun terrorismirikoksessa

4.3 Toimivallan yhteensovittaminen

Aluevalvontalain 23 §:n 3 momentin mukaan puolustusministeriö johtaa ja sovittaa yhteen aluevalvontaviranomaisten toimintaa. Hallituksen esityksen mukaan:

”Turvallisuusympäristön muutoksen johdosta turvallisuusviranomaisilla on korostunut tarve sovittaa yhteen toimintaansa. Aluevalvontalain 23 §:ssä on nimenomainen säännös aluevalvontaviranomaisten velvollisuudesta yhteen sovittaa toimintaansa.

Viranomaisyhteistyöllä muodostetaan kyky havaita ja tunnistaa eriaisteiset ja monimuotoiset uhat, sekä kuuluuko uhka ensisijaisesti sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimivaltaan vai onko kyseessä alueellisen koskemattomuuden loukkaaminen. Viranomaisten kesken tulisi olla riittävä tilannetietoisuus mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jo ennen tilanteen kehittymistä vakavaksi turvallisuusuhaksi.”²²

Viranomaisten on siten tunnistettava viranomaisyhteistyöllä, kuuluuko uhan torjuminen rikostorjuntaan vai aluevalvonnan piiriin. Jos kyse on rikostorjunnasta, se kuuluu silloin sisäisen turvallisuuden piiriin, jolloin poliisilla on toimivalta uhan torjumiseen.

Hallituksen esityksen mukaan:

²¹ HE 56/2017 s. 22

²² HE 56/2017 s. 17

”Tunnuksettomalla sotilaallisella ryhmän määritelmän ja järjestäytyneen rikollisryhmän ja terroristiryhmän määritelmien välillä on olemassa tiettyjä yhtymäkohtia, mutta varsinaisten toimivaltuuksien käytön edellytyksinä ovat erityyppiset tilanteet”²³

Jos kyseessä on alueellisen koskemattomuuden loukkaaminen, silloin puolustusvoimilla on toimivaltuus käyttää aluevalvontalain tarkoittamia välittömiä voimakeinoja ja torjua vihamielinen toiminta. Aluevalvontalain 34.2 § mukaan:

” Vihamielisellä toiminnalla tarkoitetaan vieraan valtion tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän oikeudettomasti Suomen alueeseen kohdistamaan tai Suomen alueella toimeenpanemaa aseellista sotilaallista toimintaa.”

Tällainen vihamielinen toiminta voi olla esimerkiksi aseistetun sotilaallisen osaston toteuttama maihinnousu tai maahanlasku²⁴, joka on valtiolliselta alkuperältään tunnistamaton.

Aluevalvontalaki määrittelee siten selkeästi aluevalvontaviranomaisten toimivallan.

Toimivallanjako on kuitenkin lokeroitunut. Puolustusvoimat saavat toimivallan vasta sitten, kun tunnistamaton aseellinen joukko on todettu toimivan vieraan valtion lukuun. Mutta toisaalta lakimuutos laajensi puolustusvoimien toimivaltaa sisäisen aluevalvonnan tasolla, koska nyt puolustusvoimilla on toimivaltuus torjua tehokkaammin hybridiuhkia. Nopeasti muuttuvat hybridiuhkatilanteet korostavat siten johtosuhteiden merkitystä sekä viranomaisten joustavaa kykyä reagoida nopeasti kehittyviin tilanteisiin. Uhan määrittelyyn terroristiseen uhkaan tai valtiolliseen uhkaan voi viedä aikaa, jolloin korostuu viranomaisten yhteistyö. Jos viranomaiset eivät ole vielä selvillä minkä tyyppisestä uhasta on kyse, silloin viranomaisyhteistyöllä etenkin puolustusvoimien virka-avun antaminen poliisille voidaan torjua hybridiuhkia. Puolustusselonteossa on havaittu kyseinen muutos, että viranomaisten välinen yhteistoiminnan määrä ja laatu ovat kasvaneet. Uhkiin varautuminen ja vastaaminen siten vaatii yhä tiiviimpää viranomaisyhteistyötä kansallisella, mutta myös kansainvälisellä tasolla. Puolustusselonteon mukaan kyky torjua uhkia siten muodostuu turvallisuusviranomaisten yhteistyöstä, johon kukin viranomainen osallistuu tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa mukaisessa roolissa.²⁵

²³ HE 56/2017 s. 18

²⁴ HE 38/2000 s. 51

²⁵ Valtioneuvoston puolustusselonteko s. 36

5 Virka-apu

5.1 Virka-apulain uudistus

Virka-apulain uudistuksessa korostettiin sisäisen turvallisuuden merkitystä. Muuttuneessa turvallisuustilanteessa sisäisen turvallisuuden merkitys on korostunut. Globaalin turvallisuusympäristön muuttuessa perinteiset uhat muuttuvat yhä monimutkaisemmiksi. Sisäisen turvallisuuden selonteon mukaan Suomeen kohdistuvat vakavat ja laajat häiriöt voivat yleistyä. Kyseisten häiriöiden torjumiseen tarvitaan viranomaisilta ja muilta toimijoilta normaalista poikkeavia toimia. Myös kansainvälinen yhteistyö korostuu, jolloin apua uhkien torjumiseen voidaan kutsua jopa ulkomailta. Selonteon mukaan viranomaisten toimintakyky on varmistettava yllättävissä ja eskaloituvissa tilanteissa. Vaikeasti ennakoitavien uhkien torjuminen vaatii turvallisuusviranomaisilta tehokkaiden ja yhdenvertaisten palveluiden tarjoamiseen riittävää henkilöstä ja kalustoa. Selonteon mukaan myös toimiva viranomaisyhteistyö on keskeinen osa uhkien torjumisessa. Joten rajat ylittävien uhkien torjuminen ja varautumiseen tarvitaan siviili- ja sotilaallisia voimavaroja.²⁶

Sisäministeriö asetti 16.3.2018 lainsäädäntöhankkeen, jossa valmisteltiin tarvittavat lakimuutokset virka-apulainsäädännön ajantasaistamiseksi. Lainsäädäntöhankkeen tavoitteena oli saada viranomaisten toimivaltuussäätely ajan tasalle. Etenkin keskiössä oli puolustusvoimien voimankäyttöä sisältävän virka-avun antaminen poliisille. Hankkeessa tarkasteltiin virka-apulain säännöksiä, jotka koskivat sotilaallista voimakeinojen käyttöä virka-aputehtävässä.²⁷

Lakimuutoksen tavoitteina oli kehittää turvallisuusviranomaisten välistä virka-apua koskevaa lainsäädäntöä. Tavoitteina oli parantaa poliisin ennakkollista kykyä varautumaan ja puuttumaan uhkiin ja rikoksiin. Tavoitteena oli myös mahdollistaa puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen erityisosaamisen hyödyntäminen erilaisissa virka-aputilanteissa. Lakimuutoksessa korostettiin puolustusvoimien roolia terrorismin torjunnassa.²⁸ Lakimuutoksen tavoitteena oli myös nopeuttaa virka-apua koskevaa päätöksentekoa.

²⁶ HE 106/2021 vp s. 3 ja 4.

²⁷ HE 106/2021 vp s. 5.

²⁸ HE 106/2021 vp s.19.

Tavoitteena oli siten, että säännökset mahdollistaisivat päätöksenteon virka-avun antamisesta sellaisella vasteajalla, että päätös ehdittäisiin panna toimeen käytettävissä oleva ajan puitteissa. Myös varautumista kehitettiin lakimuutoksen myötä. Voimakeinoista päättäminen ja virka-apupäätöksen toimeenpano viranomaistasolla lyhenee, jos varautumista on riittävällä tasolla mahdollistettu. Virka-apulakia pyrittiin myös selkeyttämään virka-avun antamista koskevassa päätöksenteossa sekä toimivaltuuksien käyttöä poliisitehtävässä. Virka-apulain lakimuutos ei muuttanut viranomaisten toimivaltuuksia, vaan puolustusvoimat ja poliisi toimivat samoilla toimivaltuuksillaan, jolloin keskinäiset toimivaltasuhteet pysyivät ennallaan. Lakimuutos kuitenkin muutti päätöksentekomenettelyä. Päätöksentekotoimivalta vaativasta virka-avusta tehdään pääsääntöisesti puolustusministeriössä sisäministeriön pyynnöstä. Päätöksentekoa voitaisiin siirtää rajatusti poliisihallitukselle, pääesikunnalle ja rajavartiolaitoksen esikunnalle. Poliisihallituksen pyynnöstä siten pääesikunta voi päättää vaativasta virka-avusta. Vaativassa virka-avussa voidaan käyttää poliisin aseistusta voimakkaampaa tai tarkempaa aseistusta. Kyseinen muutos paransi poliisin kykyä reagoida muuttuneisiin turvallisuustilanteisiin. Keventämällä päätöksentekojärjestelmää puolustusvoimat voivat antaa siten tehokkaammin virka-apua ja omalta osaltaan torjua terroristista uhkaa sekä sotilaallista hybridiuhkaa.²⁹

5.2 Viranomaisyhteistyön yhteensovittaminen

Kuten aluevalvontalain hallituksen esityksessä tuli ilmi, että viranomaisten on tunnistettava viranomaisyhteistyöllä, kuuluuko uhan torjuminen rikostorjuntaan vai aluevalvonnan piiriin. Myös virka-apulaissa on tarkennettu poliisin ja puolustusvoimien yhteistoimintaa. Virka-apulakiin lisättiin virka-apulain 4 § suunnittelu ja varautuminen virka-aputehtävissä. Lain mukaan: ”Poliisin ja Puolustusvoimien tulee etukäteisvalmisteluun ja muihin tarvittaviin toimenpitein varmistaa virka-aputehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja toimenpiteiden oikeasuhtaisuus. Poliisihallitus johtaa virka-aputehtävien suunnittelua ja varautumista yhteistyössä Pääesikunnan kanssa.” Virka-avun toimivuus ja sujuva yhteistyö vaatii siten ennakkosuunnittelua, harjoittelua sekä selkeän rooli- jaon viranomaisten välillä. Viranomaisilla on siten velvollisuus pykälän nojalla varmistaa tehtävien mahdollisimman hyvä hoitaminen. Velvollisuus voidaan toteuttaa koulutuksen sekä ohjeistuksen muodossa.³⁰

²⁹ HE 106/2021 vp. s.21

³⁰ HE 106/2021 vp. s.21

Lain toisen momentin mukaan:” 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.” Kyseinen pykälä antaa siten poliisille ja puolustusvoimille mahdollisuuden varautua yksittäiseen vaativaan virka-aputehtävään.

Virka-aputehtävän johtamisesta on säädetty virka-apulain 12 §:ssä

”Poliisi vastaa virka-aputehtävän turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta tilanteen yleisjohtamisesta sekä poliisin ja Puolustusvoimien toimintojen yhteensovittamisesta. Poliisiin tulee erityisesti huolehtia siitä, että virka-apuosaston johtajalla on riittävät tiedot virka-aputehtävästä, toimintaympäristöstä, tehtävän laadusta ja vakavuusasteesta sekä mahdollisista työturvallisuusriskeistä.”

Samana lain kolmannessa momentissa: ”tilannetta johtavalla poliisimiehellä on oltava riittävä perehtyneisyys virka-apua annettaessa käytettäviin Puolustusvoimien voimankäyttövälineisiin ja niiden toimintatapoihin.”

5.3 Virka-aputehtävä

Puolustusvoimien virka-aputehtävät poliisille on säädetty tarkasti. Tarkkarajaisuuden taustalla 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 muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita.³¹ Virka-avun edellytyksenä on myös se, että poliisin voimavarat eivät ole riittäviä tehtävän suorittamiseen.

Puolustusvoimien on annettava virka-apua virka-apulain 2 § mukaan: henkilön etsimiseksi tai kiinni ottamiseksi, 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,

³¹ HE 106/2021 vp s.6

ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavan rikoksen estämiseksi ja keskeyttämiseksi, sekä kaluston, välineistön, tilojen tai Puolustusvoimien asiantuntija-avun luovuttamiseksi tilapäisesti poliisin käyttöön.

Puolustusvoimien tehtävänä maanpuolustuksen lisäksi on tukea muita viranomaisia. PVL:n 2.1 §:n 2 kohdan mukaan Puolustusvoimien tehtävänä on muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluvat: 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. Puolustusvoimien virka-apu on joko tavanomaista virka-apua tai vaativaa virka-apua. Virka-avun edellytyksistä on säädetty tarkemmin laista puolustusvoimien virka-avusta poliisille. Pääesikunnan mukaan vuosina 2011–2018 puolustusvoimat antoivat poliisille virka-apua keskimäärin 67 kertaa vuodessa. Puolustusvoimien virka-apua ei tilastoida, mutta poliisihallituksen arvion mukaan virka-apu koostuu kaluston lainaamisesta esimerkiksi kuljetuspanssariajoneuvot ja pimeänäköä tehostavat laitteet. Myös liikenteen ohjaaminen ja alueiden eristäminen on ollut virka-avussa keskiössä. Virka-avussa Puolustusvoimien suorituskykyyn on kuulunut panssariajoneuvot miehistöineen, erikoisjoukot, ilma-alukset, vesistötoiminta, liikenteenohjaus, alueiden eristäminen ja sukellustoiminta. Aseellisen virka-avun antaminen on ollut harvinaista ja sitä poliisin ei ole tarvinnut pyytää useampaan vuoteen. Virka-apuosastoon kuuluvalla ammattisotilaalla voi kuitenkin olla henkilökohtainen virka-ase. Aseenkanto perustuu silloin hätävarjeluun eikä voimankäyttöön. Maavoimat ovat avustaneet eniten poliisia virka-aputehtävissä.³²

5.4 Tavanomainen virka-apu

Tavanomainen virka-avun sääntely perustuu virka-apulain 5, 6 ja 7 pykälisiin. Tavanomainen virka-apu sisältää puolustusvoimien henkilöstön ja välineistön käyttöä. Suurin osa puolustusvoimien antamasta virka-avusta poliisille on tavanomaista virka-apua. Voimakeinojen käyttäminen virka-avussa on siten harvinaista.³³ Virka-aputehtävässä ammattisotilaalla on oikeus kantaa virka-asetta. Virka-apulaki antaa oikeuden sotilaalle käyttää voimankäyttövälineitä, jotka eivät olennaisesti poikkea poliisin käyttämistä

³² HE 106/2021 vp s.7.

³³ Lohse ja Paasonen s. 74

voimankäyttövälineistä virka-apulain 5.1§:n mukaan: ”Virka-apu sisältää Puolustusvoimien henkilöstön tai välineistön käyttöä. Jollei jäljempänä toisin säädetä, virka-apu voi lisäksi sisältää sotilaan voimankäyttövälineiden ja poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvien yksittäisen sotilaan kannettaviksi tarkoitettujen ampuma-aseiden, jotka eivät olennaisesti poikkea poliisin voimankäyttövälineistä, ja joiden vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta.

Sotilaan henkilökohtaisesta aseistuksesta virka-aputehtävissä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.”

Asetuksessa puolustusvoimien virka-avusta poliisille säädetään tarkemmin puolustusvoimien käyttämästä aseistuksesta. Asetuksen 1 pykälän mukaan:

sotilaan henkilökohtaisia ampuma-aseita virka-aputehtävissä ovat:

- 1) lippaallisella tai itselataavalla kertatulella toimivat pistoolit ja niihin soveltuvat patruunat; sekä
- 2) haulikko, konepistooli, rynnäkkökivääri, tarkkuuskivääri, kevyt konekivääri ja ampuma-aselain (1/1998) 6 §:n 2 momentin 12 kohdassa tarkoitettu muu ampuma-ase sekä niihin soveltuvat patruunat.

5.5 Vaativa virka-apu

Vaativasta virka-avusta säädetään virka-apulain 8 ja 9 pykälissä. Päätöksenteko vaativasta virka-avusta on säädetty virka-apulain 10 pykälässä. Vaativaa virka-apua voidaan pyytää silloin, kun on kyseessä välttämätön suuren ihmismäärän henkeä ja terveyttä vakavasti uhkaava tilanne. Välttämättömyydellä tässä laissa tarkoitetaan sitä, että poliisi oman arvionsa mukaan ei ole mahdollisuutta torjua uhkaa omilla voimankäyttövälineillään.³⁴ Vaaran tulee olla yleistä, joka tarkoittaa sitä, että uhka kohdistuu kymmeneen ihmisiin. Uhan ei kuitenkaan tarvitse olla konkreettinen tai välittömästi uhkaava tilanne, vaan pelkkä oletus mahdollisesta uhasta riittää vaativan virka-avun antamiselle. Vaativaa virka-apua voidaan antaa myös muiden kuin terrorismirikosten torjuntaan. Etenkin kun kyseessä on vakava henkeen tai terveyteen kohdistuva rikos. Teon alkuvaiheessa ei välttämättä olla vielä selvillä onko tekijällä terroristinen motiivi, mutta puolustusvoimat voivat antaa joka tapauksessa vaativaa virka-apua. Tämä antaa joustavuutta viranomaisille, jolloin pystytään torjumaan

³⁴ Lohse ja Paasonen s.80

tehokkaammin henkeä ja terveyttä kohdistuvia rikoksia, kuten joukkosurma, jolla ei välttämättä ole terroristista alkuperää.

Vaativaa virka-apua voitaisiin siten käyttää myös sotilaallisen hybridiuhan torjumiseen ensiasteena. Vaativassa virka-avussa puolustusvoimat voivat antaa tehokkaampaa kalustoa ja aseistusta, kuin poliisilla on käytössä. Virka-apulain 8 §:n mukaan vaativa virka-apu sisältää sotilaan voimankäyttövälineiden ja henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sitä voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvaa aseistusta. Puolustusvoimien käyttämiä aseita ei ole lueteltu tyhjentävästi, vaan aseistus valitaan kyseisen poliisitehtävän mukaan.

Ammattimaisesti johdetun terroristiryhmän torjumiseen voisi vaatia lähes samankaltaista aseistusta ja voimankäyttöä kuin maanpuolustustehtävässä.³⁵ Vaativa virka-apu antaa siten puolustusvoimille laajat voimankäyttö valtuudet. Tämä antaa puolustusvoimille joustavuutta tilanteessa, jossa ei olla varmoja olisiko kyseessä virka-aputehtävä, aluevalvontatehtävä tai maanpuolustustehtävä. Virka-avussa pitää kuitenkin muistaa se, että kyseessä on poliisitehtävä ja voimankäyttöä toteutetaan poliisimiehen ohjauksessa.

5.6 Virka-aputehtävänä siviilikohteen suojaaminen

Lähtökohtaisesti puolustusvoimat eivät voi osallistua yksityishenkilöön kohdistuviin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviin tehtäviin. Poliisilla on toimivaltuus kyseisissä tehtävissä. Puolustusvoimat voivat kuitenkin antaa virka-apua. Siviilikohteen suojaamisessa on nykyllänsäädännössä mahdollisia muutostarpeita. Kohteensuojaustehtävässä puolustusvoimien toimivallassa on useita eri rajoituksia. Esimerkiksi asevelvollisten käyttö kohteensuojaustehtävässä siviilialueella on hyvin rajoittunutta. Asevelvollisia voidaan käyttää tiedon keräämisessä sekä ulkokehän vartioinnissa. Asevelvollinen ei kuitenkaan voi osallistua vaarallisen henkilön kiinniottoon tai aseelliseen virka-apuun. Asevelvollisuuslain 78 §:n mukaan asevelvollisten käyttö aseellisessa tai vaativassa virka-avussa on kielletty. Sotilaan toimivaltuudet, jotka on säädetty puolustusvoimista annetussa laissa eivät ole voimassa siviilialueella. Kuten asevelvollisuuslain mukaan asevelvollisia ei saa käyttää aseelliseen virka-apuun, silloin asevelvollinen ei saa olla aseistettu edes kohteensuojaustehtävässä.

³⁵ Lohse ja Paasonen s. 79

Aseistamattoman joukon mahdollisuudet kohteen vartiointiin on siten hyvin rajoittunut, jos kohteeseen kohdistuisi sotilaallinen hybridiuhka. Tällaisen joukon toimivaltuudet käyttää voimakeinoja perustuisi siten yleiseen kiinniotto-oikeuteen ja hätävarjeluun.³⁶

Puolustusselonteossa on asetettu tavoitteena kehittää asevelvollisten käyttöä puolustusvoimien tehtävissä. Puolustusselonteon mukaan puolustusvoimat tukevat muita viranomaisia virka-apupyynnöissä ja toimivat yhteistyöjärjestelyjen mukaisesti. Puolustusselonteon mukaan asevelvollisten käytettävyyttä vaativiin sotilaallisiin tehtäviin, rajaturvallisuustehtäviin sekä virka-aputehtäviin kehitetään. s.47. Tulevaisuudessa siten asevelvollisten käyttö vaativissa sotilaallisissa tehtävissä voisi olla mahdollista.

Jos kyseessä on sotilasalueen kohteen suojaaminen, silloin puolustusvoimilla on vahvemmat toimivaltuudet. Silloin puolustusvoimien toimivaltuudet perustuvat puolustusvoimista annettuun lakiin (18–23§). Toimivaltuuksien käyttö kuitenkin koskee vain puolustusvoimien virkamiehiä, joten asevelvollisten toimivaltuudet eivät laajene paitsi voimankäytössä vartiointitehtävissä. Puolustusvoimista annetun lain 23:n mukaan: vartio- tai päivystystehtävää suorittavalla, rikoslain 45 luvun 27 §:ssä tarkoitettulla sotilaalla sekä turvaamistehtävää suorittavalla turvamiehellä on vastarintaa kohdatessaan oikeus käyttää vastarinnan murtamiseksi sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Voimakeinojen puolustettavuudessa pitää silloin ottaa huomioon vartioitavan kohteen ja alueen turvallisuus. Voimakeinojen käyttöä vastarinnan murtamisessa pitää ottaa huomioon myös vastarinnan vaarallisuus.

Rikoslain 45 luvun 27 §:n ensimmäisen momentin toisen kohdan mukaan sotilaalla tarkoitetaan myös asevelvollisia.

³⁶ Järvenpää s. 121 ja 122

6 Johtopäätökset

Kansainvälinen kehitys ja perinteisten uhkakuvien muutos on vaikuttanut Suomen turvallisuustilanteeseen. Suomen turvallisuusviranomaisilla ja lainsäädännöllä on myös tarve muuttua ja sopeuta uusiin uhkiin. Viime vuosina tapahtuneet paikalliset ja alueelliset poliittiset kriisit, joissa on käytetty asevoimia ja sotilaallista hybridivaikuttamista ovat kehittyneet nopeasti. Esimerkiksi Ukrainan sodassa on käytetty tunnuksettomia selvästi järjestäytyneitä aseellisia toimijoita ja välineitä, jotka ovat selvästi rinnastettavissa vieraan valtion sotilaisiin. Tällaisten toimijoiden valtiollista taustaa on vaikea tunnistaa. Suomen turvallisuustilanteen muuttuessa Suomen turvallisuusviranomaisilla ja lainsäädännöllä on myös tarve muuttua ja sopeuta uusiin uhkiin. Aluevalvontalain ja virka-apulain muutokset ovat selkeä merkki siitä, että Suomessa on otettu turvallisuustilanteen muuttuminen vakavasti. Kyseisten lakien muutokset ovat laajentaneet turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksia. Kuten aluevalvontalain 1 luvun 2 §:n 5 a kohdan muutokset, joka mahdollistaa puolustusvoimien aluevalvontatehtävän myös tunnuksettomia sotilaallisia toimijoita vastaan. Myös virka-apulain uudistus toi merkittävän muutoksen turvallisuusviranomaisten yhteistyön yhteensovittamiseen. Suomi on siten kehittänyt varautumistaan hybridisotaa vastaan jo normaaliajan lainsäädännössä. Etenkin sotilaallisen uhan alkuvaiheessa ei välttämättä ole tarpeellista julistaa poikkeusoloja. Normaaliajan lainsäädäntö kattaa nykyään paremmin sotilaalliseen uhkaan vastaamisen ja sen torjumisen. Virka-apulain etenkin vaativan virka-apun antamat toimivaltuudet tuovat tärkeän lisän Suomen alueellisessa puolustuksessa. Vaativa virka-apu lähenee siten voimankäyttöoikeuksiltaan aluevalvontaa tai jopa maanpuolustustehtävän sallimia voimankäyttökeinoja. Vaativa-virka-apu antaa viranomaisille siten joustavuutta, jolloin uhkaan voidaan puuttua riittäväillä voimakeinoilla, vaikka myöhemmin tarkasteltaessa kyseessä olisikin ollut aluevalvontalain tarkoittama tilanne. Tällainen kyky torjua uhkia viranomaisyhteistyöllä korostuu etenkin normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa. Suomen viranomaisilla on siten lainsäädännössä mahdollistettu kyky torjua sotilaallista hybridiuhkaa. Normaalioloissa sotilaallista hybridiuhkaa lähdetäisiin siten torjumaan todennäköisesti vaativana virka-aputehtävänä. Aluevalvontalain uudistuksessa poliisihallitus lausunnossaan korosti juuri poliisin ensisijaisuutta torjuta sotilaallisia hybridiuhkaa. Kuitenkin virka-aputehtävä voi muuttua aluevalvontatehtäväksi, jos aluevalvontalain tarkoittamat kriteerit täyttyvät. Viranomaisyhteistyö korostuu ja

viranomaisyhteistyön avulla viranomaiset pystyvät selvittämään kuuluuko uhka sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimivaltaan vai puolustusvoimien toimivaltaan. Alueloukkaukset ja kriisin eskalaatio voi kuitenkin ylittää YK:n peruskirjan tarkoittaman hyökkäyskäsitteen, jolloin puolustusvoimat saavat toimivallan torjua uhkaa maanpuolustustehtävänä.

Suomen lainsäädäntö siten sallii viranomaisille riittävät voimakeinot ja toimivaltuudet torjua sotilaallinen hybridiuhka. En näe kovinkaan todennäköisenä, että Suomen viranomaisten toimintakyky halvaantuisi samalla tavalla kuin Ukrainassa hybridiuhan kohdatessaan. Virka-apulakia voitaisiin kuitenkin kehittää asevelvollisten osalta. Etenkin reserviläisten toimivalta virka-aputehtävässä on rajattu. Reserviläisten toimivaltuuksien laajentaminen voisi olla tehokas keino turvata siviilikohteita, kun toimitaan vielä normaaliolojen lainsäädännön antamissa rajoissa, eikä poikkeusoloja ole vielä julistettu. Puolustuselonteossa asetetut tavoitteet kehittää asevelvollisten käyttöä vaativissa sotilaallisissa tehtävissä voisi tuoda muutoksen asevelvollisten toimivaltuuksiin. Tietysti poikkeusolojen julistaminen ja valmiuslain ja puolustustilalain mahdollistamat toimivaltuudet laajentavat myös asevelvollisten toimivaltuuksia. Puolustusvoimat voivat kuitenkin kohottaa valmiuttaan myös normaaliolojen lainsäädännön rajoissa.