

**PUOLUSTUSVOIMIEN VIRKA-APU PELASTUSTOIMELLE JA OSALLISTUMINEN
PELASTUSTOIMINTAAN**

10. Turvallisuusjohdon
koulutusohjelma
Teknillinen korkeakoulu
Koulutuskeskus Dipoli
Tutkielma 2009
Risto Salopuro

1.	Johdanto.....	3
1.1	Tavoite	3
1.2	Perusteita	3
1.3	Taustaa	4
1.4	Nykytilanne ja tulevaisuus	6
2.	Puolustusvoimien virka-avun määrittely, avun pyytäminen ja ohjeistus.....	8
3.	Lait ja muut säädökset.....	11
3.1	Pelastuslaki (468/2003).....	11
3.2	Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (787/2003)	12
3.3	Laki PV:sta (551 /2007).....	12
3.4	Valmiuslaki (1080/1991).....	13
3.5	Puolustustilalaki (1083/1991)	13
3.6	Työturvallisuuslaki (738/2002).....	13
3.7	Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 2006 (YETTS)	14
3.8	Sisäasiainministeriön ja puolustusministeriön välinen sopimus menettelytavoista puolustusvoimien osallistuessa pelastustoimintaan sekä muista pelastustointa koskevista yhteistoimintajärjestelyistä 19.8.2005	16
3.9	Yhteistoiminta-asiakirja läänihallituksen (AVI) ja sotilasläänin (ent. maanpuolustusalueen) välillä	16
3.10	YT-sopimukset	17
3.11	Puolustusvoimien tuki muille viranomaisille (PVOPO D 3.7)	18
4.	Puolustusvoimien resurssit	18
4.1	Puolustushaarat	18
4.1.1	Ilmavoimat	18
4.1.2	Maavoimat	19
4.1.3	Merivoimat	19
4.2	Pääesikunta	19
5.	Koulutus ja yhteistoiminnan harjoittelu.....	20
6.	Kysely aluepelastuslaitoksille puolustusvoimien antamasta virka-avusta ja osallistumisesta pelastustoimintaan.....	21
6.1	Kyselyn tarkoitus	21
6.2	Kyselyn tulokset	21
6.2.1	Sopimukset	21
6.2.2	Yhteistoiminta ja osallistuminen pelastustoimintaan.....	22
6.2.3	Hälyttäminen	22
6.2.4	Avun laatu	22
6.2.5	Yhteistoimintaharjoitukset	23
6.2.6	Ongelmat yhteistoiminnassa	23
6.2.7	Parannusehdotukset	24
6.2.8	Päätelmät	24
7.	Kehittämismahdollisuudet.....	25
7.1	Puolustusvoimien antama tuki pelastusviranomaiselle.....	25
7.2	Puolustusvoimien tarvitsema apu pelastusviranomaiselta	26
8.	Lopuksi	27
	Lähteet.....	27
	Liitteet	28

1. Johdanto

1.1 Tavoite

Tutkielman tavoitteena on selvittää puolustusvoimien pelastustoimelle antaman virka-avun ja pelastustoimeen osallistumisen nykyinen taso, käytännöt, yhteistoimintasopimusten olemassaolo ja kattavuus sekä kuinka yhteistoimintaa voidaan edelleen kehittää.

Oletuksena on, ettei puolustusvoimien pelastustoimintaan sopivia erityisresursseja, kuten henkilöstöä, kalustoa, materiaalia ja asiantuntijoita tunneta pelastuslaitoksissa riittävästi eikä niitä käytetä pelastustoiminnan tukena siinä määrin, kuin se olisi mahdollista. Käytännön havaintona on, että puolustusvoimien sisällä on vielä jonkin verran vanhakantaista ajattelua, jonka mukaan varuskunnan ulkopuolelle ei lähdetä kuin poikkeusoloissa.

Yhteistoimintasopimuksien tasoa ja olemassaoloa sekä yhteistoiminnan ja virka-avun laajuutta selvitin puolustusvoimien sisäisistä käskyistä ja ohjeista sekä alueellisille pelastustoimelle lähetetyllä kyselyllä¹ ja haastatteluilla². Näiden avulla saatiin maanlaajuinen yleiskuvaus sopimustilanteesta puolustusvoimien ja aluepelastuslaitosten välillä sekä yhteistoiminnan laajuudesta ja toimivuudesta.

Tutkielman tietoja pyritään hyödyntämään kehitettäessä puolustusvoimien ja aluepelastuslaitosten välistä yhteistyötä, sopimuksia ja käytäntöjä.

1.2 Perusteita

Muiden viranomaisten tukeminen on puolustusvoimien lakisääteinen tehtävä. Puolustusvoimien tuki muille viranomaisille perustuu pelastuslakiin (468/2003) ja puolustusvoimista annettuun lakiin (551/2007), jonka 2 §:ssä säädetään muiden

¹ Kysely aluepelastuslaitoksille 2009

² Riskienhallintapäällikkö Hannu Kuhanen, majuri Hannu Haapamäki

viranomaisten tukeminen puolustusvoimien yhdeksi päätehtäväksi³. Lain voimaantulon jälkeen on puolustusvoimien virka-apuun liittyvää ohjeistusta uudistettu ja viranomaisyhteistyö ja virka-apu ovat korostuneemmin esillä puolustusvoimien toiminnassa.

Viranomaisyhteistyössä on kysymys organisaatorajat ylittävistä toiminnasta, tiedon jakamisesta ja verkostoitumisesta. Yksi viranomaisyhteistyön merkittävin muoto on virka-apu. Sillä tarkoitetaan viranomaisen toiselle viranomaiselle tai yksityiselle taholle antamaa apua. Puolustusvoimat antaa pääasiallisesti virka-apua pelastusviranomaisille tai poliisille.⁴

Pelastuslain (468/2003) 6§:ssä määritellään puolustusvoimat pelastustoimintaan osallistuvaksi viranomaiseksi. Tämä tuo veloitteen avustaa pelastustoimintaa johtavaa viranomaista onnettomuustilanteessa puolustusvoimien resursseilla.⁵

1.3 Taustaa

Sekä normaalioloissa että poikkeusolojen aikana voi ilmetä erityistilanteita, joissa yllättävä tai äkillinen tapahtuma voi vaarantaa yhteiskunnan turvallisuuden tai väestön elinmahdollisuudet. Tällainen erityistilanne voi ylittää vastuussa olevien viranomaisten resurssit tai vaatia suorituskykyä, jota viranomaiselle itsellään ei ole. Normaalioloissa virka-apu liittyy yleensä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen tai pelastuspalvelutoimintaan. Virka-apua voidaan antaa myös toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta.⁶

Suomessa on varauduttu hyvin tavallisimpiin onnettomuuksiin ja kriiseihin, kuten tulipaloihin, liikenneonnettomuuksiin, jokakeväisiin tulviin ja vedennousuihin, metsäpaloihin, räjähdysonnettomuuksiin, mahdollisiin tartuntatautiepidemioihin tai vaikkapa öljyntorjuntatapauksiin. Tällaisia tilanteita varten Suomessa on laaja uhka- ja

³ Laki puolustusvoimista 551/2007

⁴ Ruotuväki 2008

⁵ Pelastuslaki

⁶ Taskutietoa maanpuolustuksesta, Pääesikunnan viestintäosasto 2008

viranomaiskohtainen lainsäädäntö. Viranomaisvastuut on määritelty kattavasti lainsäädännössä. Lisäksi Suomessa on vahva varautumisen ja viranomaisten yhteistoiminnan perinne. Lainsäädännön nojalla viranomaisilla on laajat ja vahvat toimivaltuudet omalla alallaan. Suuronnettomuuksille ja normaaliajan häiriötilanteille on tyypillistä, että ne eivät ole hallittavissa päivittäisen perusvalmiuden organisaatiolla ja voimavaroilla. Niissä tarvitaan eri viranomaisten yhteistyötä sekä johtamisjärjestelmien ja resurssien tehostettua yhteiskäyttöä.⁷

Jokapäiväisessä elämässä puolustusvoimat muodostaa yhteiskunnan taustalle laajahkon eri viranomaisten käytössä olevan turvallisuusreservin. Viranomaisavun periaatteellisenä alustana on kokonaismaanpuolustuksen strategia. Kokonaismaanpuolustus on kansallinen turvallisuusratkaisu, jolla tarkoitetaan kaikkia valtiollista itsenäisyyttä, ihmisten elinmahdollisuuksia ja turvallisuutta suojaavia toimia. Kokonaismaanpuolustuksen mallilla pyritään turvaamaan kaikki toiminnot, jotka ovat poikkeustilanteissa elintärkeitä yhteiskunnan pyörittämisen kannalta. Yksittäisen toimijan on vaikea ylläpitää valmiuksia kaikkia nykyaikaisia uhkia vastaan. Viranomaisyhteistyö antaa mahdollisuuden käyttää yhteiskunnan eri resursseja tehokkaasti hyväksi erilaisissa onnettomuus- ja kriisitilanteissa. Viranomaisyhteistyön merkitys on 2000-luvulla korostunut sillä olemme joutuneet kohtaamaan uusia laaja-alaisia tai pitkäkestoisia uhkia, jolloin nopea valmius toimintaan korostuu. Uhka voi olla Nokian vesikriisin kaltainen, kokonaista kaupunkia koskeva pitkäaikainen kriisi tai Suomen kansalaisia ulkomailla koskeva tsunamin aiheuttama kriisi. Yhteiskunnan haavoittuvuus on lisääntynyt ja puolustusvoimilla on hyvät edellytykset viranomaisapuun jatkuvan valmiuden ansiosta.⁸

Puolustusvoimat on antanut virka-apua eri muodoissa koko olemassaolonsa ajan. Virkaavun muodot kehittyvät jatkuvasti ja sen määritelmät riippuvat paljon määrittelijän taustaorganisaatiosta. Wikipedia määrittelee virkaavun seuraavasti: Virka-apu on viranomaisen toiselle viranomaiselle tai yksityiselle taholle antamaa apua, jossa viranomaisen käyttää toimivaltuuksiaan mahdollistaakseen toisen viranomaisen

⁷ Suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjunta. Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti 31.3.2008

⁸ Kenraaliluutnantti Markku Koli Pääesikunta

määräyksen toteuttamisen tai antaakseen yksityiselle mahdollisuuden käyttää jotain oikeuttaan. Virka-avusta säädetään yleensä lailla tai asetuksella.⁹

Osallistuminen pelastustoimintaan eroaa virka-avusta siten, että se on yleensä kiireellisempää ja velvoittavampaa. Kun puolustusvoimat osallistuu pelastustoimintaan tapahtuu se aina tilannetta johtavan pelastusviranomaisen käskystä.

Tavanomaisessa virka-avussa puolustusvoimat antaa tyypillisesti poliisin ja pelastusviranomaisten käyttöön kalustoa, henkilöstöä ja kuljetuskapasiteettia sekä erikoisosaamista tehtävään varustetun ammattihenkilöstön muodossa. Vuosittain toteutetaan 400 – 500 virka-apusuoritusta, eli keskimäärin useammin kuin kerran vuorokaudessa. Tämä on päivittäistä toimintaa, joka toteutetaan useimmiten yhteistoiminnassa paikallisella tasolla esimerkiksi varuskunnan ja pelastuslaitoksen välillä.

Tavanomaisesta poikkeava virka-apu käsittää vaarallisempia tehtäviä, kuten vaativaa pelastustoimintaa. Tällaisiin tehtäviin käytetään normaalioloissa vain ammattisotilaita.¹⁰

Virka-apusuoritusten lisäksi puolustusvoimilla on pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilaston (PRONTO) mukaan vuosittain 700 – 800 pelastustehtävää, jotka koostuvat erilaisista onnettomuuksista ja tulipaloista. Osa pelastustehtävistä on puolustusvoimien kohteissa tapahtuvia, osa pelastustoimintaan osallistumista puolustusvoimien kohteiden ulkopuolella. Pääsääntöisesti virka-aputehtävät eivät vaaranna puolustusvoimien päätehtävän, sotilaallisen puolustuksen, toteuttamista.

1.4 Nykytilanne ja tulevaisuus

2000- luvun aikana on viranomaisyhteistyötä käsitteleviä lakeja ja sopimuksia uusittu. Viranomaisyhteistyötä ja virka-apua sekä osallistumista pelastustoimintaan säädellään useissa eri laeissa, ohjelmissa ja sopimuksissa. Pelastuslain ja lain puolustusvoimista uudistuksissa on puolustusvoimien tehtävissä entisestään korostunut viranomaisyhteistyön ja virka-avun lisäksi myös pelastustoimintaan osallistuminen.

Puolustusvoimat on tämän kehityksen myötä ottanut entistä aktiivisemmän roolin ja uudistanut sopimuksia ja toimintatapoja pelastusviranomaisten kanssa.

⁹ <http://fi.wikipedia.org/wiki/Virka-apu>

¹⁰ Taskutietoa maanpuolustuksesta, Pääesikunnan viestintäosasto 2008

Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportissa¹¹ on tavoitteeksi asetettu, että Suomi on Euroopan turvallisin maa vuonna 2015. Tämä edellyttää onnettomuuksien ja tapaturmien määrän vähentämistä. Uudet ilmiöt liikkuvat nopeasti yli rajojen, ja valmiuden ylläpitämisen merkitys kasvaa. Yhteiskunnan valmiutta torjua suuronnettomuuksia ja toimia suuronnettomuustilanteissa tulee ylläpitää siten, että otetaan huomioon toimintaympäristön muutokset ja uudet haasteet. Muuttuva ja monimutkaistuva toimintaympäristö sekä haasteiden vaativuus edellyttävät yhteistyötä viranomaisten välillä sekä laajasti elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa.

Nähtävissä olevan kehityksen pohjalta suuronnettomuuksien ja laajojen ympäristötuhojen torjunta on enenevässä määrin viranomaisyhteistoimintaa, jota joudutaan toteuttamaan, ei pelkästään kansallisessa, vaan kansainvälisessä mittakaavassa ja toimintaympäristössä.

Puolustusvoimilla on paljon sellaista suorituskykyä, jota ei muilla viranomaisilla ole, kuten muun muassa vedenalainen etsintäkyky, joka säään valvonta- ja etsintäkyky ilmasta sekä runsaasti maastokelpoista kuljetuskalustoa. Voidaan sanoa, että puolustusvoimat on yhteiskunnan laajamittainen ja ainutlaatuinen henkilöstön, erikoiskaluston ja erikoisosaamisen reservi, erityisesti nopeaa toimintaanpanoa vaativissa tilanteissa. Yhteiskunnan lisääntyvistä keskinäisriippuvuuksista sekä häiriönsietokyvyn ja toimintojen taloudellisuuden vaatimuksista seuraa, että viranomaisten välistä yhteistyötä on tarpeen entisestäänkin syventää ja integroida. Samalla, kun voidaan yhteistyön avulla parantaa mahdollisuuksia toteuttaa omia tehtäviä, voidaan saavuttaa taloudellista tehokkuutta ja säästöjä. Muidenkin kuin puolustusvoimien kohdalla varautuminen vakaviin poikkeusoloihin tuottaa samalla valmiuksia hallita paremmin normaaliaikojen häiriö- ja kriisitilanteita. Tällä seikalla on myös taloudellista merkitystä niin hallinnon piirissä, kuin elinkeinoelämässäkin.¹²

¹¹ Suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjunta. Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti 31.3.2008

¹² Kenraali Ari Puheloinen 19.1.2009

2. Puolustusvoimien virka-avun määrittely, avun pyytäminen ja ohjeistus

Virka-avulla tarkoitetaan puolustusvoimien pelastusviranomaiselle tai muille viranomaisille tämän pyynnöstä antamaa resurssien tilapäistä käyttöä toisen osapuolen toimialaan kuuluvien tehtävien toteuttamiseksi silloin, kun vastuuviranomaisen omat voimavarat ovat riittämättömät tai tarvitaan puolustusvoimien erikoishenkilöstöä ja -välineistöä.

Puolustusvoimien lakisääteisiä muiden viranomaisten tukemiseen liittyviä virka-avun antamiseen rinnastettavia velvoitteita ovat mm. osallistuminen pelastustoimintaan, sotilasräjähdeiden raivaaminen ja meripelastustoiminta.¹³

Tavanomaisella virka-avulla ja siihen rinnastettavilla velvoitteilla tarkoitetaan tehtäviä, jotka eivät edellytä virka-avun antajalta voimakeinojen (esim. henkilökohtaisen ampumaseen) tai sotilaallisten voimakeinojen käyttöä vastarinnan murtamiseksi. Tavanomaisen virka-avun piiriin ei katsota kuuluvaksi puolustusvoimien osallistumista avun antamiseen toiselle valtiolle tai vaatimaan (CBRN) pelastustoimintaan.¹⁴

Muita tavanomaisesta poikkeavan virka-avun piiriin kuuluvia velvoitteita ovat voimassaolevaan lainsäädäntöön tai toisen valtion (ja toisen Suomen viranomaisen) nimenomaiseen pyyntöön perustuva puolustusvoimien osallistuminen toista Suomen viranomaista tukeakseen **avun antamiseen toiselle valtiolle** terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta sekä vaativa pelastustoiminta. Puolustusvoimista annetun lain mukaan avun antamisessa ei saa käyttää voimakeinoja (ampumaseita tai sotilaallisia voimakeinoja).¹⁵

Puolustusvoimat voi tietyissä tilanteissa antaa myös työvoima-apua. **Työvoima-apu** käsittää puolustusvoimissa palvelevien henkilöiden määräämisen tarvittaessa kalustoineen ja varusteineen käytettäväksi työvoimana korvausta vastaan puolustushallinnon ulkopuolisissa tehtävissä. Työvoima-avun tulee asevelvollisia siihen käytettäessä edistää maanpuolustusta tai asevelvollisten sotilaallista koulutusta ja sen on oltava

¹³ PVOPO D 3.7 Puolustusvoimien tuki muille viranomaisille 11.2.2009

¹⁴ Sama

¹⁵ Sama

puolustusvoimien tehtäviin soveltuva ja sen on liityttävä asianomaisen joukko-osaston koulutussuunnitelmiin ja -ohjeisiin.¹⁶

Kiireelliset virka-apupyynnöt sekä pelastusviranomaisten virka-apupyynnöt (hälytysilmoitukset), jotka koskevat maa-alueella tapahtuvaa virka-apua, osoitetaan (välitetään) pääsääntöisesti operatiivisten sotilasläänien turvallisuusvalvomoihin, jotka käynnistävät virka-apupyynnöiden edellyttämät toimenpiteet ratkaisuoikeuksiensa puitteissa. Muussa tapauksessa virka-apupyynnöt välitetään edelleen puolustushaaran esikuntaan.

Kiireelliset virka-apupyynnöt sekä pelastusviranomaisten virka-apupyynnöt (hälytysilmoitukset), jotka koskevat ilmavoimien **lentokonekaluston käyttöä**, osoitetaan (välitetään) pääsääntöisesti ilmavoimien operaatiokeskukseen, joka käynnistää ja käskää virka-apupyynnöiden edellyttämät toimenpiteet ilmavoimissa.¹⁷

Kiireelliset virka-apupyynnöt sekä pelastusviranomaisten virka-apupyynnöt (hälytysilmoitukset), jotka koskevat **merivoimien aluskaluston käyttöä**, osoitetaan (välitetään) pääsääntöisesti merivoimien operaatiokeskukseen joka käynnistää ja käskää virka-apupyynnöiden edellyttämät toimenpiteet merivoimissa.¹⁸

Pääesikunnalle osoitetaan pääsääntöisesti vain sellaiset tavanomaista virka-apua koskevat virka-apupyynnöt, jotka edellyttävät puolustusvoimien suorituskykyjen valtakunnallista käyttöä taikka laajamittaisen (resurssivaikutus tai vaikutukset päätehtävän suorittamiseen) tavanomaisen virka-avun antamista. Pääesikunnassa virka-apupyynnöt ratkaisee valmiuspäällikkö, ellei säädöksistä muuta johdu.¹⁹

Ei-kiireelliset virka-apupyynnöt voidaan osoittaa Pääesikunnalle tai puolustushaaraesikunnalle. Kyseiset esikunnat käskävät virka-avun toteuttamisen ratkaisuoikeuksiensa ja voimavarojensa puitteissa.²⁰

¹⁶ PVOPO D 3.7 Puolustusvoimien tuki muille viranomaisille 11.2.2009

¹⁷ Sama

¹⁸ Sama

¹⁹ Sama

²⁰ Sama

Virka-apupyynnö voidaan antaa myös **suullisesti**, mutta virka-avun pyytäjältä on tämän lisäksi edellytettävä kirjallista varmennusta. Toiminta on kuitenkin käynnistettävä, vaikka kirjallista varmennusta ei olisi vielä saatu, mikäli virka-avun antamisen edellytykset ovat voimassa sen jälkeen, kun on varmistettu virka-avun pyytäjän toimivaltaisuus ja pyynnön oikeellisuus. Pääesikunnan operatiivinen osasto ylläpitää virka-avun pyytämisessä käytettäviä lomakkeita, jotka on jaettu yhteistoimintaosapuolille.²¹

Puolustusvoimien osallistumisesta avun antamiseen toiselle valtiolle päättää puolustusministeriö toimivaltaisen ministeriön pyynnöstä ja ulkoasiainministeriötä kuultuaan. Jos kysymyksessä on laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä hanke tai asian merkitys sitä muusta syystä vaatii, päätöksen puolustusvoimien osallistumisesta avun antamiseen toiselle valtiolle tekee valtioneuvoston yleisistunto. Jos avun antaminen on ulkopoliittisesti merkittävää, avun antamisesta päättää tasavallan presidentti. Pääesikunnan suunnittelukeskus laatii suunnitelman toisen valtion avustamisesta. Käskyt virka-aputehtävien toteuttamisesta laatii Pääesikunnan operatiivinen osasto. Toisen valtion avustamiseen liittyvät tehtävät käsketään tilanteen mukaan Maavoimien, Merivoimien ja/tai Ilmavoimien esikunnalle.²²

Lisäksi jossain tapauksissa on laissa suoraan säädetty päätöksentekomenettely virka-avusta puolustusvoimien ulkopuolelle. Tällöin päätöksenteko voidaan suorittaa puolustusministeriössä, valtioneuvostossa tai Tasavallan presidentin toimesta.²³

Viranomaisyhteistyö = toimivaltaisen viranomaisen johtama, viranomaisten ja muiden yhteistyöhön velvoitettujen tai valtuutettujen toimijoiden yhteistyö uhkien arvioinnissa ja ennaltaehkäisyssä sekä yhteistyötä vaativien tapahtumien hallinnassa ja jälki-toimenpiteissä.²⁴

Puolustusvoimien virka-avun ja siihen rinnastettavien velvoitteiden määrittely, avun pyytäminen ja hälyttäminen sekä toimivaltasuhteet on määritelty puolustusvoimien ohjeistuksessa kattavasti. Ohjeistus on ajantasainen.

²¹ PVOPO D 3.7 Puolustusvoimien tuki muille viranomaisille 11.2.2009

²² Sama

²³ Sama

²⁴ Suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjunta. Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti 31.3.2008

3. Lait ja muut säädökset

Puolustusvoimien yhteistoimintaa ja osallistumista pelastustoimintaan ohjeistetaan useissa eri laeissa, sopimuksissa ja ohjeissa. Seuraavissa kappaleissa on tärkeimmät lait ja ohjeet.

3.1 Pelastuslaki (468/2003)

Pelastuslain 6 §:ssä muiden viranomaisten tehtävissä määritellään puolustusvoimat pelastusviranomaisten ohella velvolliseksi osallistumaan pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun siten kuin niiden tehtävistä kunkin toimialan säädöksissä tai muussa lainsäädännössä säädetään.

Pelastuslain 9 §:n suunnitteluvuorotte velvoittaa pelastusviranomaiset sekä muut 6 §:ssä tarkoitettut viranomaiset (puolustusvoimat) ja yhteisöt, joilla on pelastustoimeen kuuluvia tehtäviä tai virka-aputehtäviä, laatimaan yhteistoiminnassa keskenään tarpeelliset pelastustoimen suunnitelmat. Näiden viranomaisten ja yhteisöjen tulee antaa pelastusviranomaisille selvityksiä pelastustoimintaan käytettävissä olevista voimavaroistaan.

Pelastuslain 11 §:n mukaan tulee alueen pelastustoimen yhteistyössä naapurialueiden, muiden pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten ja virka-apua antavien viranomaisten sekä hätäkeskuksen kanssa laatia hälytysohje pelastustoiminnassa tarvittavien voimavarojen hälyttämisestä ja avun antamisesta. Hälytysohje on laadittava siten, että hätäkeskus voi hälyttää lähimmät tarkoituksenmukaiset yksiköt riippumatta siitä, minkä alueen yksiköitä ne ovat.

Pelastuslain 46 §:ssä määritellään velvollisuus osallistua pelastustoimintaan. Pelastustoimen johtaja voi määrätä onnettomuus- ja vaaratilanteissa muutkin kuin pelastuslain 5 §:ssä tarkoitettut palokunnat osallistumaan pelastustoimintaan ja ne ovat pelastustoiminnan johtajan yleisen määräysvallan alaisia, teollisuus- tai muun laitoksen palokunta kuitenkin vain, mikäli laitoksen turvallisuus ei siitä vaarannu.

3.2 Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (787/2003)

VN:n asetuksen pelastustoimesta 6 §:ssä säädetään ohjeistusvelvollisuus:

4) puolustusvoimien tehtävistä pelastustoiminnassa säädetään puolustusvoimia koskevassa erityislainsäädännössä, ja menettelytavoista puolustusvoimien osallistumisessa pelastustoimintaan sovitaan puolustusministeriön ja sisäasiainministeriön välisessä sopimuksessa;

Asetuksen tarkoittama Sisäasiainministeriön ja Puolustusministeriön välinen sopimus on laadittu ja voimassa (Sisäasiainministeriön ja puolustusministeriön välinen sopimus menettelytavoista puolustusvoimien osallistuessa pelastustoimintaan sekä muista pelastustointa koskevista yhteistoimintajärjestelyistä 19.8.2005).

3.3 Laki PV:sta (551 /2007)

Laki puolustusvoimista määrittää viranomaisille annettavan virka-avun ja osallistumisen pelastustoimintaan puolustusvoimien toiseksi tärkeimmäksi tehtäväksi.

2 §:n mukaisesti puolustusvoimien tehtävänä on:

- 1) Suomen sotilaallinen puolustaminen
- 2) muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluu:
 - a) maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen;
 - b) pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja;
 - c) osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta
- 3) osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Lain 2 §:n 2 b kohdan mukaisesti puolustusvoimat osallistuu pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja. Saman pykälän kohdan 2 c mukaisesti puolustusvoimat osallistuu avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta.

Kohdan 2 c mukaisessa tehtävässä kyseeseen tulee avun antaminen kalustolla, materiaalilla tai asiantuntija-avulla. Puolustusvoimien osallistumisesta tällaiseen toimintaan päättää puolustusministeriö toimivaltaisen ministeriön pyynnöstä ulkoministeriötä kuultuaan.²⁵

11 § Virka-apu yhteiskunnan turvaamiseksi

Puolustusvoimat voi antaa virka-apua yhteiskunnan turvaamiseksi siten kuin maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta annetussa laissa (378/1974), aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetussa laissa (300/1979) tai muussa laissa säädetään.

3.4 Valmiuslaki (1080/1991)

Laissa säädetään viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana. Lisäksi laissa säädetään viranomaisten varautumisesta poikkeusoloihin. Tämä laki on kirjoitushetkellä uusiutumassa ja allaoleva 42 pykälä tulee ehdotuksen mukaisesti koskemaan vain poliisia. Valmiuslain 42 § Poliisin ja muiden viranomaisten on annettava tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten täytäntöönpanossa tarvittavaa virka-apua.

3.5 Puolustustilalaki (1083/1991)

Puolustustilalain 35§:n mukaisesti poliisin ja muiden viranomaisten on annettava tämän lain ja sen nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanossa tarvittavaa virka-apua.

3.6 Työturvallisuuslaki (738/2002)

Työturvallisuuslain 11§. Jos työ aiheuttaa erityistä tapaturman tai sairastumisen vaaraa, tällaista työtä saa tehdä vain siihen pätevä ja henkilökohtaisten edellytystensä puolesta työhön soveltuva työntekijä tai tällaisen työntekijän välittömässä valvonnassa muu työntekijä.

25 Sisäasiainministeriön ja puolustusministeriön välinen sopimus menettelytavoista puolustusvoimien osallistuessa pelastustoimintaan sekä muista pelastustointa koskevista yhteistoimintajärjestelyistä, 19.8.2005

Osa pelastustoimen tehtävistä on tämän pykälän mukaisia tehtäviä mm. savusukellus, kemikaalisukellus, vesisukellus jne. Tämä rajoittaa virka-avun ja osallistumisen pelastustoimintaan näiden tehtävien osalta vain päätoimisiin ko. alan ammattihenkilöihin.

3.7 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 2006 (YETTS)

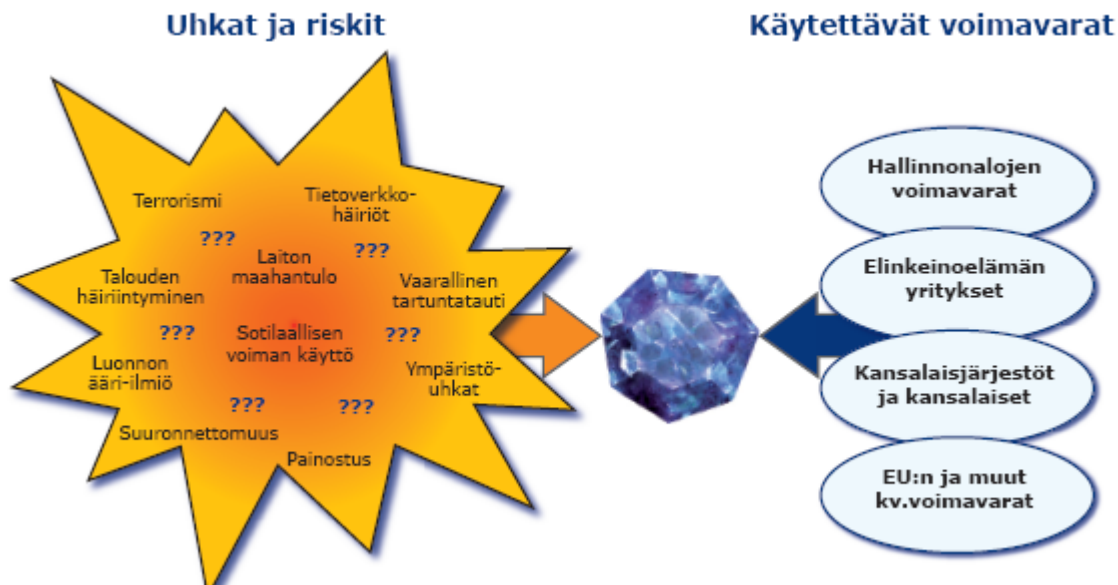
Valtioneuvoston periaatepäätöksellä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta osaltaan ylläpidetään valtiollista itsenäisyyttä, yhteiskunnan turvallisuutta sekä väestön elinmahdollisuuksia kaikissa turvallisuustilanteissa.

Periaatepäätöksessä on otettu huomioon kansainvälistymisen sekä turvallisuusympäristön ja yhteiskunnan rakenteiden muutokset. Siinä nimetään ja määritellään yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, niiden tavoitetilat sekä ministeriöille kuuluvat strategiset tehtävät. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat:

- Valtion johtaminen
- Kansainvälinen toiminta
- Valtakunnan sotilaallinen puolustaminen
- Sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen
- Talouden ja infrastruktuurin toimivuus
- Väestön toimeentuloturva ja toimintakyky
- Henkinen kriisinkestävyys

Strategian mukaisesti on ministeriöiden valmiuspäälliköiden johdolla viimeistelty kunkin hallinnonalan voimassa olevat suunnitelmat ja laadittu yhtenäiset YETT-strategian edellyttämät erityistilannesuunnitelmat. Suunnitelmat sisältävät myös arvion käytettävissä olevista voimavaroista sekä puutteet ja lisävoimavaratarpeet eri tilanteissa.

Yhteiskunnan kykyä turvata elintärkeät toiminnot testataan valmiusharjoituksilla, joita järjestetään hallinnonaloittain, suppeina erityistilanneharjoituksina sekä laaja-alaisina valtakunnallisina valmiusharjoituksina.



Uhkien ja riskien analysointi sekä niiden hallinnassa tarvittavien voimavarojen käyttö edellyttävät jatkuvaa yhteensovittamista²⁶

Strategiassa on puolustusvoimille asetettu velvollisuudeksi yhteiskunnan ja muiden viranomaisten tukeminen. Puolustusvoimat valmistautuu antamaan lakisääteistä tai yhteistoimintasopimukseen perustuvaa virka-apua ja muuta tukea kaikilla hallinnon tasoilla yhteiskunnan voimavarojen mahdollisimman tehokkaaksi käyttämiseksi siten, ettei puolustusvoimien päätehtävä vaarannu.

Puolustusvoimien roolia muiden viranomaisten ja yhteiskunnan tukemisessa vahvistetaan. Puolustusvoimien osaamista ja kalustoa käytetään yhä laajemmin uhkien ennaltaehkäisyssä ja torjunnassa sekä niiden seurausten hallinnassa ja jälkihoidossa kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten yhteistoimintasitoumusten mukaisesti.

Tietoyhteiskuntakehitys ja verkottuminen laajentavat puolustusvoimien yhteistoimintakenttää. Tämä edellyttää osallistumista valtakunnallisten viranomaisten tietotekniikkaratkaisujen kehittämiseen. Puolustusvoimat osallistuu aktiivisesti informaatio- ja tiedonvälityksen uhkia ennalta ehkäisevään valtakunnalliseen varautumiseen.

Vapaaehtoisella sotilaallisella maanpuolustuksella tuetaan yhteiskunnan yleistä valmiutta ja toimintakykyä. Maakuntajoukoista kehitetään maakuntakohtaiset alueellisten joukkojen ydinyksiköt, joilla kyetään vastaamaan nopeasti poikkeusolojen uhkamalleihin ja tukemaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista. Maakuntajoukkoihin kuuluvien

²⁶ Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 2006

yksiköiden tärkeimmät tehtävät ovat puolustusvoimien ja yhteiskunnan avainkohteiden ja toimintojen suojaaminen, sitä edellyttävä toiminta-alueiden valvonta ja viranomaisten tukeminen.

3.8 Sisäasiainministeriön ja puolustusministeriön välinen sopimus menettelytavoista puolustusvoimien osallistuessa pelastustoimintaan sekä muista pelastustoiminta koskevista yhteistoimintajärjestelyistä 19.8.2005

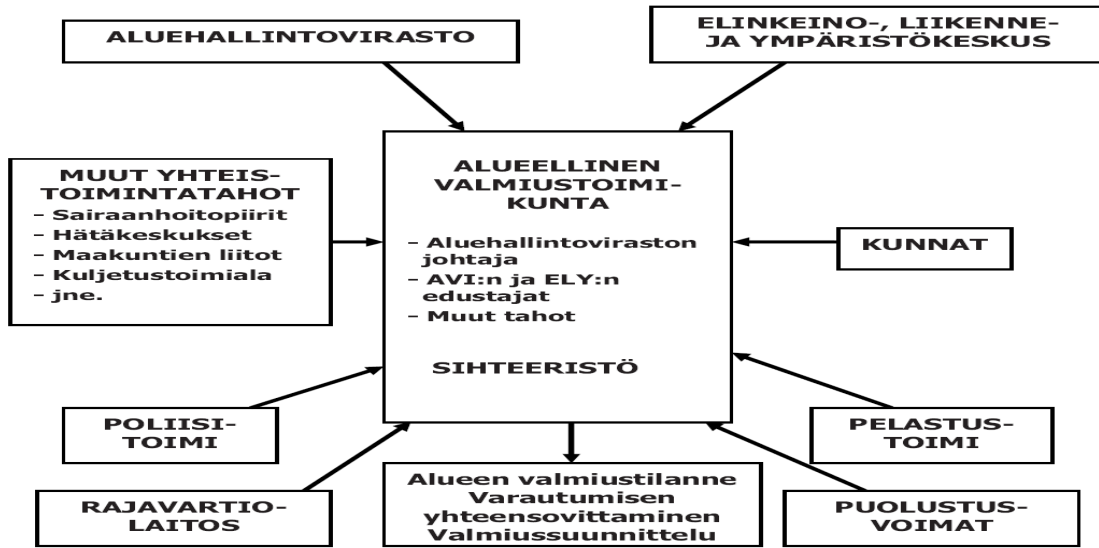
Sisäasiainministeriö ja puolustusministeriö ovat pelastustoimesta annetun valtioneuvoston asetuksen (787/2003) 6 §:n 4 kohdan nojalla sopineet menettelytavoista puolustusvoimien osallistuessa pelastustoimintaan. Tässä yhteistoiminta-asiakirjassa määritellään pelastustoimen valmistelussa tarvittavien tietojen luovuttamisesta sekä henkilö- ja materiaaliresurssien varaamisesta. Asiakirjassa sovitaan myös rakennusten ja tilojen varaamisesta. Sisäasiainministeriö ja pääesikunta sekä lääninhallitus (2010 alusta aluehallintovirasto) ja sotilaslääni esikunnat sopivat vuosittain koulutustilaisuuksista ja harjoituksista, joihin eri osapuolten on tarkoituksenmukaista osallistua. Käytännön järjestelyistä on sovittu tarkemmin lääninhallitusten (2010 AVI) ja sotilaslääni välisessä yhteistoiminta-asiakirjassa.

3.9 Yhteistoiminta-asiakirja lääninhallituksen (AVI) ja sotilaslääni (ent. maanpuolustusalueen) välillä

Yhteistoiminta-asiakirjassa on sovittu tarkemmin yhteistoiminnan järjestelyistä lääninhallituksen ja sotilaslääni (maanpuolustusalueen) välillä. 1.1.2010 voimaan tullut uudistus, jossa lääninhallitukset poistuivat ja tilalle tulivat aluehallintovirastot, vaikuttaa sen ettei sopimuksia uusita. Operatiivisissa sotilaslääneissä laaditaan tarvittavat yhteistoimintasopimukset ja osista asioista laaditaan yhteistoimintatahojen kanssa muistiot joiden pohjalta toiminta järjestetään.

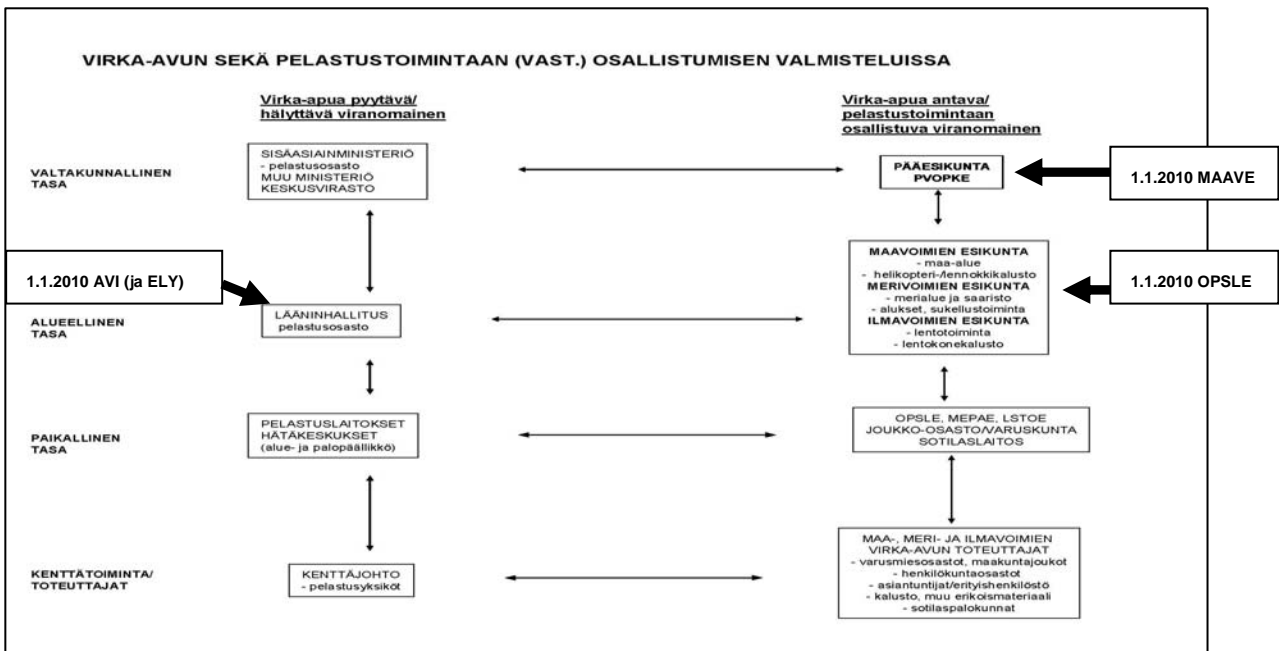
Alueellinen valmiustoimikunta on eräs yhteistyöelimistö, jossa voidaan käsitellä pelastustoimen ja puolustusvoimien välisiä yhteistoimintamenettelyjä.

Alueellinen valmiustoimikunta



3.10 YT-sopimukset

Allaolevassa kaaviossa on kuvattu yhteistoiminnan valmistelun tasot ja osallistujat 31.12.2009 asti. Lääninhallitusten poistuessa ja uusien aluehallintovirastojen (AVI) aloittaessa 1.1.2010 niiden tilalla, muuttuu myös yhteistoiminnan valmistelut. Operatiivisen sotilasläänin esikunta (OPSLE) tulee myös YT-tahoksi aluehallintoviraston kanssa ja maavoimien esikunta nousee pääesikunnan kanssa valtakunnalliseksi YT-tahoksi.



²⁷ Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa, työryhmän loppuraportti

3.11 Puolustusvoimien tuki muille viranomaisille (PVOPO D 3.7)

Käskyssä ohjeistetaan puolustusvoimien järjestelyt muiden viranomaisten tukemisesta mukaan lukien kartoituksen käytettävissä olevista suorituskyvyistä sekä niiden käyttöönoton järjestelyt, tarvittava koulutus ja kenttäjohtaminen.

4. Puolustusvoimien resurssit

Puolustusvoimissa on kartoitettu virka-apukapasiteetit eri viranomaisille. Ne on laadittu taulukkomuotoon ja niistä selviää apua antavan joukko-osaston kyky (erikoisosaaminen), käyttönsaantiaika, määrä/yksikkö, joukko/luovuttaja, lisähenkilöstön tarve ja muu tuki, rajoitukset, soveltuminen kv-toimintaan sekä kyvyn kehittyminen 2008 – 2020. Pelastustoimen tukemisen resursseja ovat mm. sotilaspalokunnat, CBRN-asiantuntijat, kalusto- ja henkilöstöpuhdistuslinjat, etsintävälineistöt, säteilynvalvontalaitteistot, lämpökamerat, pimeänäkölaitteet, öljyntorjuntavälineistöt jne. Puolustusvoimien kalusto on suunniteltu puolustusvoimien tarpeisiin ja omaan käyttöön, mutta ne sopivat myös virka-apuun ja pelastustoimintaan tietyin rajoituksin. Rajoituksia ovat sotilaallisen käytön rajoitukset, varusmiesten käyttörajoitukset ja erikoiskaluston käytön rajoitukset. Varusmiehiä ei voi pääsääntöisesti käyttää vaarallisiin tehtäviin. Aina kun puolustusvoimilta osallistuu virka-apuun erikoiskalustoa, tulee sen mukana myös henkilöstöä sitä käyttämään.

4.1 Puolustushaarat

Kaikissa puolustusvoimien varusmieskoulutusta antavissa joukko-osastoissa ylläpidetään valmiutta muiden viranomaisten tukemiseen ympäri vuorokauden valmiudessa olevilla varusmiesosastoilla. Lisäksi kaikista joukko-osastoista löytyy erilaisia kapasiteettejä, jotka on luetteloitu ko. joukko-osaston kapasiteettilistauksissa. Nämä kapasiteetit tulee luetteloida myös yhteistoimintasopimuksissa oleviin resurssilistoihin.

4.1.1 Ilmavoimat

Normaalien resurssien lisäksi ilmavoimilla on lentokalustoa etsintään, säteilynvalvontaan ja kuljetuksiin. Pelastustoimen tehtäviin on lentokentillä tehokkaita raivaus- ja vaahtoautoja sekä osaamista polttoainepaloihin.

4.1.2 Maavoimat

Mittavien henkilöstö- ja kalustoresurssien lisäksi on maavoimilla erikoisosaamista mm. CBRN-toimintaan ja räjähdetonnettomuuksiin liittyen. Maavoimilla on myös päivitysvalmiudessa helikopterikalustoa kuljetuksiin sekä sammutus- ja pelastustehtäviin.

4.1.3 Merivoimat

Ympäristötuhojen torjuntaan liittyen merivoimat ylläpitää jatkuvaa öljyntorjunta-alusten toimintavalmiutta Suomen Ympäristökeskuksen ohjauksessa. Merivoimilla on valmius avustaa meri- ja saaristoalueilla pelastusviranomaisia etsinnöissä ja kuljetuksissa merivoimien aluskalustolla.

Merivoimat ylläpitää meritilannekuvaa yhteistyössä Merenkululaitoksen ja Rajavartiolaitoksen kanssa. Tilannekuva jaetaan eri viranomaisille. Tämä mahdollistaa alusliikenteen kattavan seurannan Suomen kaikilla merialueilla.

Ympäristöturvallisuuden ylläpitämiseen liittyen Suomen ympäristökeskus ottaa yhdessä puolustusvoimien kanssa vuoden 2011 alussa käyttöön uuden öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan tarkoitetun monitoimialuksen.

4.2 Pääesikunta

Pääesikunnan alaisilla laitoksilla ja joukoilla on erikoisosaamista CBRN-tilanteissa mm. Puolustusvoimien teknisessä tutkimuslaitoksessa Lakialassa ja Pioneerirykmentissä Keuruulla. Pandemiatilanteissa (lintuinfluenssa tai vast.) on puolustusvoimissa varauduttu tukemaan siviiliviranomaisia suunnitelmin ja tätä varten varustetuilla osastoilla. Kaikissa puolustushaaroissa on perustettu varustettuja suojeluosastoja, joilla on valmius tukea poliisi- ja pelastusviranomaisia pandemian torjunnassa. Suojeluosastoja varaudutaan käyttämään tilanteen mukaan sekä alueellisesti että valtakunnallisesti. Suojeluosastoilla ei toistaiseksi ole erillisiä valmiusaikavaatimuksia. Osastot käsketään tarvittaessa erikseen korkeampaan valmiuteen tai varallaoloon. Osastot koostuvat vakinaisesta henkilökunnasta.

5. Koulutus ja yhteistoiminnan harjoittelu

Resurssien tehokkaan käytön ja puolustusvoimien sekä pelastustoimen henkilöstön osaamisen hallitsemiseksi tulee yhteistyötä kouluttaa ja harjoitella säännöllisesti resurssien mahdollistamissa rajoissa. Samalla saadaan annettua pelastusviranomaisille tietoa puolustusvoimien suorituskyvyistä ja kapasiteetista.

Puolustusvoimien sisäisen ohjeen (PVOPO D 3.7 Puolustusvoimien tuki muille viranomaisille) mukaisesti tulisi puolustusvoimien osallistua pääsääntöisesti kaikkiin valtakunnallisiin pelastusharjoituksiin vähintään asiantuntijahenkilöstöllä. Kaikissa valtakunnallisissa sotaharjoituksissa tulisi lisäksi olla mukana myös yhteistoimintaa muiden viranomaisten kanssa. Operatiivisien sotilaslääniä, lennostojen ja meripuolustusalueiden tulisi osallistua yhteistoimintaharjoitukseen vähintään kerran kahdessa vuodessa. Joukko-osastojen ja laitosten tulisi osallistua yhteistoimintaharjoitukseen vähintään kerran vuodessa.

Pääesikunta määrittää tarvittaessa harjoitusten tärkeysjärjestyksen ja vuosittaiset painopistealueet puolustusvoimien toimintasuunnitelmassa. Erityisesti uusien suorituskykyjen valmistuessa tulee harjoitella niiden käyttö viranomaisten tukemiseen.

Puolustusvoimien sisäinen pelastusalan koulutus koordinoidaan Pioneerirykmentin toimesta ja puolustusvoimilla on yhteistoimintasopimus Suomen pelastusalan keskusliiton (SPEK) kanssa koulutuksen toteuttamisesta. Puolustusvoimilla on myös paljon koulutusyhteistoimintaa Pelastusopiston ja Avia Collegen kanssa.

Puolustusvoimat osallistuu säännöllisesti erilaisiin harjoituksiin kaikilla eri tasoilla. Harjoituksia on laajoista valtakunnallisista ja kansainvälisistä harjoituksista aina joukko-osastojen ja pelastuslaitosten välisiin harjoituksiin. Myös Puolustusministeriön asetus sotilasaräjähteistä (772/2009) velvoittaa 18§:ssä yhteistoimintaharjoitteluun paikallisten pelastusviranomaisten kanssa kohteissa, joissa varastoidaan tai käsitellään räjähteitä ja joista voi aiheutua suuronnettomuuden vaara.

Esimerkki laajemmasta yhteistoimintaharjoituksesta on pääkaupunkiseudulla järjestetty Uusimaa 2008 harjoitus, johon osallistui yksiköitä kahdestakymmenestä eri maasta.

Harjoitusskenaariona oli meriveden kohoaminen (yli 2m) toukokuussa 2008 ja sen jälkeinen kesämyrsky. Harjoitukseen osallistui yli 1000 henkilöä. Tulvan aiheuttamien sähkökatkosten ja onnettomuuksien hoitamisessa laajalla viranomaisyhteistyöllä, johon osallistui myös paljon kansainvälisiä yksiköitä, osoitti kuinka tarpeellista on harjoitella yhteistyötä myös käytännössä. Ongelmia oli mm. tiedonkulussa ja hälyttämisessä. Myös yksiköiden suorituskyvystä ei aluksi ollut johtopaikoilla selvyyttä. Toiminta parani harjoituksen aikana ja loppua kohti se sujui jo kohtalaisesti. Näin laaja onnettomuusskenaario osoittaa sen kuinka tarpeellinen yhteistoiminta eri viranomaisten välillä on pienessä maassa, jossa pelastustoimen voimavaroja ei ole mitoitettu vastaamaan suuronnettomuuksiin tai laajempiin luonnonkatastrofeihin.

6. Kysely aluepelastuslaitoksille puolustusvoimien antamasta virka-avusta ja osallistumisesta pelastustoimintaan

6.1 Kyselyn tarkoitus

Kyselyllä kartoitettiin aluepelastuslaitosten ja puolustusvoimien välistä yhteistoiminnan tasoa ja mahdollisia puutteita sekä kehittämiskohteita. Kyselyyn vastasi 68 % (15/22) aluepelastuslaitoksesta. Vastauksista saatiin melko kattava otos puolustusvoimien virka-avun tasosta pelastustoimelle. Kyselyä tarkennettiin myös pelastusviranomaisten haastatteluilla.

6.2 Kyselyn tulokset

6.2.1 Sopimukset

Yli puolella (8kpl) kyselyyn vastanneista aluepelastuslaitoksista oli voimassaoleva sopimus puolustusvoimien kanssa ja yhdellä se oli juuri tekeillä. Kuudella aluelaitoksella ei ollut sopimusta ja hälyttäminen ja yhteistoiminta perustuivat suullisiin puheisiin ja perinteisiin. Osalla aluelaitoksista yhteistoiminta perustui ylempiin sopimuksiin (ministeriö, lääninhallitus). Muutamalla aluelaitoksella oli myös sopimukset yksittäisten varuskuntien kanssa.

Sopimuksia oli ainakin neljän tasoisia; lääni, aluetoimisto, varuskunta ja palokunta. Suurin osa sopimuksista oli varuskunnan ja aluepelastuslaitosten välisiä (8 kpl). Aluetoimisto tasoisia oli 3 kpl ja palokuntasopimuksia 3 kpl. Yksi sopimus oli sotilasläänin kanssa. Sopimukset oli laadittu 2000-luvun (2003–2009) puolella ja suurin osa oli päivitetty joko tänä tai viime vuonna. Osa sopimuksista oli päivityksessä parhaillaan.

6.2.2 Yhteistoiminta ja osallistuminen pelastustoimintaan

Puolustusvoimilla oli vuoden 2008 aikana PRONTO-järjestelmän mukaan 749 pelastustoimen tehtävää. Näistä 438:ssa oli alueellinen pelastustoimi mukana ja 311 tehtävää puolustusvoimat hoiti omin voimavaroin. Tämän lisäksi on noin 400 – 500 virka-apusuoritusta vuosittain. Haastattelujen perusteella virka-apusuoritteita on todennäköisesti jonkin verran enemmänkin, mutta kaikkia ei ole kirjattu tilastoihin.

Kyselyn vastauksista erottuivat varuskuntapaikkakunnat, joissa enimmillään oli 55 kpl yhteisiä pelastustehtäviä, kun taas usealla alueella ei tehtäviä ollut yhtään. Vastanneiden aluelaitoksien alueilla oli yhteistoimintatehtäviä yhteensä noin 17 kpl ja puolustusvoimat osallistui pelastustoimintaan 174 kertaa. Yhteistoimintatehtävä voi olla muutaman tunnin mittainen tai kuukausia kestävä, kuten Nokian vesikriisi. Nokialla oli puolustusvoimien työpanos 2150 henkilötyöpäivää ja tehtäviin osallistui 110 puolustusvoimien henkilökuntaa ja varusmiestä (20 + 90).

6.2.3 Hälyttäminen

Puolustusvoimien yksiköiden hälyttäminen on vielä erittäin kirjavaa. Vastauksia tuli 15 kpl ja niistä löytyi 14 erilaista hälyttämistapaa. Usealla alueella olivat hätäkeskukset (5kpl) ja turvallisuusvalvomot (7kpl) ensisijaisina hälytysreitteinä. Kolmella alueella puolustusvoimien yksiköiden hälytykset olivat suoraan hälytysvasteissa.

6.2.4 Avun laatu

Pääsääntöisesti puolustusvoimilta oli saatu henkilöstöä ja kalustoapua suuremmissa onnettomuuksissa ja paloissa sekä asiantuntija-apua räjähteisiin liittyen sekä onnettomuuksiin, jotka ovat sijainneet PV:n alueilla. Useimmiten apua oli annettu

metsäpaloissa ja tulvissa sekä muissa pitkäkestoisissa onnettomuuksissa tai tilanteissa. Aluelaitosten vastauksissa mainittiin suuri joukko tilanteita, joissa oli saatu henkilöstö-, kalusto- tai asiantuntija-apua mm. CBRN-harjoituksissa, varallaoloapua, vaahdotusta säiliöauto-onnettomuudessa, kaasupullojen tuhoamista ampumalla, hyydepatojen räjäyttämistä, tulvantorjuntakalustoa, CBRN-kalustoa (puhdistus), varavoimakalustoa, öljyntorjuntakalustoa ja henkilöstöä, ajoneuvoja, ilmakaariteltoja, suurtehopumppuja, hiekkasäkkejä, aggregaatteja, maastokulkuneuvoja, siirrettävää paineilmapullojen huolto- ja täyttöasemaa, vaarallisten aineiden mittausta-, tunnistus- ja torjuntavälineistöä sekä pimeänäkölaitteita.

Pääsääntöisesti aluelaitokset kokivat saaneensa pyytämäänsä apua muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta.

6.2.5 Yhteistoimintaharjoitukset

Yhteistoimintaharjoituksia on ollut aluepelastuslaitoksien ja puolustusvoimien välillä suurimmalla osalla vuosittain (7 kpl) ja kolmella alueella jopa useita vuodessa. Kahdella alueella harjoituksia oli kahden ja yhdellä kolmen vuoden välein. Yhdellä alueella ei yhteistoimintaharjoituksia ole ollut koskaan.

Yhteistoimintaharjoitusten aiheet vaihtelivat ydinonnettomuuksista kohdetutustumisiin. Eniten oli lentotoimintaan liittyviä harjoituksia. Seuraavana tulivat räjähdeonnettomuudet, suuronnettomuudet ja erilaiset valmiusharjoitukset. Yhteistoimintaa on myös yhteisten harjoitusalueiden muodossa.

6.2.6 Ongelmat yhteistoiminnassa

Vastanneista aluepelastuslaitoksista kymmenen ilmoitti, ettei yhteistoiminnassa ole mitään ongelmia. Useat kokivat yhteistyön olleen erittäin hyvää.

Ongelmia koettiin olevan erityisesti tiedonsaannissa puolustusvoimien resursseista. Yksittäisinä ongelmina nousi esille se, että aina ei saanut pyydettyä kalustoa (helikopteri ja sähkögeneraattori). Aikapula molemmilla osapuolilla koettiin myös ongelmaksi sekä liian

vähäinen yhteistoiminta, joka nosti hälytyskynnystä. Hälyttämisessä turvallisuusvalvontakeskuksen kautta oli kerran ollut ongelmia.

6.2.7 Parannusehdotukset

Aluepelastuslaitoksien parannusehdotukset olivat erittäin monipuoliset. Useimmin esille nousi yhteisten tilaisuuksien ja harjoitusten järjestäminen ja yhteistyön tiivistäminen sekä tutustuminen lähemmin yhteistyökumppaneihin. Yhteistyöhenkilöiden nimeämistä ja keskeisten henkilöiden saamista kehitystyöhön pidettiin myös tärkeänä kehityskohteena.

Usea vastaaja toivoi resurssilistoja (kalusto, materiaali ja henkilöstö), jotta tiedettäisiin mitä apua puolustusvoimilta on saatavissa. Yksittäisenä toiveena oli helikoptereiden käyttö onnettomuustilanteissa.

Sopimuksien tekemistä suoraan joukko-osastojen kanssa toivottiin sekä sopimuksia myös yli aluepelastuslaitoksen aluerajojen.

Hälyttämisessä toivottiin selkeitä hälytysohjeita hätäkeskukseen ja pelastuslaitoksille sekä yhteisen tilannekuvan välittämistä hätäkeskuksen ja turvallisuusvalvomon välillä.

6.2.8 Päätelmät

Kaikilla pelastusalueilla ei vielä ole yhteistoimintasopimuksia puolustusvoimien osallistumisesta pelastustoimintaan ja virka-avusta.

Puolustusvoimien resursseja ei käytetä erilaisissa onnettomuus- ja erityistilanteissa siinä määrin, kuin olisi mahdollista.

Pelastuslaitokset eivät tiedä riittävästi puolustusvoimien mahdollisuuksista ja kyvystä osallistua pelastustoimintaan.

Virka-avun ja pelastustoiminnan osallistumisvelvoitteen ohjeistus ja tukemiskyky eivät ole riittävästi pelastuslaitosten tiedossa. Pelastustoimintaan osallistumisesta, avun hälyttämisestä ja muusta yhteistoiminnasta tulisi olla selkeä ohjeistus, sopimusmallit,

hälytysohjeet sekä resurssiluettelot pelastustoimintaan sopivista resursseista. Tiedottamista pelastustoimintaan sopivista resursseista tulisi lisätä pelastuslaitoksissa ja hätäkeskuksissa. Pelastusviranomaisella ja hätäkeskuksella tulisi olla käytössä alueellaan yksi numero (TUVAK) josta kaikki puolustusvoimien apu voidaan hälyttää ja välittää.

7. Kehittämismahdollisuudet

7.1 Puolustusvoimien antama tuki pelastusviranomaiselle

Puolustusvoimien ja pelastusviranomaisten välinen yhteistyö on kehittynyt ja parantunut viime vuosien aikana merkittävästi. Puolustusvoimien ja pelastusviranomaisten yhteistyö on muuttunut avoimemmaksi. Yhteistyötä voidaan edelleen kehittää ja jäljempänä on joitakin kehitysehdotuksia joita pyritään toteuttamaan pääesikunnan operatiivisen osaston ja puolustushaarojen esikuntien johdolla.

1. Yhtenä haasteena ovat yhteistyön johtaminen ja yhteisen tilannekuvan ylläpitäminen, kun useita viranomaisia osallistuu toimintaan sekä tilanteet, joissa mukana on eri hallinto- ja organisaatioitasojen henkilöstöä. Yhteistyötä ja johtamista tulee kehittää erilaisten yhteistoimintaharjoitusten muodossa, joita ovat esimerkiksi Maanpuolustuskorkeakoulun harjoitukset ja osallistuminen pelastusviranomaisten antamaan koulutukseen sekä eritasoiset yhteystoimintaharjoitukset.

2. Hälyttämisen ongelmia voidaan parantaa laatimalla yhtenäinen hälytysohje eritasoisille puolustusvoimien organisaatioille osallistuttaessa pelastustoimeen ja kiireelliseen virka-apuun. Hälytysohje tulee saattaa sekä puolustusvoimien kohteiden että niiden yksiköiden hälytyksen suorittavien (TUVAK, OPKE, lennonjohto) tietoon, samoin kuin alueellisen pelastusviranomaisen ja Hätäkeskuksen tietoon. Hälytysjärjestelmät tulee kouluttaa ja harjoitella yhteistoimintaharjoituksissa säännöllisesti. Osallistuttaessa pelastustoimintaan tai annettaessa virka-apua tulee viestivälineissä (VIRVE) olla tarvittavat yhteistyö- ja puheryhmät.

3. Puolustusvoimien resurssit, sekä niiden suorituskyky ja käyttöön liittyvät reunaehdot tulee saattaa paremmin alueellisen pelastusviranomaisten tietoon. Pelastuslaitoksille tulee pitää yhteistoimintaan liittyvää koulutusta jossa käydään tukea antavan joukko-osaston

(vast) resurssit läpi, niiden määrät, saatavuus ja käytettävyys sekä erityisehdot. Myös valtakunnallisten resurssien (kopterit, lentokoneet, CBRN-resurssit jne.) saatavuus ja hälytysohjeet tulee kouluttaa. Toimintaa helpottaa, kun pelastusviranomaisella on käytössään alueensa joukko-osastojen ajantasaiset resurssilistat saatavista resursseista ja niiden hälyttämisestä.

4. Puolustusvoimien ja aluepelastuslaitosten välisiin sopimuksiin (Yt-sopimukset, palokuntasopimukset jne) laaditaan sopimuspohjamallit, jotka yhtenäistävät sopimukset. Sopimuksessa tulee olla mm. osapuolet, tehtävät mihin voidaan hälyttää, saatavissa olevat puolustusvoimien resurssit ja niiden rajoitukset, hälyttämistavat, viestiyhteydet, toimintavalmius- tai saatavuusajat, yhteistoimintaharjoittelu ja koulutus ja yhteyshenkilöt.

5. Pitempikestoisessa virka-avussa ongelman muodostaa asevelvollisten käyttö. Joukko-osastoissa tulee olla ohjeistus kuinka ja milloin virka-apuosasto voidaan vaihtaa maakuntajoukkoihin, reserviläisiin tai päätoimisiin viranhaltijoihin. Tällöin tulee huomioida myös virka-avun muuttuminen työvoima-avuksi.

6. Pelastusviranomaisen ja puolustusvoimien tulee vielä aktiivisemmin tutustua toistensa kalustoihin ja niiden erityisvaatimuksiin niin, että onnettomuustilanteessa voidaan kalustoa käyttää siten, ettei siitä aiheudu vaaraa. Tarvittaessa tulee pelastusviranomaisen kouluttaa puolustusvoimien kaluston käyttöön ja päinvastoin. Hyvä käytäntö on henkilöstön vaihto ja perehdytys, jota joillakin aluelaitoksilla on käytössä.

7.2 Puolustusvoimien tarvitsema apu pelastusviranomaiselta

Useimmat puolustusvoimien kohteet muodostavat erityiskohteen pelastustoimelle sijaintialueellaan. Erityistä riskiä tuottavat mm. räjähteet, polttoaineet, erityismateriaali, majoitus- ja kokoontumistilat, jne. Kaikissa sotilaskohteissa on laadittu turvallisuus- ja pelastussuunnitelmat onnettomuus- ja muiden turvallisuusloukkaustilanteiden varalle. Tästä huolimatta puolustusvoimat tarvitsee onnettomuus- ja erityistilanteissa muiden viranomaisten apua ja tukea. Viranomaisten on syytä tietää etukäteen sotilaskohteiden erityiskohteet ja riskit, sekä ottaa ne huomioon toimintasuunnitelmiansa ja riskialuekartoitusten laatimisessa.

Puolustusvoimat tarvitsee myös itse tukea päivittäin erilaisissa onnettomuuksissa ja erityistilanteissa. Myös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa on puolustusvoimien vastuulla erityistilanteet 53 – 59 (YETTS, 2006). Näiden erityistilanteiden varautumissuunnitelmissa on otettu huomioon myös muiden viranomaisten apu puolustusvoimille.

Näissä tilanteissa voidaan yhteistoimintaa kehittää osallistumalla yhteistoimintaviranomaisen kanssa yhteisiin harjoituksiin ja suunnittelutilanteisiin. Myös osallistuminen pelastusviranomaisen päivittäiseen pelastustoimintaan joko omilla yksiköillä tai viettämällä esim. päivän pelastuslaitoksella auttaa tutustumaan yhteistoimintahenkilöihin ja heidän toimintatapoihin.

8. Lopuksi

Pelastusviranomaisten voimavarojen ylittyessä onnettomuustilanteessa, on heillä mahdollisuus hyödyntää puolustusvoimien henkilö- ja materiaaliresursseja. Jotta onnettomuustilanteessa toiminta olisi sujuvaa, on resurssien hälyttämistä, käyttöä ja johtamista harjoitettava yhdessä säännöllisesti. Säännöllinen yhteistoiminta parantaa molempien osapuolien mahdollisuuksia selvittää yhteiskunnan sille asettamista velvoitteista sekä lisää yleistä luottamusta niin pelastustoimeen kuin puolustusvoimiinkin.

Lähteet

1. Riskienhallintapäällikkö Hannu Kuhanen, haastattelut
2. Pelastuspäällikkö Raimo Ikonen
3. Everstiluutnantti Martti Koivula
4. Majuri Hannu Haapamäki, haastattelu
5. Majuri Vesa Valtonen, laaja materiaallinen apu
6. Ruotuväki 2008
7. Taskutietoa maanpuolustuksesta, Pääesikunnan viestintäosasto 2008
8. Suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjunta. Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti 31.3.2008
9. Kenraaliluutnantti Markku Koli Pääesikunta
10. Wikipedia, <http://fi.wikipedia.org/wiki/Virka-apu>
11. Kenraali Ari Puheloinen 19.1.2009, <http://www.mil.fi/paaesikunta/tiedotteet/4780.dsp>
12. PVOPO D 3.7 Puolustusvoimien tuki muille viranomaisille 11.2.2009
13. Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa, työryhmän loppuraportti
14. Kysely aluepelastuslaitoksille puolustusvoimien antamasta virka-avusta ja

osallistumisesta pelastustoimintaan

15. Pelastuslaki 468/2003
16. Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (787/2003)
17. Laki puolustusvoimista 551/2007
18. Pelastustoimen valmisteluja ja järjestelyjä koskeva yhteistoiminta-asiakirja SM-PLM (1.10.2000)
19. Yhteistoiminta-asiakirja läänihallituksen ja sotilasläänin (ent. maanpuolustusalueen) välillä
20. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETTS)
21. Valmiuslaki (1080/1991)
22. Puolustustilalaki (1083/1991)
23. Työturvallisuuslaki (738/2002)
24. Sisäministeriön ja puolustusministeriön välinen sopimus menettelytavoista osallistuttaessa pelastustoimintaan sekä muista pelastustointa koskevista yhteistoimintajärjestelyistä

Liitteet

1. Kysely aluepelastuslaitoksille puolustusvoimien antamasta virka-avusta ja osallistumisesta pelastustoimintaan
2. Kaavake, pyyntö puolustusvoimien tuesta muulle viranomaiselle

KYSELY PUOLUSTUSVOIMIEN VIRKA-AVUSTA JA OSALLISTUMISESTA PELASTUSTOIMINTAAN PELASTUSTOIMEN ALUEELLA

Toukokuussa 2009 aluelaitokselle lähetetyssä kyselyssä kartoitettiin jäljempänä olevia asioita joita tarkennettiin vielä puhelinhaastatteluilla.

1. Sopimukset puolustusvoimien kanssa
 - a. Onko alueillanne tehty sopimus virka-avusta ja osallistumisesta pelastustoimintaan puolustusvoimien kanssa?
 - b. Minkä tasoisia sopimuksia (esim. aluelaitos – puolustushaara, palolaitos – varuskunta..)?
 - c. Milloin sopimukset on tehty / päivitetty?
2. Kuinka usein puolustusvoimat on antanut tukea pelastustoimellenne viimeisen vuoden aikana?
 - a. Virka-apua?
 - b. Osallistunut pelastustoimintaan?
3. Miten puolustusvoimien hälyttäminen on järjestetty alueellanne?
4. Minkälaista apua olette saaneet puolustusvoimilta?
5. Minkälaista apua tarvitsisitte?
6. Kuinka usein ja minkälaisia yhteistoimintaharjoituksia alueellanne on?
7. Mitä ongelmia teillä on ollut yhteistyössä puolustusvoimien kanssa?
8. Miten voimme parantaa yhteistyötä pelastuslaitosten kanssa?



Puolustusvoimat

Pyyntö puolustusvoimien tuesta muulle viranomaiselle

Pvm	Klo
-----	-----

<input type="checkbox"/>	Kiireellinen
<input type="checkbox"/>	Ei kiireellinen

- | | | | |
|---|---|---|---|
| <input type="checkbox"/> Virka-apupyyntö | <input type="checkbox"/> Suullisen virka-apupyynnön vahvistaminen | <input type="checkbox"/> Osallistuminen pelastustoimintaan | <input type="checkbox"/> Meripelastustoiminta |
| <input type="checkbox"/> Ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelu | <input type="checkbox"/> Ilmoitus sotilasräjähteestä | <input type="checkbox"/> Työvoima-apupyyntö, tuki korvausta vastaan | |

Pyynnön tekijä

Nimi	Puhelin
Sähköposti	Faksi

Pyynnön vastaanottaja

Nimi	Puhelin
Sähköposti	Faksi

Tavanomainen virka-apu

<input type="checkbox"/> Virka-apu poliisille
<input type="checkbox"/> Virka-apu Rajavartiolaitokselle
<input type="checkbox"/> Virka-apu pelastusviranomaiselle
<input type="checkbox"/> Virka-apu muulle viranomaiselle
<input type="checkbox"/> Räjähteen tunnistaminen (ja raivaaminen)
<input type="checkbox"/> Aseistettu virka-apu poliisille (Itsepuolustustarkoituksessa, Rikoslaki 526/2003 4 luku 4 §)
<input type="checkbox"/> Osallistuminen säteilynvalvontaan
<input type="checkbox"/> Muu virka-apu _____

Tavanomaisesta poikkeava virka-apu

<input type="checkbox"/> Aseellinen virka-apu poliisille (voimankäyttötehtävä)
<input type="checkbox"/> Vaativa (CBRN) pelastustoiminta
VN:n yleisistunnossa / PLM:ssä päätettävä virka-apu
<input type="checkbox"/> Sotilaallista voimankäyttöä sisältävä virka-apu poliisille (Laki PV:n virka-avusta poliisille 522/2005 4 §)
<input type="checkbox"/> Osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle

Tehtävä

<input type="checkbox"/> Henkilön etsiminen	<input type="checkbox"/> Pelastustoiminta (vaaralliset aineet)	<input type="checkbox"/> Lennokkikaluston käyttö (etsintä)
<input type="checkbox"/> Henkilön kiinnittäminen	<input type="checkbox"/> Pelastustoiminta (muu tehtävä)	<input type="checkbox"/> Lennokkikaluston käyttö (muu tehtävä)
<input type="checkbox"/> Liikenteen ohjaaminen	<input type="checkbox"/> Väestön / omaisuuden evakuoiminen	<input type="checkbox"/> Lentokonekaluston käyttö (etsintä)
<input type="checkbox"/> Räjähteen tunnistaminen ja raivaaminen	<input type="checkbox"/> Lääkintätuki	<input type="checkbox"/> Säteilynmittaus- / laskeumantiedustelulento
<input type="checkbox"/> Paikan tai alueen eristäminen	<input type="checkbox"/> Maakuljetus	<input type="checkbox"/> Lentokonekaluston käyttö (muu tehtävä)
<input type="checkbox"/> Paikan tai alueen tutkiminen	<input type="checkbox"/> Merikuljetus	<input type="checkbox"/> Alus- tai venekaluston käyttö (etsintä)
<input type="checkbox"/> Henkilön tilapäinen suojaaminen	<input type="checkbox"/> Ilmakuljetus	<input type="checkbox"/> Alus- tai venekaluston käyttö (muu tehtävä)
<input type="checkbox"/> Omaisuuden tilapäinen suojaaminen	<input type="checkbox"/> Virka-apu henkilöstöresurssein	<input type="checkbox"/> Panssaroidun ajoneuvon käyttö
<input type="checkbox"/> Sukellustehtävä (etsintä)	<input type="checkbox"/> Kalustollinen virka-apu	<input type="checkbox"/> Materiaalin luovuttaminen
<input type="checkbox"/> Sukellustehtävä (raivaaminen)	<input type="checkbox"/> Erytishenkilöstön ja/tai -materiaalin käyttö	<input type="checkbox"/> Aseiden luovuttaminen
<input type="checkbox"/> Sukellustehtävä (muu)	<input type="checkbox"/> Helikopterin käyttö (etsintä)	<input type="checkbox"/> PV:n tilojen / alueiden luovuttaminen
<input type="checkbox"/> Pelastustoiminta (sammutustehtävä)	<input type="checkbox"/> Helikopterin käyttö (pelastustehtävä)	<input type="checkbox"/> Muu _____
<input type="checkbox"/> Pelastustoiminta (metsä- tai maastopalo)	<input type="checkbox"/> Helikopterin käyttö (muu tehtävä)	

Tehtävän tarkenteet, muut osallistuvat viranomaiset / Huomioitavaa

Toiminta-alue/paikkakunta/paikka

Henkilöstömäärä	Tehtävän arvioitu kesto	Varustus / Perustelut siviilivaatetuksen käytölle
___ palkattua	___ h	
___ varusmiestä	___ vrk	

Tarvittava erikoisvälineistö ja yhteysupseeritarve / Perustelut aseistuksen tarpeelle

Virka-apuosastoa johtavan viranomaisen / kenttäjohtoon yhteystiedot	Muu yhteyshenkilö ja yhteystiedot
---	-----------------------------------

Paikka ja aika	Virkanimike, allekirjoitus ja nimenselvennys	Liitteitä ___ kpl ___ sivua
----------------	--	-----------------------------------

Käsittelymerkinnät puolustusvoimissa