

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

SUOJELUPUOLUSTUS YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIASSA

EUK:n tutkielma

Kapteeni
Jukka Pääkkönen

Esiupseerikurssi 62
Maasotalinja

Huhtikuu 2010

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOUU

Kurssi Esiupseerikurssi 62	Linja Maasotalinja
Tekijä Kapteeni Jukka Antero PÄÄKKÖNEN	
Tutkielman nimi SUOJELUPUOLUSTUS YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIASSA	
Oppiaine johon työ liittyy Johtaminen	Säilytyspaikka Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto)
Aika Huhtikuu 2010	Tekstisivuja 34
TIIVISTELMÄ <p>Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian määrittää Suomen valtion elintärkeät toiminnot, jotka on turvattava kaikissa olosuhteissa. Tavoitteen saavuttamiseksi strategia on määritellyt tehtäviä, joiden katsotaan olevan luonteeltaan poikkihallinnollisia. Suojelupuolustus on esimerkki poikkihallinnollisesta toiminnasta, jossa useat eri viranomaiset tuottavat ja tarvitsevat suojelualan suorituskykyjä. Tutkimuksen pääaineiston muodostavat Puolustusvoimien suojelupuolustuksen tavoitetila 2012 -asiakirja ja Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia.</p> <p>Tutkimuksessa selvitetään, miten puolustusvoimien määrittämä suojelupuolustuksen tavoitetila tukee Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategian edellyttämää yhteisten voimavarojen tehokasta käyttöä. Tutkimuksen lähdeaineiston tulkintaan käytettiin käsiteanalyysia, tavoitteena tutkia suojelupuolustustermin merkityksiä eri hallinnonaloilla, Euroopan Unionissa sekä Natossa. Suojelupuolustustermi on poikkihallinnollinen ja sisältää useita päällekkäisiä rakenteita ja määritelmiä, joiden merkitysten ja sisällön ymmärtäminen on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian näkökulmasta keskeistä. Käsiteanalyysin tuloksia hyödynnettiin tutkimuksen seuraavassa vaiheessa, jossa sisällön analyysin kautta tunnistettiin, mitä suojelupuolustuksen elementtejä yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja strategiset tehtävät sisältävät. Tutkimuksen viimeisessä vaiheessa selvitettiin, mitä suojelupuolustuksen joukkoja ja suorituskykyjä puolustusvoimat voi käyttää muiden viranomaisten tukemiseen.</p> <p>Suojelupuolustus on terminä käytössä Suomessa vain puolustusvoimilla. Euroopan unionilla ja Natolla on käytössään suojelupuolustusta vastaavia CBRN-suunnitelmia ja -strategioita. Keskeisenä ongelmana on, ettei nykyisessä ohjeistuksessa ole määritelty suojelupuolustuksen sisältöä eikä käsitehierarkiaa. Suojelupuolustus on nykyisessä merkityksessään vain käsite, mikä ei sellaisenaan tue eri hallinnonalojen CBRN-toimintojen voimavarojen tehokasta käyttöä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa.</p> <p>Strategiassa ei ole määritelty yhtään suojelupuolustuksen strategista tehtävää. Yli puolet strategista tehtävistä kuitenkin sisältää suojelupuolustuksen elementtejä.</p> <p>Muiden viranomaisten tukeminen tulisi toteuttaa sodan ajan joukkojen ja rauhan ajan hallintorakenteen suorituskyvyillä. Tällöin puolustusvoimilla on käytössään joukkoja ja suorituskykyjä, jotka kykenevät toimimaan tarvittaessa puolustusvoimien kaikissa päätehtävissä.</p>	
AVAINSANAT strategia, suojelupuolustus, suojelu, CBRN, virka-apu, YETTS	

SUOJELUPUOLUSTUS YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIASSA

SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO	1
1.1.	Taustaa	1
1.2.	Tutkimustehtävä.....	3
1.3.	Tutkimuksen viitekehys ja rajaus.....	3
1.4.	Tutkimusmenetelmä.....	4
1.5.	Keskeiset käsitteet ja määritelmät	6
2.	SUOJELUPUOLUSTUS	8
2.1.	Uudet käsitteet.....	8
2.2.	Sisältö.....	10
2.3.	Johtopäätökset.....	12
3.	YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIA	15
3.1.	Strategia ja suojelupuolustus.....	15
3.2.	Suojelupuolustus ja elintärkeät toiminnot.....	17
3.3.	Uhkat ja erityistilanteet	22
3.4.	Strategiset tehtävät	24
3.5.	Johtopäätökset.....	26
4.	PUOLUSTUSVOIMIEN SUOJELUPUOLUSTUS	28
4.1.	Osana strategiaa	28
4.2.	Lakisääteiset tehtävät	29
4.3.	Muiden viranomaisten tukemiseen suunnitellut joukot ja suorituskyvyt.....	31
4.4.	Johtopäätökset.....	32
5.	POHDINTA	33

LÄHTEET

SUOJELUPUOLUSTUS YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIASSA

1. JOHDANTO

1.1. Taustaa

”Tarkasteltaessa toimintoja reaali maailmassa esiintyvistä ongelmista – tulesta – savusta, raunioista tai ABC – saasteista molemmat toiminnot tähtäävät hieman eri näkökulmasta saman ongelmakentän ratkaisemiseen.”¹ Siitä se ajatus, vuonna 2003 suojele- ja pelastustoiminnan kehittämistä, sitten lähti.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian määrittelee Suomen valtion elintärkeät toiminnot, jotka on turvattava kaikissa olosuhteissa. Tavoitteen saavuttamiseksi strategia on määritellyt strategisia tehtäviä, joiden katsotaan olevan luonteeltaan poikkiallisia. Strategiset tehtävät on jaettu vastuuviranomaisille, jotka johtavat suorituskyvyn määrittämisen, ylläpidon sekä tarvittaessa niiden luomisen. Yhtenä tavoitteena on välttää päällekkäisten suorituskykyjen syntyminen eri hallinnonaloille.²

Strategia käsittelee Suomea myös eurooppalaisena toimijana, jolloin keskeisten eurooppalaisten turvallisuustoimijoiden suorituskykyjä tulee olla mahdollista hyödyntää.³ Euroopan unionin ja Naton toimintaympäristössä on suojelealan näkökulmasta yhtäläinen tarve vähentää päällekkäisten instituutioiden ja suorituskykyjen rakentumista Euroopan alueelle. Erityisesti Naton tavoitteena on tulevaisuudessa käyttää sen voimavaroja ja suorituskykyä myös muun yhteiskunnan toimintojen tukemiseen ja toisaalta se valmistautuu hyödyntämään siviiliasiantuntijoiden osaamista⁴.

¹ Pääesikunta: 683/11.1./D/I LUOTT, 1.6.2003 Suojele- ja pelastustoiminnan kehittäminen, 2003, Helsinki, s.1.

² Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea: Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETTS), 2006, s. 6, 13 ja 65–66.

³ Sama, s. 4.

⁴ NATO: NATO’s Comprehensive, Strategic-level Policy for Preventing the Proliferation of Mass Destruction (WMD) and Defending against Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Threats, 2009, s 7. <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official>

Puolustusvoimista annetun lain mukaan puolustusvoimien tehtävät ovat vuoden 2008 alusta; Suomen sotilaallinen maanpuolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen ja osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan⁵. Tehtävien kolmijako on selkeyttänyt puolustusvoimien suorituskykyjen käyttöä erityisesti normaali- ja häiriötilanteissa.

Puolustusvoimat on määrittänyt ne suorituskyvyt, jotka ovat käytettävissä muiden viranomaisten tukemiseen⁶. Puolustushallinnon toimintasuunnitelmassa 2010–2014 mainitaan, että koko yhteiskunnan voimavarat tulee saada käyttöön Suomen puolustamiseksi ja toisaalta sotilaallisia voimavaroja voidaan käyttää yhteiskuntaa uhkaavien kriisien torjunnassa muiden viranomaisten tukena. Suunnitelma edellyttää puolustusvoimia ylläpitämään luetteloa niistä suorituskyvyistä ja joukoista, joita puolustusvoimat voivat osoittaa muiden viranomaisten tukemiseen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian mukaisesti. Toimintasuunnitelmassa todetaan myös, että turvallisuusympäristön muuttuminen on lisännyt suojelealan merkitystä puolustushallinnon toimialalla.⁷

Suojelupuolustus on esimerkki poikkihallinnollisesta toiminnasta, jossa useat eri viranomaiset tuottavat ja tarvitsevat suojelullisia suorituskykyjä. Suojelu on käsitteenä hyvin laaja, sisältäen useita toimialoja. Viranomaisten jokapäiväisten suorituskykytarpeiden takia on suojelelualalle syntynyt päällekkäisiä rakenteita jo normaalioloissa. Strategian toteuttaminen edellyttää, että asioiden käsittelyssä käytettävän terminologian on oltava yhteisesti hyväksyttyä ja ymmärrettyä⁸. Euroopan Unionissa ei myöskään ole käytössä yhteisesti sovittuja termejä CBRN- materiaaleista, -uhkista tai – tapahtumista, vaan ne pitää määritellä esimerkiksi virallisissa asiakirjoissa erikseen⁹.

Tämän tutkimuksen päämääränä on selvittää suojelelupuolustuksen näkökulmasta, mitä eri suorituskyvyn elementtejä sisältäviä strategisia tehtäviä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa on määritelty ja miten termi suojelelupuolustus määritetään ja ymmär-

⁵ Eduskunta: laki puolustusvoimista, 11.5.2007/551, 2§.

⁶ Pääesikunta: AF3138, 11.2.2009, PVOPO D 3.7: Puolustusvoimien tuki muille viranomaisille.

⁷ Puolustusministeriö: Puolustusministeriön hallinnonalan toimintasuunnitelma 2010–2014, 2009, s. 32. Kts. Valtioneuvoston selonteko VNS 1/2009, Suomen Puolustus- ja turvallisuuspolitiikka 2009, s. 95.

⁸ Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea: Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETTS), 2006, s. 24.

Kts. Mäkelä, Seppänen, & Kuokkala. Systeemiäly ja paikkatietomenetelmät viranomaisyhteistyön ja kriisinhallinnan kommunikoinnin ja päätöksen teon tukena, Teknillinen korkeakoulu, Matinen rahoittama tutkimus 2009. Käsitteistön erilaisuus, suorituskykyjen sekäkäyttö ja luottamuksen puute vaikeuttavat viranomaisten välistä kommunikointia.

⁹ Euroopan Unionin komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle kemiallisen, biologisen, säteily- ja ydinturvallisuuden parantamisesta Euroopan unionissa – EU:n CBRN-toimintasuunnitelma, Bryssel 29.6.2009, s. 1.

retään eri hallinnonaloilla. Lisäksi tutkimuksessa selvitetään ne puolustusvoimien suorituskyvyt, joita puolustusvoimien suojelupuolustuksen näkökulmasta voidaan käyttää muiden ministeriöiden vastuulla olevien tehtävien tukemiseen.

1.2. Tutkimustehtävä

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten puolustusvoimien määrittämä suojelupuolustuksen tavoitetila tukee yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategian edellyttämää yhteisten voimavarojen tehokasta käyttöä.

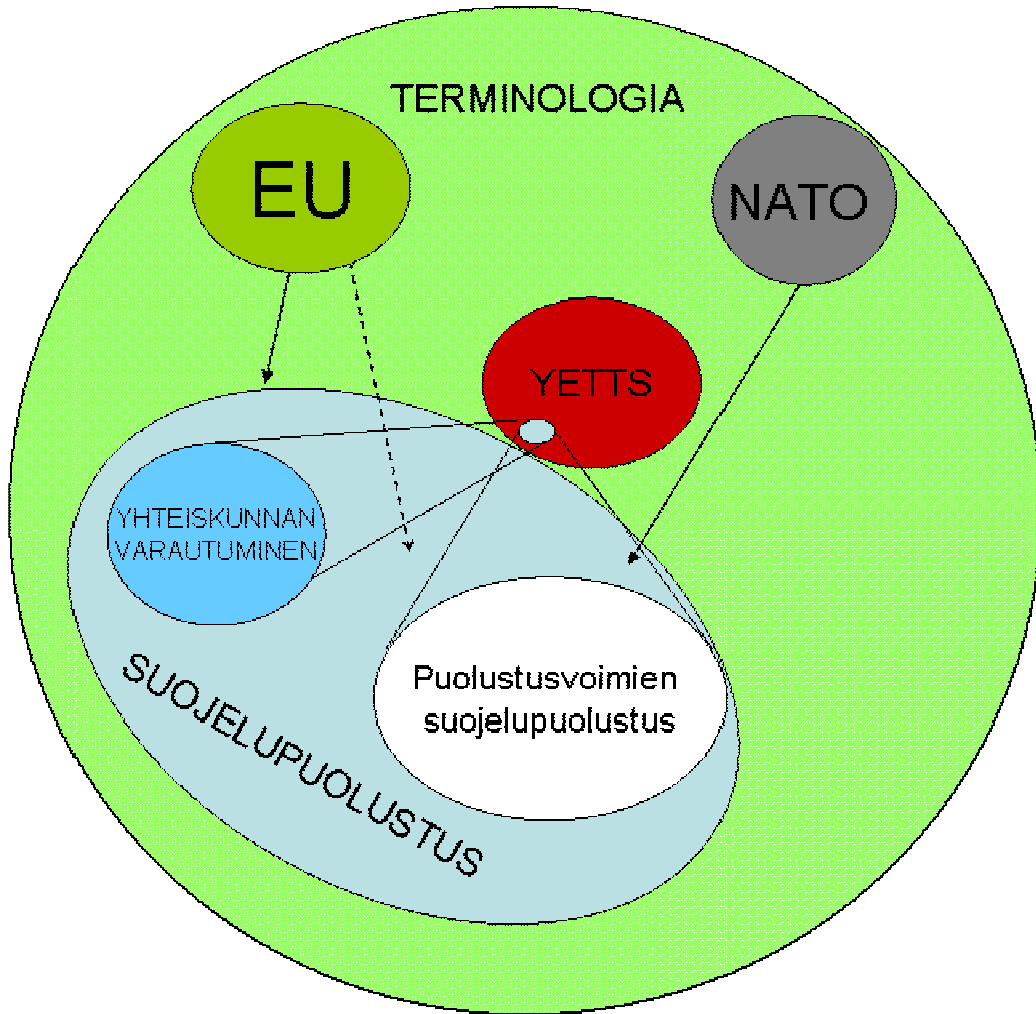
Tutkimuksessa etsitään vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Mitä suojelupuolustus – termi tarkoittaa (käsitteen sisältö, käytön konteksti)?
2. Mitä strategisia tehtäviä suojelupuolustuksen näkökulmasta eri ministeriöille on annettu?
3. Mitä puolustusvoimien suojelupuolustuksen joukkoja ja suorituskykyjä voidaan käyttää muiden viranomaisten tukemiseen?

Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa kartoitettiin miten eri hallinnonalat ja keskeiset eurooppalaiset turvallisuustoimijat määrittelevät suojelupuolustustermin (CBRN- puolustuksen). Toisessa vaiheessa tutkittiin mitä tavoitteita ja tehtäviä strategia asettaa eri hallinnonaloille suojelupuolustuksen näkökulmasta. Kolmannessa vaiheessa selvitettiin mitä puolustusvoimien suojelupuolustuksen suorituskykyjä on hyödynnettävissä muiden viranomaisten tukemiseen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian mukaisesti.

1.3. Tutkimuksen viitekehys ja rajaus

Puolustusvoimien suojelupuolustus on terminä määritelty puolustusvoimien suojelupuolustuksen tavoitetila 2012 suunnitelmassa. Suojelupuolustus termin määrittelyä tai käsitteen vastaavuutta yhteiskunnan muiden toimijoiden, Euroopan Unionin sekä Naton näkökulmiin ei ole aikaisemmin tutkittu. Aiempaa tutkimusta puolustusvoimien suojelupuolustuksen suorituskykyjen käyttämisestä muiden viranomaisten tukemiseen ei ole. Kuvassa 1 on esitetty tutkimuksen viitekehys. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan niitä puolustusvoimien suojelupuolustuksen suorituskykyjä ja joukkoja, jotka on suunniteltu muiden viranomaisten tukemiseen.



Kuva 1. Tutkimuksen viitekehys

1.4. Tutkimusmenetelmä

Tutkimus toteutettiin laadullisen tutkimuksen keinoin¹⁰. Tutkimuksessa kuvataan suojelupuolustusta osana Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa. Tutkimusotteena käytetään käsiteanalyysia. Tutkimusprosessi on hermeneuttinen kehä, jossa käsitteet ja määritelmät sekä niihin liittyvät tekstit ovat jatkuvasti muuttuvia dynaamisia prosesseja¹¹.

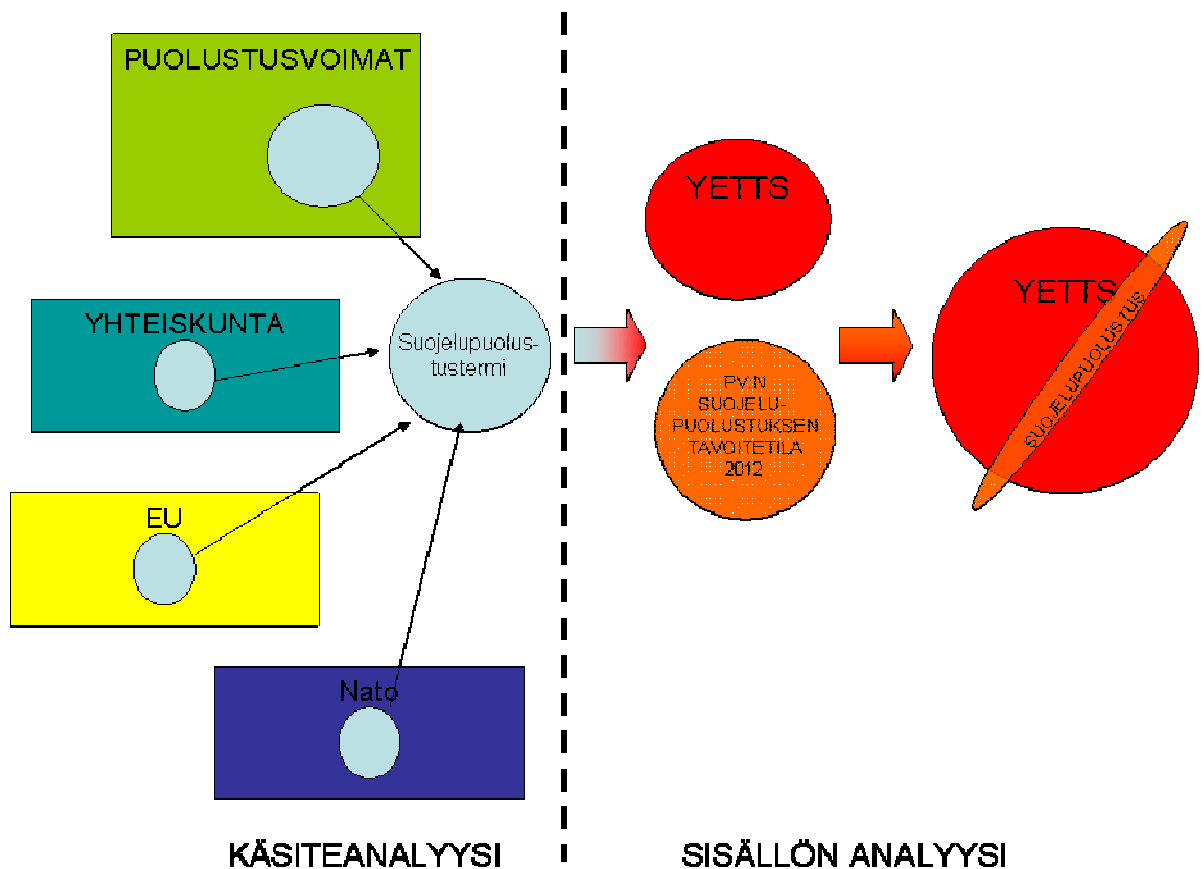
Tutkimuksen pääaineiston muodostavat puolustusvoimien suojelupuolustuksen tavoitetilä 2012 -asiakirja ja Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Tutkimuksen lähdeaineiston tulkintaan käytettiin käsiteanalyysia, tavoitteena tutkia suojelupuolustustermin merkityksiä eri hallinnonaloilla, Euroopan Unionissa sekä Natossa. Suojelupuolustustermi on poikkihallinnollinen ja sisältää useita päällekkäisiä rakenteita ja määritelmiä, joiden merkitys-

¹⁰ Hirsjärvi, S., Remes.P.&Sajavaara, P. 2009. Tutkija ja kirjoita, Tammi, Hämeenlinna, s. 164.

¹¹ Huttunen, M.&Metteri, J. 2008. Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan tutkimukseen, maanpuolustuskorkeakoulu, taktiikan laitos, julkaisusarja 2, Edita Prima Oy, Helsinki, s. 23-26.

Järvinen, P.&Järvinen, A. 2004, Tutkimustyön metodeista, Opinpajan kirja, Tampere, s. 189-190.

ten ja sisällön ymmärtäminen on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategian näkökulmasta keskeistä. Käsiteanalyysin tuloksia hyödynnettiin tutkimuksen seuraavassa vaiheessa, jossa sisällön analyysin kautta tunnistettiin, mitä suojelupuolustuksen elementtejä yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja strategiset tehtävät sisältävät. Tutkimuksen viimeisessä vaiheessa selvitettiin, mitä suojelupuolustuksen joukkoja ja suorituskykyjä puolustusvoimat voi käyttää muiden viranomaisten tukemiseen. Analyysimenetelmien käyttö tutkimuksessa on esitetty kuvassa 2. Lähdeaineistoa on täydennetty kyselytutkimuksella ja haastatteluilla terminologisten johtopäätösten vahvistamiseksi.



Kuva 2. Tutkimuksen analyysimenetelmät.

Tutkimusmenetelmä on perinteinen asiakirjalähteistöön perustuva tutkimus, jossa pääosa lähteistä on viranomaisten itsensä tuottamaa. Näin ollen arkistolähteiden osalta tarvetta ulkoiseen lähdekritiikkiin ei juuri ole, sen sijaan sisäistä lähdekritiikkiä on käytettävä asiakirja-aineiston tarkoitusta ja kohderyhmää arvioitaessa. Sisäiseen lähdekritiikkiin kuuluu mahdollisten taustatendenssien huomioiminen.¹²

¹² Renvall, P.1965. Nykyaajan historiantutkimus, WSOY, Porvoo. s. 137-138, 165-167.

1.5. Keskeiset käsitteet ja määritelmät

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa määriteltyjen asioiden käsittelyssä käytettävä terminologia on oltava yhteisesti hyväksyttyä ja ymmärrettyä¹³. Ilman yhteistä terminologiaa asioiden yhteensovittaminen on vaikeaa. Käsitteiden määritelmät ovat löydettävissä normihierarkian eri tasoilta; lait, asetukset, komiteamietinnöt ja viranomaisten sisäinen ohjeistus. Seuraavassa esitellään tutkimustyössä käytetyt keskeiset käsitteet ja määritelmät. Suojelupuolustus- ja puolustusvoimien suojelupuolustus- käsitettä on analysoitu laajemmin seuraavassa luvussa.

”Pelastustoimintaan kuuluvat kokonaisuudet ovat hätäilmoitusten vastaanotto, pelastusyksiköiden ja muun avun hälyttäminen, väestön varoittaminen, uhkaavan onnettomuuden torjuminen, vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen, tulipalojen sammuttaminen ja muiden vahinkojen torjuminen ja rajoittaminen, jälkiraivaus ja -vartiointi sekä näihin liittyvät johtamis-, tiedotus-, huolto- ja muut tukitoiminnot.”¹⁴

”Yhteiskunnan elintärkeillä toiminnoilla tarkoitetaan yhteiskunnan toiminnalle välttämättömiä toimintokokonaisuuksia. Elintärkeiden toimintojen turvaamisella osaltaan ylläpidetään valtiollinen itsenäisyys, yhteiskunnan turvallisuus sekä väestön elinmahdollisuudet. Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ovat:

- valtion johtaminen
- kansainvälinen toiminta
- valtakunnan sotilaallinen puolustaminen
- sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen
- talouden ja infrastruktuurin toiminta
- väestön toimeentuloturva ja toimintakyky sekä
- henkinen kriisinkestävyys.”¹⁵

”Kokonaismaanpuolustuksella tarkoitetaan kaikkia niitä sotilaallisia ja siviilialojen toimia, joilla turvataan Suomen valtiollinen itsenäisyys sekä väestön elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan. Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamiseen kuuluvat julkisen sektorin eli valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja kuntien sekä yksityisen sektorin toimenpiteiden ja kansalaisten vapaaehtoisen toiminnan yh-

¹³ YETTS 2006, 2006, s. 24.

¹⁴ Eduskunta: Pelastuslaki 13.6.2003/468, 43§.

¹⁵ YETTS 2006, s. 69.

teensovittaminen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa.”¹⁶

”Suojelupuolustuksella tarkoitetaan eri hallinnonalojen valtakunnan tason toimenpiteitä, joiden päämääränä on joukkotuhoaseiden aiheuttaman uhkan vähentäminen, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen sekä kansalaisten suojaaminen em. aseiden ja vaarallisten aineiden aiheuttamilta vaaroilta.”¹⁷

”Puolustusvoimien suojelupuolustuksen päämäärä on ehkäistä ennalta onnettomuudet sekä joukkotuhoaseiden, vaarallisten aineiden ja polttoaseiden käyttö sotilaskohteita vastaan, minimoida niiden vaikutukset sekä palauttaa onnettomuuden tai hyökkäyksen kohteeksi joutuneen joukon toimintakyky siten, että se pystyy täyttämään tehtävänsä ja säilyttämään toimintavapautensa.”¹⁸

Pioneeri- ja suojelutarkastajan johdolla toteutettu pioneeriaselajin doktriinin tarkastustyö vuonna 2009 on tuottanut ohjesääntöluonnoksen Pioneeritoimintaopas. Oppaassa on tarkennettu myös pioneeriaselajiin kuuluvan suojelun käsitteistö ja termistö. Alla olevat termit edustavat aselajin nykynäkemyistä käytettävistä käsitteistä

”Suojelupuolustuksella tarkoitetaan kaikkia niitä eri hallinnonalojen toimenpiteitä, joiden päämääränä on suurtuhoaseiden aiheuttaman uhkan vähentäminen ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen sekä kansalaisten suojaaminen CBRN -aseiden, vaarallisten aineiden ja onnettomuuksien aiheuttamilta vaaroilta.”¹⁹

”Suojelun tarkoituksena on suojata ihmishenkiä ja materiaaleja sekä rajoittaa vahinkoja vaaranhallinnan keinoin osana suojelupuolustusta. Suojelulla hankitaan sellainen kyky, että kynnys käyttää suurtuhoaseita vastaan nousee korkealle.”²⁰

”Suojelun päämääränä on varautua ja vähentää aseiden ja muiden taisteluaineiden käytön vaikutuksia suojautumalla ja palauttamalla taistelukyky. CBRN – suojelun päämääränä on vähentää ja rajoittaa joukkotuhoaseiden ja muiden vaarallisten aineiden tuho vaikutuksia.”²¹

¹⁶ Puolustusministeriö: Puolustusministeriön strategia 2025, 2006, s. 23.

¹⁷ PVAH Puolustusvoimien määritelmärekisteri

¹⁸ Pääesikunnan maavoimaosasto: R4046/12.6/D/II/29.6.2005 VIRK. Puolustusvoimien suojelupuolustuksen tavoitetila 2012 (Tavoitetila 2012), liite 9.

¹⁹ Pioneeritoimintaopas 2010 (PTO 2010), luonnos 1.9.2009, s. 56.

²⁰ Sama, s. 32.

²¹ Sama, s. 32.

2. SUOJELUPUOLUSTUS

2.1. Uudet käsitteet

Käsitteenä puolustusvoimien suojelupuolustus ja suojelupuolustus ovat perua vuonna 2005 laaditusta Puolustusvoimien suojelupuolustuksen tavoitetila -asiakirjasta, johon oli koottu vuosikymmenen alussa toteutetun doktriinivaihtelun tulokset.

Suojelupuolustus on osa kokonaismaanpuolustuksen käsitettä. Tavoitteena on yhdistää valtakunnassa olevat eri hallinnonalojen suojelupuolustuksen voimavarat turvaamaan yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja²². Puolustusvoimien suojelupuolustus on osa suojelupuolustusta ja sitä kautta osa kokonaismaanpuolustusta. Puolustusvoimien suojelupuolustuksen suorituskyvyt rakennetaan sotilaallisen maanpuolustuksen lähtökohdista. Puolustusvoimien suojelupuolustus toimii esimerkkinä sotilaallisen maanpuolustuksen keinoin tuotetusta suorituskyvystä, jota kyetään sellaisenaan käyttämään tukemaan myös muuta yhteiskuntaa ja viranomaisia laaja-alaisten turvallisuussuhkien torjunnassa.

Eversti evp Kyösti Tomperin pääesikunnan tilauksesta laatima ”Suojelu- ja pelastustoiminnan periaatteet” -asiakirja on ”Puolustusvoimien suojelupuolustuksen tavoitetila 2012” -asiakirjan esiselvitystyön tiivistelmä. Tiivistelmässä käytetään puolustusvoimien suojelupuolustuksesta termiä puolustusvoimien suojelu- ja pelastustoiminta²³. Tavoitetilan määritelmä puolustusvoimien suojelupuolustus on johdettu suoraan Tomperin laatiman puolustusvoimien suojelu- ja pelastustoiminta -käsitteestä.

Puolustusvoimien suojelupuolustuksen tavoitetila 2012 -asiakirjassa on suojelupuolustus termistä käytetty neljää hivenen erilaista määritelmää. Nämä eroavat myös puolustusvoimien määritelmärekisterissä olevasta määritelmästä. Määritelmät eivät sisällä pelastustoiminnan päämääriä, vaikka pelastustoiminta määritetään osaksi suojelupuolustuskäsitettä. Asiakirja käyttää suojelupuolustuksesta myös termiä CBRN – puolustus.²⁴

*”Tavoitetilassa suojelu- ja pelastustoiminnan kokonaisuuden kattoterminä käytetään **suojelupuolustusta** (CBRN- puolustus) jolla tarkoitetaan kaikkia niitä toimenpiteitä, joiden päämää-*

²² Tavoitetila 2012, liite 1 ja liite 4.

²³ Kyösti Tomperi: Suojelu- ja pelastustoiminnan periaatteet, tiivistelmä, Jyväskylä, 23.12.2004, s. 3.

²⁴ Tavoitetila 2012, s. 1.

ränä on ennaltaehkäistä, havaita, seurata ja toteuttaa vastatoimenpiteet sekä jälkihoito uhkia vastaan.”²⁵

*”Tavoitetilassa suojele- ja pelastustoiminnan kattoterminä käytetään **suojelupuolustusta** (CBRN- puolustus), jolla tarkoitetaan kaikkia niitä toimenpiteitä, joiden päämääränä on toisaalta joukkotuhoojien aiheuttaman uhkan vähentäminen ja toisaalta yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen sekä kansalaisten suojaaminen em aseiden ja vaarallisten aseiden aiheuttamilta vaaroilta.*”²⁶

*” **suojelupuolustus** (CBRN- puolustus) jolla tarkoitetaan kaikkia niitä toimenpiteitä, joiden päämääränä on ennaltaehkäistä, havaita, seurata ja toteuttaa vastatoimenpiteet sekä jälkihoito suojelullisia (CBRN- aseet ja aineet sekä muut vaaralliset aineet) uhkia vastaan.*”²⁷

*”**Suojelupuolustus** (CBRN- puolustus) on puolustusvoimissa käytössä oleva termi, joilla tarkoitetaan suojelutoimenpiteiden ja pelastustoiminnan muodostamaa kokonaisuutta.*

Lisäksi sillä tarkoitetaan eri hallinnonalojen valtakunnantason toimenpiteet, joiden päämääränä on joukkotuhoojien aiheuttaman uhkan vähentäminen, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen sekä kansalaisten suojaaminen edellä mainittujen aseiden ja vaarallisten aineiden aiheuttamilta vaaroilta.”²⁸

Pioneeritoimintaoppaan luonnoksessa suojelualan käsitteitä on jälleen muutettu. Käsitteistä on poistunut puolustusvoimien suojelupuolustus- termi ja sen tilalle on määritelty käsite suojele ja uutena käsitteenä on CBRN- (kemiallinen, biologinen, radiologinen ja ydinase) suojele. Oppaan käsittehierarkian mukaisesti suojele on osa suojelupuolustusta. Suojelupuolustus pitää käsitteenä sisällään myös pelastustoiminnan päämääriä. Suojelupuolustuksen tavoitetila- asiakirjassa onnettomuuksiin varautuminen on mainittu vain puolustusvoimien suojelupuolustuksen päämäärässä. CBRN- suojelelun käsittehierarkkinen asema ei ilmene Pioneeritoimintaoppaasta ja myös käsitteen päämäärä on kuvattu epämääräisesti. Oppaassa suojelelun päämääräksi on määritetty joukkotuhoojien ja muiden vaarallisten aineiden tuho vaikutusten vähentäminen ja rajoittaminen. Vaaralliset aineet on merkitty sisältävän Naton termin toxic industrial chemical (TIC) ja toxic industrial material (TIM)²⁹. Tämä ilmaisu ei ole yksiselitteinen, sillä

²⁵ Tavoitetila 2012, s. 1.

²⁶ Sama, liite 1.

²⁷ Sama, liite 7.

²⁸ Sama, liite 9.

²⁹ PTO 2010, s. 32.

toxic industrial material pitää sisällään käsitteet toxic industrial chemicals, - biologicals ja – radiologicals³⁰.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia ja Puolustusvoimien suojelu- puolustuksen tavoitetila 2012 -asiakirjojen yhtenä tavoitteena on määritellä ja yhtenäistää eri viranomaisten käyttämää terminologiaa. Hyvänä esimerkkinä terminologian yhtenäistamisestä on sanastokeskuksen vuonna 2007 julkaisema Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto. Työhön osallistui Suomen pelastusalan keskusjärjestö sekä varautumisen ja väestönsuojelualan organisaatiota. Työn tavoitteena oli selventää käsitteitä ja yhdenmukaistaa termejä niin kotimaisessa, kuin kansainvälisessä viranomaisyhteistyössä. Sanastolla helpotetaan viestintää ja ennaltaehkäistään terminologiasta aiheutuvia väärin käsityksiä.³¹ Suojelupuolustuksen ja eri hallinnonalojen yhteistoiminnan näkökulmasta sanaston laatimasta työryhmästä puuttui puolustusvoimien suojelupuolustuksen asiantuntija. Sanastossa ei määritellä puolustusvoimien suojelupuolustuksen käsitteitä eikä niiden hierarkioita. Termejä suojelu, suojelupuolustus tai puolustusvoimien suojelupuolustus ei käsitellä sanakirjassa. Suojelupuolustuksen näkökulmasta sanasto ei yhdenmukaista eri viranomaisten terminologiaa.³²

2.2. Sisältö

Tavoitetilan suojelupuolustuksen toiminnallinen jako mukailee Naton AJP-3.8 doktriinin jakoa³³. Suomessa toiminnallisuudet on jaettu kolmeen osaan: suojelutiedustelu ja -valvonta, ilmoittaminen sekä vaaranhallinta. Naton määritelmässä mainittu suojelulääketieteellinen tuki on Suomessa osa lääkintähuoltoa ja fyysinen suojautuminen on osa vaaran hallintaa.³⁴ Jako

³⁰ Nato: North Atlantic treaty organisation standardization agency, CBRN defence operations (ATP-3.8.1 volume 1), 2010, s. 1-2.

³¹ Sanastokeskus TSK ry, varautumisen ja väestönsuojelun sanasto, Helsinki 2007, esipuhe.

³² Tiina Tarvainen: EU:n taistelujoukot ja epäsymmetrinen sodankäynti, Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen laitoksen, julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat 17, Edita Prima Oy, Helsinki 2006, s. 291-292.

Esimerkkinä käsitteiden määritelmien puutteesta toimii Tiina Tarvaisen artikkeli. Hän käyttää suojelupuolustus termiä hyvin kattavasti ja samalla epämääräisesti. Hän on määritellyt suojelupuolustuksen niin, että se pitää sisällään suojelulääkinnän. Toisaalta hän käyttää myös ilmaisua sotilaallisten voimavarojen puolustuksellinen käyttö CBRN aseiden torjunnassa, mikä ei kuitenkaan tue termin suojelupuolustuksen sisällön ymmärtämistä. *”Suojelupuolustuksen erityisosaamista tarvitaan, jos vaarallisten aineiden käsittely, tunnistaminen ja niihin reagointi joudutaan varmistamaan tai jos joudutaan selvittämään myrkyllisten aineiden leviämisen ja siviilien vahingoittumisen tila. Sotilaallisten voimavarojen puolustuksellinen käyttäminen tarjoaa toimintaedellytykset terrorismin tai CBRN-aseiden torjumiselle, jonka tulee olla eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön ja osaamiseen perustuvaa.”*

³³ Nato: North Atlantic treaty organisation standardization agency, Allied joint doctrine for NBC defence.(AJP 3.8), 2003, s. 2-2 .

Kts. sama, s. xi. ”AJP-3.81 describes the functional area of NBC defence. It is a level 2 ‘Supporting Joint Doctrine’ publication and it is subordinate to the Keystone AJP-3 (Allied Joint Operations) which in turn is subordinate to the Capstone AJP-01 (Allied Joint Doctrine). All other NATO documents with an NBC content will need to reflect the specialist guidance provided by AJP-3.8.”

³⁴ Tavoitetila 2012, liite 3.

rajaa suojelulääkinnän pois suojelupuolustuksen toiminnallisesta jaosta. Tämä ei liene ollut tarkoituksena, ottaen huomioon, että suojelupuolustuksella tarkoitetaan kaikkia valtakunnan tason toimenpiteitä, joilla suojataan kansalaisia muun muassa joukkotuhoaseiden vaikutuksilta.

Euroopan Unionin CBRN-toimintasuunnitelman mukaan pelastustoimen ja lääkintähenkilöstön toimenpiteet ovat samat, riippumatta siitä, onko kyse onnettomuudesta tai tahallisesta teosta³⁵.

Varautumisen ja väestönsuojelun sanaston vaarallisen aineen määritelmä ei sisällä tartunta-vaarallisia aineita. Määritelmän mukaisesti vaarallinen aine voi aiheuttaa ympäristössään vaaran, kohdassa viitataan myös termiin CBRN.³⁶ Sanasto ei kuitenkaan määrittele kuuluvatko CBRN-aseet vaarallisiin aineisiin vaikkakin ne aiheuttavat ympäristölleen vaaran vai pitäisikö käyttää termiä CBRN-aineet. Sosiaali- ja terveysministeriön asetus vaarallisten aineiden luettelosta ei käsittele CBRN-aineita eikä tartuntavaarallisia aineita³⁷. Puolustusvoimien CBRN-suojelu yhdistää vaarallisten aineiden ja CBRN-aseiden aiheuttamat vaarat.

Sisäasiainministeriön pelastuslain uudistamisen esiselvityksen väestönsuojelujärjestelmää koskevien säännösten muutostarpeet -alanhkeen työryhmämuistio käsittelee yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategiassa määriteltyjen uhkamallien ja erityistilanteiden avulla suuronnettomuuksiin verrattavia tapahtumia, josta esimerkkinä mainitaan vakava vaarallinen päästö, mukaan lukien CBRN-tilanne. CBRN-tilanne määritellään ”kemiallisen, biologisen, säteilyaineen tai ydinaseen” käytöksi tuhotyössä.³⁸ Alatyöryhmä ei ole määritellyt termiä kattavasti. Työryhmä ei ole myöskään määritellyt termiä tuhotyö. Tarkoituksena on ilmeisesti ollut tehdä ero esimerkiksi tehtaasta tuhotyön seurauksena vapautuneen vaarallisen aineen ja CBRN-aineilla ja aseilla aiheutetusta tilanteesta.

Suojelupuolustuksen tavoitetila jakaa suojelupuolustuksen valmistelun, suunnittelun ja yhteistoiminnan sisällöltään viiteen kokonaisuuteen. Näitä kokonaisuuksia ovat: uhkakuvan muodostaminen, valmiuden ylläpitäminen, riskien hallinta, joustavuus ja yhteistoiminta sekä toi-

Kts. Sotatekninen arvio ja ennuste 2020, osa 2, 2004, s. 237. ”Maavoimien suojelujärjestelmä koostuu ABC – aseiden ja vaarallisten aineiden tiedustelusta, joukkojen varoittamisesta ja ilmoituksista, fyysisestä suojautumisesta, vaaratilanteiden hallinnasta sekä suojelulääkinnästä ja muista tukitoimista.”

³⁵ Euroopan Unionin komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle kemiallisen, biologisen, säteily- ja ydinturvallisuuden parantamisesta Euroopan unionissa – EU:n CBRN-toimintasuunnitelma, Bryssel 29.6.2009, s. 1.

³⁶ Sanastokeskus TSK ry: varautumisen ja väestönsuojelun sanasto, Helsinki 2007, s. 28.

³⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö: Asetus vaarallisten aineiden luettelosta (509/2005), 2005, 1§:n k 1.

³⁸ Sisäasiainministeriö: Pelastuslain uudistamisen esiselvitys- hanke, väestönsuojelujärjestelmää koskevien säännösten muutostarpeet –alanhake, työryhmämuistio 31.3.2008, s. 10.

mintakyvyn ylläpitäminen. Kokonaisuuksien avulla pyritään luomaan hyvä suojelupuolustuksen kokonaisuus.³⁹ Edelleen kokonaisuuden tarkastelussa ja kehitettäessä suojelupuolustusta käsitellään järjestelmänä, joka jaetaan seitsemään osaelementtiin; tiedustelu ja valvonta, johtaminen, vaikuttaminen, suoja, valmius, henkilöstö ja koulutus sekä huolto.⁴⁰

2.3. Johtopäätökset

Miten termit suojelupuolustus ja puolustusvoimien suojelupuolustus tulisi ymmärtää? Suojelupuolustuksen tavoitetila 2012 asiakirja ei anna tähän yksiselitteistä vastausta. Asiakirja sekoittaa käsitteiden määritelmät keskenään, eikä siitä selviä käsitteiden hierarkia. Suojelupuolustus on määritelty sisältämään eri hallinnonalojen valtakunnan tason toimenpiteitä. Pioneeritoimintaoppaan luonnoksestakaan ei selviä mitä valtakunnallisella suojelupuolustuksella tarkoitetaan, sen päämäärä on kuitenkin määritelty.

Suojelupuolustus on terminä otettu käyttöön Naton *Allied Doctrine for Joint Operation (AJP3.8)* – asiakirjasta. Siinä määritellään operatiivisen tason joukon suojelupuolustuksen doktriinia⁴¹. Tomperi toteaa, etteivät Naton ja Suomen suojelutoiminnan päämäärät ja doktriinit eroa toisistaan ja ne ovat sisällöltään samankaltaiset. Hänen mukaansa terminologiset erot vaikeuttavat kuitenkin yhteistoimintaa ja ensitilassa olisi määriteltävä puolustusvoimien suojelualan termit Naton kanssa yhteensopiviksi. Terminologian uudistamishankkeen hän on esittänyt kiireelliseksi⁴².

Tomperin tutkimustyössä todetaan, että Naton, puolustusvoimien suojelutoiminnan sekä Suomen suojelupuolustuksen päämäärät ovat samankaltaiset. Naton ohjeet käsittelevät operatiivisen joukon toimintaa ja doktriineja. Niissä ei oteta kantaa, miten kyseiset suorituskyvyt luodaan. Olettamuksena on, että kaikille operatiivisille joukoille on luotu suorituskyky – koulutuksen, materiaalin, ohjeiden ja henkilöstön avulla⁴³. Suomen suojelupuolustuksen päämäärä pohjautuu olettamukseen, että kaikilla eri hallinnonaloilla olisi jo olemassa suorituskykyjä ja ne perustuisivat yhteisesti hyväksytyihin standardeihin. Naton ohjeet eivät myöskään huomioi muita suojelupuolustuksen toimijoita eivätkä niiden toimien yhteensovittamista.

³⁹ Tavoitetila 2012, liite 4.

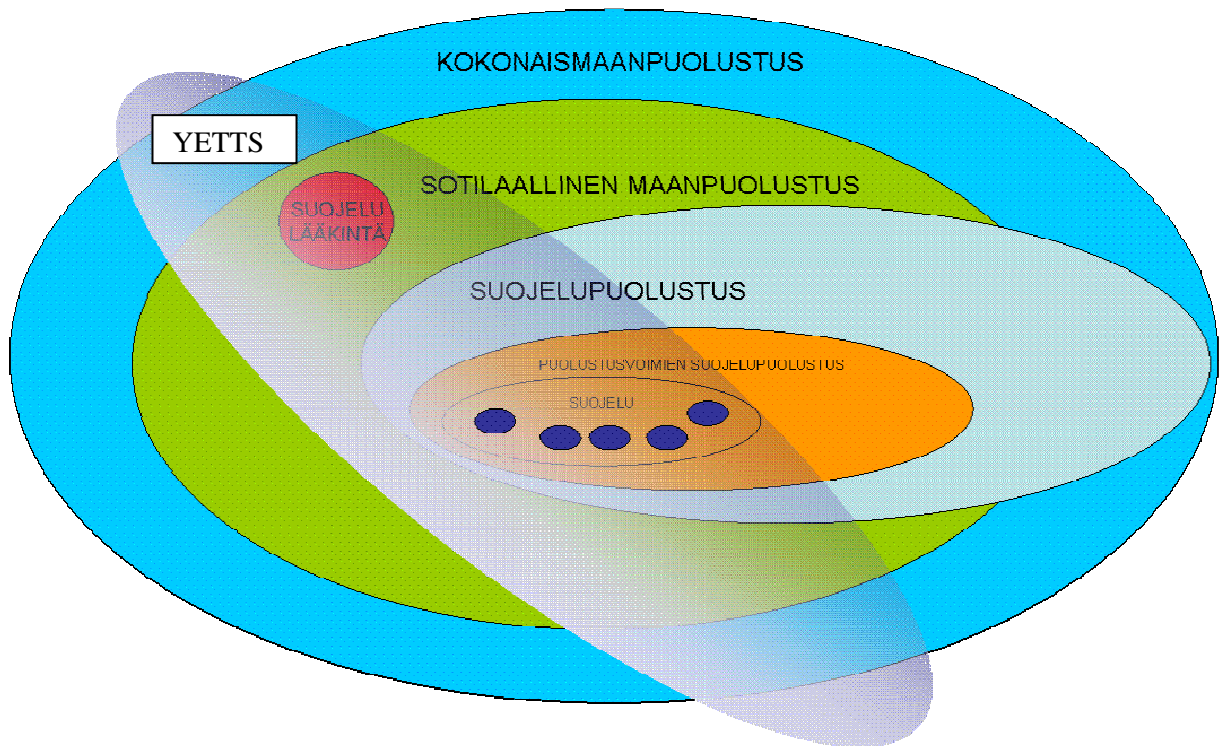
⁴⁰ Sama, liite 6.

⁴¹ Nato: North Atlantic treaty organisation standardization agency, *Allied Doctrine for Joint Operations (AJP-3(A))*, s. 1-1. "Allied Doctrine for Joint Operations' describes the fundamental principles of joint operations and provides guidance on the conduct of joint operations at the operational level"

⁴² Kyösti Tomperi, *Suojelun interoperabiliteettivaatimukset*, Jyväskylä, 18.12.2003, s. 4 ja 31-32.

⁴³ Nato: North Atlantic treaty organisation standardization agency, *Allied joint doctrine for NBC defence (AJP 3.8)*, 2003, s. 1-1 ja 1-2.

Puolustusvoimien suojelupuolustuksen tavoitetila 2012-asiakirja ja Pioneeritoimintaoppaan luonnos eivät määrittele suojelupuolustuksen normihierarkiaa. Tavoitetilasta ei selviä miten termit suojelupuolustus, puolustusvoimien suojelupuolustus, pelastustoiminta ja suojele liittyvät käsittehierarkkisesti toisiinsa. Tavoitetila-asiakirjasta puuttuu kokonaan liite 8, jonka alun perin piti käsitellä suojelupuolustuksen käsittehierarkiaa. Kuvassa 3 on tutkijan analyysi tavoitetila-asiakirjassa ja Pioneeritoimintaoppaan luonnoksessa käytettyjen käsitteiden hierarkiasta.



Kuva 3. Käsittehierarkia

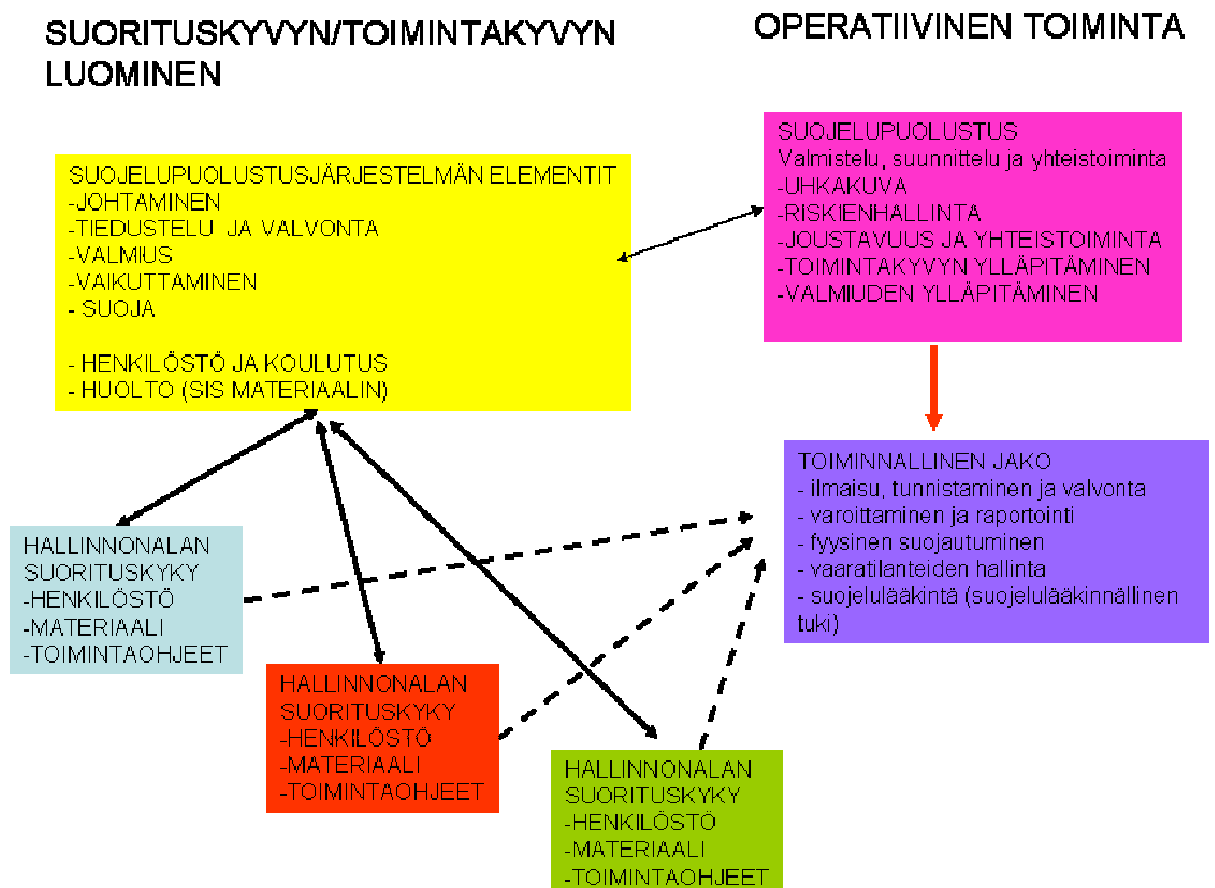
Tavoitetila määrittelee suojelupuolustuksen toiminnallisen jaon mutta ei puolustusvoimien suojelupuolustuksen toiminnallista jakoa. Tavoitetila-asiakirjaa tutkittaessa herää kysymys, onko tavoitteena ollut kuvata puolustusvoimien suojelupuolustuksen toiminnallinen jako? Tavoitetila määrittelee suojelupuolustuksen sisältävän kaikki ne valtakunnan tason toimenpiteet, joilla muun muassa suojataan yhteiskunta joukkotuhoaseiden ja vaarallisten aineiden aiheuttamilta vaaroilta⁴⁴. Yksi suojelupuolustuksen määritelmistä sisältää myös jälkihoidon kyseisiä uhkia vastaan⁴⁵. Asiakirjan tavoitteena lienee ollut kuvata puolustusvoimien suojelupuolustuksen jako, jolloin suojelulääkinnälliset toimet olisivat osa sotilaallista maanpuolustamista lääkintähuollon osana. Tällöin suojelulääkinnälliset toimet olisivat myös osana suojelupuolustusta.

⁴⁴ Tavoitetila 2012, liite 9.

⁴⁵ Sama, s. 1.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian tavoitteena on estää päällekkäisten suorituskyykyjen luominen ja suorituskyykyaheen syntyminen⁴⁶. Tavoitetilassa esitetty suojelupuolustuksen toiminnallinen jako ei ole käyttökelpoinen strategisella eli valtakunnallisella tasolla. Siinä ei esimerkiksi huomioida fyysistä suojautumista eikä suojelulääkintää omina kokonaisuuksina. Suojelupuolustuksen toiminnallisen jaon tulisi helpottaa eri viranomaisille kuuluvien vastuiden määrittämistä päällekkäisten toimintojen estämiseksi.

Suojelupuolustuksen keinotekoinen jako toiminnallisuuteen, järjestelmä elementteihin sekä valmisteluun, suunnitteluun ja yhteistoimintaan ei tue kokonaisuuden ymmärtämistä. Tutkijalle jää epäselväksi tarkoitetaanko suojelupuolustuksen toiminnallisella jaolla puolustusvoimien suojelupuolustuksen toiminnallista jakoa ja miten eri hallinnonalojen yhteistoiminta toteutetaan? Kuvassa 4 on tutkijan laatima kaaviokuva suojelupuolustuksesta tutkimuksessa käytetyn lähdeaineiston valossa.



Kuva 4. Suojelupuolustuksen toimintakyvyn luominen ja operatiivinen toiminta

⁴⁶ YETTS 2006, s. 6.

Tavoitetila asiakirjan pyrkimyksenä on selkeyttää suojelutoiminnan yhteensovittamista⁴⁷. Edellä käsitellyn perusteella voidaan todeta, ettei tavoite ole täytynyt. Tomperin vuonna 2003 esittämiä kiireellisiä toimenpiteitä, kuten terminologian uudistamista, ei vielä vuonna 2009 ole tehty⁴⁸. Puolustusvoimien pelastustoimiala ei ole vielä tavoitetilan mukaisesti osa suojelu- puolustusta. Puolustusvoimien pelastustoiminnan integroituminen suojelualan terminologiaan ja hallintorakenteeseen hakee vielä muotoaan⁴⁹. Tavoitetila määrittää pelastustointa koskevan yhteistoiminnan tasot, muttei määritä miten pelastustoimi käsittehierarkkisesti ja toiminnallisesti on osa suojelupuolustusta⁵⁰. Kuluuko pelastustoimiala suojelutoimialaan ja sitä kautta pioneeriaselajiin vai ei? Lähdeaineistosta ei ole löydettävissä yksiselitteistä vastausta tähän. Tätä asiakokonaisuutta ei Suojelupuolustuksen tavoitetila 2012 ja Pioneeritoimintaoppaan luonnoksessa käsitellä yksiselitteisesti.

Tavoitetila ei mahdollista konkreettisia toimenpiteitä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian vaatimusten mukaisesti. Siinä ei esimerkiksi käsitellä, miten suojelupuolustuksen eri hallinnonalojen toimet yhteen sovitetaan.

3. YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIA

3.1. Strategia ja suojelupuolustus

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko on pohjana Suomen turvallisuutta ja kansainvälisiä suhteita käsitteleville selonteille, strategioille ja ohjelmille. Selonteossa turvallisuuspolitiikalla ei enää vastata vain sotilaalliseen ja poliittiseen uhkaan vaan siinä

⁴⁷ Tavoitetila 2012, liite 7.

⁴⁸ Pioneerirykmentti: Suojelun Erikosisoston suorituskyvyn kehittäminen projektin väliraportti, 2009, s. 10.

⁴⁹ Pääesikunta käyttää (2009) pelastustoimialasta englanninkielen käännöstä rescue branch, mikä tarkoittaa ase- lajia. Vuoden 2008 toimintakertomuksessa puolustusvoimat kertoo pelastustoimialan vakiinnuttaneen asemaansa osana puolustusvoimien muuta toimintaa, ei osana suojelupuolustusta. Ruotsinkielinen käännös puolustusvoimien pelastustoimialasta, försvarsmaktens räddningverksamhetens, tarkoittaa puolustusvoimien pelastustoimintaa. Käännösten erilaisuus muuttaa sanoman sisältöä ja merkitystä.

Pääesikunta, Toimintakertomus 2008, Helsinki 2009, s.16. ”Vuonna 2008 puolustusvoimien pelastustoimiala keskittyi erityisesti muiden viranomaisten tukemiseen sekä toimialan aseman vakiinnuttamiseen osana puolustusvoimien muuta toimintaa. Pelastustoimialan toiminnallista organisaatiota kehitettiin vastaamaan vuoden alussa käyttöön otettua hallintorakennetta.”

Kts. Pääesikunta: The finnish defence forces annual report 2008, Helsinki 2009, s.16. “In 2008, the Defence Forces rescue branch focused on supporting other authorities as well as establishing the branch’s position as part of the Defence Forces’ other operations. The operational organisation of the rescue sector was developed to correspond to the administrative structure implemented at the start of the year.”

Kts. Pääesikunta: Försvarsmaktens verksamhetsberättelse 2008, Helsinki 2009, s. 16. ”År 2008 fokuserade försvarsmaktens räddningsverksamhet särskilt på stöd till andra myndigheter och på att etablera verksamhetsområdet som en del av försvarsmaktens verksamhet. Räddningsverksamhetens operativa organisation utvecklas så att den motsvarar den förvaltningsstruktur som infördes i början av året.”

⁵⁰ Tavoitetila 2012, liite 4.

vastataan laajan turvallisuuskäsitteen mukaisiin uhkiin. Näitä laajan turvallisuuskäsitteen mukaisia uhkia ja niihin varautumista eri hallinnonalojen toimenpitein käsitellään yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa.⁵¹

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategian tavoitteena on ylläpitää valtiollista itsenäisyyttä, yhteiskunnan turvallisuutta ja väestön elinmahdollisuuksia⁵². Strategia on valtioneuvoston ohjauskirja, jolla se konkretisoi valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa ja muita turvallisuuteen liittyviä ohjauskirjoja. Ministeriöt sisällyttävät periaatepäätöksen edellyttämät toimenpiteet hallinnonalansa säännönmukaisesti toiminnan- ja talouden suunnittelu- ja toimeenpanoasiakirjoihin.⁵³

”Strategialla sovitaan yhteen hallinnonalojen varautumisessa ja elintärkeiden toimintojen turvaamisessa tarvittavat toimenpiteet määrittämällä:

- *yhteiskuntamme elintärkeät toiminnot ja niiden tavoitetilat*
- *yhtenäiset uhkamallit ja niihin liittyvät erityistilanteet varautumisvastuineen*
- *toimintojen turvaamisen edellyttämät ministeriöiden strategiset tehtävät*
- *kehittämistarpeineen sekä*
- *kehittämisen painopistealueet, aikataulun, seurannan ja harjoitukset.”*⁵⁴

Strategiassa on määritelty seitsemän yhteiskunnan elintärkeää toimintoa, jotka on poikkehallinnollisin keinoin kyettävä turvamaan normaali-, ja poikkeusoloissa sekä häiriötilassa – tässä ja nyt. Strategian määrittämät toiminnot ovat:

- *”valtion johtaminen*
- *kansainvälinen toiminta*
- *valtakunnan sotilaallinen puolustaminen*
- *sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen*
- *talouden ja infrastruktuurin toimivuus*

⁵¹ Valtioneuvosto: Valtioneuvoston selonteko VNS 1/2009, Suomen Puolustus- ja turvallisuuspolitiikka 2009, s. 8. Kts. Turvallisuuspoliittinen seurantaryhmä 2008. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2008. Yliopistopaino, Helsinki 2008, s. 18. *”Selkeiden sotilaallisten uhkien rinnalla on erilaisia niin sanottuja epäsymmetrisiä uhkia, joissa vastassa ei ole perinteisessä mielessä selkeää vihollisarmeijaa. Näihin uhkakuviin voidaan vastata sisäistä turvallisuutta kehittämällä, panostamalla viranomaisyhteistyöhön ja niiden valmiuksiin sekä tiiviillä kansainvälisellä turvallisuuspoliittisella yhteistyöllä. Myös perinteisillä sotilaallisilla keinoilla on roolinsa näihin uhkakuviin vastattaessa, mutta ne ovat ensisijaisesti muuta viranomaistoimintaa täydentäviä ja tukevia.”* Kts. Virta, Jami: Strategiat diskurssianalyttisesti tarkasteltuna – tapaus yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, Maanpuolustuskorkeakoulu, Esiupseerikurssi 61, tutkielma 2009, s. 17 - 20.

Kts. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta, Esitys turvallisuustutkimuksen kansalliseksi strategiaksi, 2009, s. 20.

⁵² YETTS 2006, s. 6.

⁵³ Sama, s. 4.

⁵⁴ Sama, s. 6.

- väestön toimeentuloturva ja toimintakyky sekä
- henkinen kriisinkestävyys”⁵⁵

Jokaisen elintärkeän toiminnan tarkoitus on kuvattu strategiassa. Lisäksi jokaiselle toiminnalle on määritetty tavoitetila. Tavoitetilan avulla on määritetty ministeriöiden vastuulla olevat strategiset tehtävät sekä näiden ylläpito- ja kehittämistarpeet. Strategia on huomioinut Suomen jäsenyyden Euroopan unionissa, toiminnan Yhdistyneissä kansakunnissa sekä Naton rauhankumppanuusyhteistyössä ja muissa kansainvälisissä yhteyksissä. Strategia painottaa Euroopan unionin jäsenyyden sekä kansainvälisten riippuvuussuhteiden vaikutuksia kansalliseen turvallisuustoimintaan. Kansainvälisen yhteistoiminnan eri yhteistyömuotojen avulla Suomi pyrkii parantamaan omaa kriisinsietokykyään.⁵⁶

3.2. Suojelupuolustus ja elintärkeät toiminnot

Strategian määrittämästä seitsemästä elintärkeästä toiminnosta vain henkisen kriisinkestävyys-tavoitetila ei pidä sisällään tunnistettavia suojelupuolustuksen elementtejä. Elementtien valintakriteerinä on käytetty ”Pioneeritoimintaoppaan” luonnoksen termin suojelupuolustuksen määritelmää, mikä on sisällöltään kaikkein kattavin. : ”**Suojelupuolustuksella** tarkoitetaan kaikkia niitä eri hallinnonalojen toimenpiteitä, joiden päämääränä on suurtuhoaseiden aiheuttaman uhkan vähentäminen ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen sekä kansalaisten suojaaminen CBRN- aseiden, vaarallisten aineiden ja onnettomuuksien aiheuttamilta vaaroilta.”⁵⁷ Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen yhteydessä suojelupuolustusta on käsiteltävä järjestelmänä. Yhteistoiminnan tarkastelu toteutetaan järjestelmän elementtien avulla; tiedustelu ja valvonta, johtaminen, vaikuttaminen, suoja, valmius, henkilöstö ja koulutus sekä huolto.⁵⁸ Alla on esitetty valtion elintärkeät toiminnot, joiden tavoitetilasta on löydettävissä sisällönanalyysin avulla suojelupuolustuksen elementtejä.

⁵⁵ YETTS 2006, s. 13.

⁵⁶ Sama, s. 4 ja 13.

⁵⁷ PTO 2010, s. 56.

⁵⁸ Tavoitetila 2012, liite 6.

Valtion johtaminen:

*”Valtionjohdon oikea-aikaista päätöksentekoa tuetaan muodostamalla yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen johtamisessa tarvittava tilannekuva. Ministeriöiden ja keskeisten virastojen ydintoiminnoilla on käytössään suojatut johtamistilat.”*⁵⁹

Suomessa ei ole poikkihallinnollista suojelupuolustuksen tilannekuvaa tarjoavaa järjestelmää, joka kattaisi kemiallisten, biologisten, radiologisten aineiden ja aseiden sekä ydinaseiden käytön mahdollisen käytön aiheuttamat vaara-alueet. Puolustusvoimilla on ollut kehitteillä erilaisia suojelun tilannekuvaohjelmistoja, kuten suojelun johtamislaitte (SUOLA) sekä CBNS-teknologiahanke, joista yksikään ei ole operatiivisessa käytössä.⁶⁰ Tavoitetila-asiakirja esittää Nato-mallin mukaisten suojelun apuvalvontakeskusten luomista alueellisiin turvallisuusvalvomoihin⁶¹. Suomessa ulkoisen säteilyn valvonnasta vastaa Säteilyturvakeskuksen (STUK) Ympäristövalvonta ja valmius – laboratorio, jota täydentää ja varmentaa puolustusvoimien ylläpitämä havaintoverkot ja valvontajärjestelyt. Myös Ilmatieteen laitoksella on oma säteilymittausjärjestelmä.⁶²

Keskeisten valtion johtamiseen tarvittavien tilojen suojauksen suunnittelussa on huomioitava joukkotuhousoseiden sekä vaarallisten aineiden mahdollinen käyttö johtamistilaa lamauttamiseksi. Turvallisuussuunnitelmissa on huomioitava henkilöstön koulutus ja ohjeistus, rakenteelliset turvallisuusratkaisut sekä henkilöstön ja materiaalien suojaus kyseisiä uhkia vastaan⁶³.

Kansainvälinen toiminta

*”Puolustusministeriön johdolla ylläpidetään kykyä osallistua kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan”.*⁶⁴

Vuoden 2009 valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa edellytetään tehostamaan kansallisten viranomaisten varautumista ja yhteistyötä CBRN-uhkiin vastaamiseksi. Puolustusministeriön mukaan osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan on asettanut

⁵⁹ YETTS 2006, s. 14.

⁶⁰ Puolustusministeriön erityisasiantuntija Tiina Raijas haastattelu 18.3.2010.

⁶¹ Tavoitetila 2012, liite 6.

⁶² http://www.stuk.fi/julkaisut_maaraykset/fi_FI/esitteet/_files/12222632510021096/default/ulkoisen_sateilyn_valvonta_huhtikuu_2008.pdf ja <http://www.finlex.fi/data/normit/9511-ulkusatelynvalv.pdf>

⁶³ Tavoitetila 2012, liite 3.

⁶⁴ YETTS 2006, s. 15.

lisävaatimuksia suojelualan osaamiselle ja suorituskyvyille ja niiden kehittämiseksi.⁶⁵ Sotilaalliseen kriisinhallintaan ja siviilikriisinhallintaan osallistuminen vaatii samalla tavalla eri hallinnonalojen varautumista ja yhteistoimintaa kuin kotimaan normaalioloissa. Ennen operaation aloittamista tulee yhteensovittaa kaikki suojelujärjestelmän osaelementit. Lisäksi operatioalueelle on luotava suojelupuolustuksen operatiivinen toimintakyky.

”Sisäasiainministeriö ylläpitää siviilikriisinhallinnan valmiuksia siten, että Suomella on kyky täyttää kansainvälisiin siviilikriisinhallintatehtäviin annetut sitoumukset, lähettää siviiliasiantuntijoita kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin sekä vastata toiminnan edellyttämistä kotimaan valmiuksista. Asiantuntijoidemme soveltuvuus, ammatillinen osaaminen sekä valmiudet näihin tehtäviin ovat korkealla tasolla. Suurissa onnettomuuksissa Suomen pelastustoimi kykenee lähettämään pelastushenkilöstö- ja materiaaliapua kohdealueelle sekä avustamaan alueella olevia suomalaisia.”⁶⁶

Vuoden 2008 laki puolustusvoimista mahdollistaa ja Euroopan Unionin Lissabonin sopimus (1.12.2009, EU:n jäsenvaltiolle) velvoittaa puolustusvoimien suorituskykyjen käyttämiseen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta kohdemaan sitä pyytäessä⁶⁷. Tähän tehtävään soveltuvat puolustusvoimien kansainvälisiin joukkopoleihin ilmoittamat pioneeriaselajin joukot. Tästä hyvänä esimerkkinä on Suojelun Erikoisosasto, jolla on kyky toimia kolmen puolustusvoimien lakisääteisen tehtävän lisäksi myös siviilikriisinhallintatehtävässä. Materiaali on puolustusvoimien, mutta henkilöstö pääosin reserviläisiä tai jopa sotilaskoulutuksen saaneita varusmieskoulutusta käymättömiä henkilöitä. Thorvald Stoltenberg on esittänyt pohjoismaisen katastrofiryksikön perustamista Pohjoismaissa ja muissa maissa tapahtuvia suuronnettomuuksia ja muita onnettomuuksia varten. Hän esittää, että tulee harkita yksikön suorituskykyjen parantamista CBRN- aineiden käsittelyssä.⁶⁸ On ilmeistä, että Suomen tulisi harkita oman katastrofiryksikön perustamista poikkihallinnollisena toimenpiteenä siviilikriisinhallinnan tarpeisiin.

⁶⁵ Valtioneuvoston selonteko VNS 1/2009: Suomen Puolustus- ja turvallisuuspolitiikka 2009, s. 74. Puolustusministeriö: Puolustusministeriön hallinnonalan toimintasuunnitelma 2010–2014, 2009, s. 32.

⁶⁶ YETTS 2006, s. 15-16.

⁶⁷ Eduskunta: laki puolustusvoimista, 11.5.2007/551, 2§ ja Euroopan Unioni, Lissabonin sopimus 12.7.2007/C 306/01, 188 r artikla. ”Unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat yhdessä yhteisvastuun hengessä, jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Unioni ottaa käyttöön kaikki käytettävissä olevat välineet, mukaan lukien jäsenvaltioiden sen käyttöön asettamat sotilaalliset voimavarat.”

⁶⁸ Thorvald Stoltenberg, Pohjoismaiden ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö, Ehdotus Pohjoismaiden ulko-ministereille ylimääräisessä pohjoismaisessa ulkoministerikokouksessa Oslolla 9. helmikuuta 2009, epävirallinen suomennos 6.2.2009, s. 23-24.

<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?contentId=101642&nodeId=40158&contentlan=1&culture=fi-FI>

Valtakunnan sotilaallinen puolustaminen

*”Lisäksi yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa kyetään estämään epäsymmetristen sodankäynnin keinojen käyttö yhteiskuntaa vastaan”.*⁶⁹

Eri hallinnonalojen suojelu puolustukseen liittyvä yhteistoiminta samoin kuin operatiiviset suorituskykyvaatimukset eivät muutu siirryttäessä normaalioloista poikkeusoloihin. Poikkeusolojen aikana Puolustusvoimilta ja muilta viranomaisista vaaditaan kykyä toimia epäsymmetrisiä sodankäynnin keinoja vastaan tai jopa pyrkiä estämään niiden käyttö. Epäsymmetrinen sodankäynti voi olla joko sotilaallista tai ei-sotilaallista. Epäsymmetrisen sodankäynnin suojelu puolustuksellisia uhkia ovat terrorismi ja joukkotuhoaseiden käyttö.⁷⁰

Sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen

*”Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisellä suojataan yhteiskunnan keskeinen infrastruktuuri, ennalta estetään ja torjutaan **terrorismi** sekä järjestäytynyt ja muu vakava rikollisuus sekä vakavat häiriöt.”*⁷¹

*”Pelastus- ja meripelastustoimen ylläpitämisellä ehkäistään vakavia onnettomuuksia ennalta, havaitaan ne ja varoitetaan niistä sekä torjutaan onnettomuudet ja estetään niiden laajentuminen pyrkien minimoimaan niistä aiheutuvat vahingot.”*⁷²

Terrorismilla pyritään vaikuttamaan suomalaisen yhteiskunnan hyvinvointiin. Erityisen vakavassa terrorismissa haluttuun vaikutukseen pääsemiseen voidaan käyttää myös joukkotuhoaseita.⁷³ Sisäisen turvallisuuden ohjelma nostaa esiin erityisesti bioterrorismin uhan myös Suomessa. Suomessa ei kuitenkaan ole esiintynyt bioterrorismia. Tällä hetkellä yksittäiset häiriköt työllistävät viranomaisia, kuten jauhekirje-tapaukset osoittavat. Bioterrorismin torjunta edellyttää toimivaa viranomaisyhteistyötä vastuuviranomaisten johdolla.⁷⁴ Normaalioloissa joukkotuhoaseiden käyttöön varautuminen, ei vain biologisten aineiden ja aseiden, edellyttää eri hallinnon alojen kokonaisvaltaista yhteistyötä. Ei pelkästään operatiivista toimintaa suorittavien viranomaisten välillä, vaan myös eri ministeriöiden välillä. Yhteistoiminnan kannalta on ensisijaisen tärkeää tunnistaa ne toimivaltaiset viranomaiset (esimerkiksi Tul-

⁶⁹ YETTS 2006, s. 16.

⁷⁰ Valtioneuvoston selonteko VNS 1/2009: Suomen puolustus- ja turvallisuuspolitiikka 2009, s. 124.

⁷¹ Sama, s. 16.

⁷² Sama, s. 16.

⁷³ Sama, s. 59.

⁷⁴ Sisäasiainministeriö: Arjen turvaa, Sisäisen turvallisuuden ohjelma, 2004, Helsinki, s. 48.

li, Rajavartiolaitos, Poliisi, Pelastuslaitos, Puolustusvoimat), joilla on vastuuta joukkotuhou-
 aseiden leviämisen ja käytön estämisessä sekä vahinkojen minimoimisessa.

Talouden ja infrastruktuurin toimivuus

*”Koulutus- ja tutkimusjärjestelmän ylläpitämiseksi keskeiset koulutuspalvelut, ammatillisesti
 koulutetun erityishenkilöstön koulutus ja tutkimustoiminta on turvattu.”⁷⁵*

Yhteiskunnan on kyettävä kouluttamaan eri viranomaisten erikoishenkilöstö CBRN-uhkia
 vastaan. Erityisesti poikkeusolojen aikana väestönsuojeluhenkilöstöä on koulutettava CBRN-
 uhan erityispiirteiden mukaisesti.

Väestön toimeentuloturva ja toimintakyky

*”Tavoitetilassa terveysuhkien havainnointi-, seuranta- ja torjuntajärjestelmien toiminnan
 turvaamiseksi pidetään yllä sekä tarttuvien tautien, ihmisten ja eläinten välillä tarttuvien tau-
 tien, helposti tarttuvien eläintautien sekä kasvitautien ja tuholaisten, elintarvike- ja vesivälit-
 teisten epidemiaepäilyjen ilmoitus- ja laboratoriojärjestelmää. Riskejä arvioidaan ja epide-
 miaselvityksiä tehdään eri viranomaisten välisenä yhteistyönä. NBRC-asiantuntijalaitoksilla
 ja -osaamiskeskuksilla sekä niihin liittyvillä laboratoriojärjestelmillä tunnistetaan ja hallitaan
 terveydellisiä vaaratilanteita, joita aiheuttavat ydinaseet tai ydinlaitosonnettomuudet (N),
 mikrobit (B), säteilylähteet (R), tai kemikaalit (C).”⁷⁶*

*”Lääkkeiden, rokotteiden, terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden saatavuus on turvattu.
 Kriisipesifisten lääkkeiden, terveydenhuollon tarvikkeiden ja laitteiden saatavuus on varmis-
 tettu valtion varmuusvarastoinnilla.”⁷⁷*

Suojelulääkintään kuuluvat lääkinnälliset valmistelut ja -vastatoimenpiteet, uhrien hoito saas-
 tuneella alueella ja evakuointi.⁷⁸ Haastavin osa on vastatoimenpiteiden aloittaminen. Esimer-
 kiksi hermokaasun osalta diagnoosi perustuu kliinisiin löydöksiin, tietoihin altistumisesta ja
 laboratoriolöydöksiin. Kemiallisille taisteluaineille altistunutta potilasta on pystyttävä hoita-
 maan ilman laboratorion antamaa vastausta oireet aiheuttaneesta aineesta.⁷⁹ Laboratoriovasta-

⁷⁵ YETTS 2006, s. 20.

⁷⁶ Sama, s. 20.

⁷⁷ Sama, s. 20.

⁷⁸ Sotatekninen arvio ja ennuste 2020, osa 2, 2004, s. 240.

⁷⁹ Irma Jouselan: Finnish medical network, http://www.fimnet.fi/finnest/lehdet/2005/no_2/a_jousela.pdf

usten ja pikailmaisimien tulosten puuttuessa diagnoosi on kyettävä laatimaan vain lääketieteellisin perustein. Diagnoosin tekeminen edellyttää hyvin koulutettuja ja kokeneita suojelulääketieteen asiantuntijoita.⁸⁰ Biologiselle taisteluaineelle altistuneen potilaan tauti voi ilmetä vasta päivien tai vasta viikkojen päästä. Laboratorion on vaikea tunnistaa taudin aiheuttajaa ilman, että heillä on tieto mahdollisesta biologisen taisteluaineen käytöstä.⁸¹

Tehokas suojelulääketieteen mukainen hoito edellyttää saumatonta yhteistoimintaa CBRN-ilmalaisimia käyttävän pelastushenkilöstön, poliisin ja muiden viranomaisten välillä. Puolustusvoimilla on sen kolmen tehtävän takia jatkuva kyky tukea muita viranomaisia erityisesti kemiallisten vastalääkkeiden osalta. Lisäksi puolustusvoimilla on sopimuslaboratorioverkko, joka on tarkoitettu erityisesti kemiallisten ja biologisten taisteluaineiden analysointiin⁸².

Strategia edellyttää yhteisesti hyväksytyjen termien käyttöä ja kuitenkin se sisältää termin NBRC-asiantuntijalaitos, mitä ei yleisesti käytetä. Suojelupuolustus -termi pitää sisällään, ” kaikki ne eri hallinnonalan toimenpiteet”, mikä on erittäin laaja tulkinta. Lähes kaikki elintärkeiden toimintojen turvaamisen tavoitteet sisältävät suojelupuolustukseen liittyviä toimenpiteitä. Tätä havaintoa tukee tutkimuksen osana toteutettu kyselytutkimus keskeisille suojelualan keskeisille toimijoille.

3.3. Uhkat ja erityistilanteet

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa on määritelty 9 uhkamallia, joihin yhteiskunnan tulee varautua. Uhat voivat esiintyä itsenäisinä ja irrallisina tai syy- ja seuraussuhteiden takia samanaikaisesti, joko eri syiden tai saman tapauksen takia. Tämän takia niiden lähteitä, tarkkoja kohteita, tavoitteita, ilmenemisen laajuutta tai vaikutusten siirtymistä esitetyiltä tasoilta toiselle on vaikea ennustaa. Uhkien todennäköisyyksiä on vaikea ennustaa ja uhat voivat kehittyä nopeastikin. Strategia määrittää vakavimmaksi uhkamalliksi tilanteen, jossa Suomi joutuisi laajamittaiseen sotaan. Isoissa EU-maissa kuten myös EU:n turvallisuusstrategiassa suurimmaksi uhaksi on määritetty terrorismi. Kaikki uhkiin ei voida varautua, mutta on luotava olosuhteet, joissa kaikkiin uhkiin kyetään vastaamaan eri viranomaisten yhteistyöllä.

⁸⁰ Sotatekninen arvio ja ennuste 2020, osa 1, 2004, s. 489.

⁸¹ Sotatekninen arvio ja ennuste 2020, osa 1, 2004, s. 494-495 ja 501.

⁸² PTO 2010, s. 13.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian uhkamallit ovat:

- ”Sähköisen infrastruktuurin häiriintyminen
- Väestön terveyden ja toimeentuloturvan vakava häiriintyminen
- Taloudellisen toimintakyvyn vakava häiriintyminen
- Suuronnettomuudet ja luonnon aiheuttamat onnettomuudet
- Ympäristöuhkat
- Terrorismi sekä järjestäytynyt ja muu vakava rikollisuus
- Väestöliikkeisiin liittyvät uhkat
- Poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus
- Sotilaallisen voiman käyttö.”⁸³

Strategiassa on määritetty uhkamalleille 61 erityistilannetta. Erityistilanteella strategia tarkoittaa yllättäviä tai äkillisiä uhkia tai tapahtumia, joilla on vaikutuksia yhteiskunnan tai väestön turvallisuuteen. Lisäksi niiden hallinta voi edellyttää normaalista poikkeavaa johtamista ja viestintää sekä sama erityistilanne voi sisältyä useampaan uhkamalliin. Valtionhallinnossa uhkakuvia ja -malleja ylläpidetään osana normaalia ennakointi- ja seurantatyötä ja niitä päivitetään periaatepäätöksen tarkistusten yhteydessä. Strategiassa määriteltyjen uhkamallien pohjalta toimivaltaiset viranomaiset laativat vastuullaan oleviin tehtäviin yksilöidyt uhka-arviot. Toimivaltaisen viranomaisen laatimissa uhka-arvioissa käsitellään yksityiskohtaisemmin uhkan lähdettä, kohdetta, toteutumistapaa, todennäköisyyttä, vaikutuksia tehtävien hoitamiseen ja vastatoimenpidemahdollisuuksia. Strategiassa määriteltyjen uhkien lisäksi viranomaiset varautuvat oman vastuualueensa uhkiin ja riskeihin. Strategia määrittää erityistilanteille vastuuministeriön ja sitä tukevat muiden hallinnonalojen ministeriöt. Vastuuministeriö vastaa uhkaan tarvittavan toimintakyvyn luomisesta sekä johtaa muiden hallinnonalojen yhteistoimintaa kyseisessä erityistehtävässä.⁸⁴

⁸³ YETTS 2006, s. 10.

⁸⁴ Sama, s. 10-11 ja liite 2.

3.4. Strategiset tehtävät

Strategisella tehtävällä tarkoitetaan toimivaltaiselle ministeriölle osoitettua tehtävää, jonka hoitaminen on välttämätöntä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi kaikissa tilanteissa. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen perustuu erityisesti niiden turvaamiseen tarkoitettujen voimavarojen kehittämiseen. Voimavaroja kehitetään toimivaltaisen ministeriön johdolla. Strategia pyrkii kehittämään voimavaroja nimeämällä eri toimivaltaisille ministeriölle 50 strategista tehtävää sekä määrittämällä kehittämisen painopistealueet ja varautumisvastuut erityistilanteisiin. Toimivaltainen ministeriö myös seuraa toimialansa vastuulla olevien strategisten tehtävien edellyttämän toimintakyvyn kokonaisvaltaista kehittämistä sekä täyttää sille osoitetut strategiset tehtävät osana normaalia toiminnan ja talouden suunnitteluprosessia ja toimeenpanoa.⁸⁵

Tutkimuksessa suoritettiin kyselytutkimus, joka osoitettiin suojelualan tehtävissä toimiville. Vastajat edustivat ministeriö-, keskusvirasto-, puolustushaara- sekä joukko-osastotasoa. Kyselytutkimuksella selvitettiin vastaajien näkemyksiä siitä sisältääkö yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa määrätyt strategiset tehtävät suojelupuolustuksellisia tehtäviä tai sen elementtejä. Kyselytutkimustulos tukee tutkimuksessa tehdyn yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen sisällön analyysistä saatua tulosta, jossa elintärkeistä toiminnoista vain henkinen kriisikestävyys ei sisällä suojelupuolustuksen elementtejä.

Kuvassa 5 on koonnos kyselytutkimuksen tuloksista. Taulukossa on esitetty vastaajien näkemykset niistä strategisista tehtävistä joihin sisältyy suojelupuolustuksen elementtejä.

⁸⁵ Turvallisuus- ja puolustusasian komitea, Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETTS), 2006, s. 22-23 ja 71.

	VASTUUMINIS-TERIÖ	EI	KYLLÄ
Valtion johtaminen			
1. Valtioneuvoston toiminnan turvaaminen	VNK		7
2. Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn kansallinen yhteensovittaminen	VNK	3	4
3. Valtioneuvoston viestinnän toimivuus	VNK	3	4
4. Tilannekuvan ylläpitäminen	VNK		7
5. Oikeusturvajärjestelmän toimivuuden takaaminen	OM	4	3
6. Vaalien toimeenpano	OM	4	3
Kansainvälinen toiminta			
7. Yhteyksien ylläpitäminen ulkovaltojen, Euroopan unionin toimielimien ja keskeisten kansainvälisten toimijoiden kanssa	UM	4	3
8. Suomen kansalaisten suojeleminen ja avustaminen ulkomailla	UM	2	5
9. Suomen ulkomaankaupan edellytysten turvaaminen	UM	4	3
10. Kansainvälinen sotilaallinen kriisinhallinta	PLM		7
11. Siviilikriisinhallinta	SM		7
12. Kansainvälinen pelastustoiminta	SM		7
Valtakunnan sotilaallinen puolustaminen			
13. Sotilaallisten uhkien ennaltaehkäisy ja torjunta	PLM		7
14. Sotilaallisen tilannekuvan ylläpito	PLM		7
15. Alueellisen koskemattomuuden valvonta ja turvaaminen	PLM	1	6
16. Yhteiskunnan ja muiden viranomaisten tukeminen	PLM		7
Sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen			
17. Sisäisen turvallisuuden tilannekuvan ylläpitäminen	SM	1	6
18. Lainvalvontajärjestelmän toimintakyvyn turvaaminen	OM	4	3
19. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen	SM	1	6
20. Pelastus- ja meripelastustoimen ylläpitäminen	SM		7
21. Väestönsuoja	SM		7
22. Tulvariskien hallinta ja patoturvallisuus	MMM	3	7
23. Merellisten öljy- ja kemikaalionnettomuuksien torjuminen	YM	1	7
24. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen	SM	4	3
25. Maahanmuuton hallinta	SM	6	1
26. Laajamittaisen maahantulon vastaanoton hallinta	TM	5	2
Talouden ja infrastruktuurin toimivuus			
27. Taloudellisten voimavarojen hankkiminen ja kohdentaminen	VM,	5	2
28. Rahoitusjärjestelmä ja rahahuolto	VM	5	2
29. Vakuutustoiminnan turvaaminen	STM	6	1
30. Polttoainehuollon turvaaminen	KTM	5	2
31. Voimahuollon turvaaminen	KTM	4	3
32. Sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toiminnan varmistaminen	LVM	3	4
33. Valtionhallinnon IT-toimintojen ja tietoturvallisuuden turvaaminen	VM	3	4
34. Varoitus- ja hälytysjärjestelmien rakentamisen ja ylläpidon tukeminen	LVM	3	4
35. Kuljetusten jatkuvuuden turvaaminen	LVM	4	3
36. Elintarvikehuollon alkutuotannon turvaaminen	MMM	3	4
37. Vesihuollon turvaaminen	MMM	2	5
38. Elintarvikkeiden jalostuksen ja jakelun turvaaminen	KTM	3	4
39. Elintärkeän teollisuus- ja palvelutuotannon turvaaminen	KTM	2	5
40. Asumisen turvaaminen	YM	4	3
41. Työvoiman saannin turvaaminen	TM	6	1
42. Koulutus- ja tutkimusjärjestelmän ylläpitäminen	OPM	6	1
43. Ympäristön muutosten havaitseminen ja niihin sopeutuminen	YM	4	3
Väestön toimeentuloturva ja toimintakyky			
44. Toimeentuloturvan järjestäminen	STM	6	1
45. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaaminen	STM	4	3
46. Lääkkeiden ja terveydenhuollon tarvikkeiden ja laitteiden saatavuuden turvaaminen	STM	3	4
47. Terveystietojen havainnointi-, seuranta- ja hallintajärjestelmän ylläpitäminen	STM		7
Henkinen kriisinkestävyys			
48. Opetustoimen ylläpitäminen	OPM	5	2
49. Kansakunnan kulttuuri-identiteetin vahvistaminen ja kulttuuriomaisuuden suojeleminen	OPM	5	2
50. Hengellisten palveluiden turvaaminen	OPM	4	3

Kuva 5. Strategiset tehtävät joihin sisältyy suojelu- ja puolustuksen elementtejä.

3.5. Johtopäätökset

Pioneeritoimintaoppaan luonnoksen määritelmän avulla Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian seitsemästä elintärkeästä toiminnosta vain henkisen kriisinkestävyyden toiminto ei pidä sisällään tunnistettavia suojelupuolustuksen elementtejä. Suojelupuolustuksen näkökulmasta eri ministeriöille annetuista strategista tehtävistä yli puolet sisältää sen elementtejä. Nykyistä suojelupuolustuksen määritelmää voidaan pitää varsin kattavana ja useita eri hallinnonalojen voimavaroja sisältävänä. Tämä asettaa haasteita suojelupuolustuksen eri hallinnon alojen varautumisen ja voimavarojen yhteensovittamiselle ja erityisesti niiden johtamiselle.

Valtioneuvoston selonteossa edellytetään tehostamaan kansallisten viranomaisten varautumista ja yhteistyötä kemiallisten, biologisten ja säteilevien aineiden uhkiin vastaamiseksi⁸⁶. Puolustusvoimien käyttämä suojelupuolustus -termi soveltuisi hyvin yhdistämään eri hallinnon alojen varautumisen kyseisiä uhkia vastaan. Käsitettä ei kuitenkaan Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa käytetä. Tämä voi aiheuttaa tilanteen, jossa yhteiskunta ei käytännössä kykene kokonaisvaltaiseen varautumiseen eikä suorituskykyjen kehittämiseen.

Toisaalta suojelupuolustus poikkihallinnollisena terminä ei ole riittävän kuvaava. Sanana puolustus ohjaa liiaksi ajatuksia Suomen sotilaalliseen maanpuolustukseen. Kaikkia eri hallinnonaloja käsittävänä kattoterminä tulisi käyttää CBRN-varautumista. Tällöin muiden viranomaisten olisi helpompi mieltää CBRN - varautuminen koko yhteiskuntaa koskettavaksi niin normaali, -poikkeusoloissa kuin häiriötilassa⁸⁷. Pioneeritoimintaoppaan luonnoksen suojelupuolustuksen määritelmä pitää sisällään myös varautumisen ja toiminnan normaaleissa onnettomuustilanteissa. Määritelmän mukaisesti pelastustoiminta olisi osa CBRN-varautumistermiä. Toisaalta CBRN-varautuminen on osa pelastus- ja poliisitointia. Määritelmän kohtaa onnettomuuksiin varautumista tulisi tarkentaa koskemaan vain CBRN-

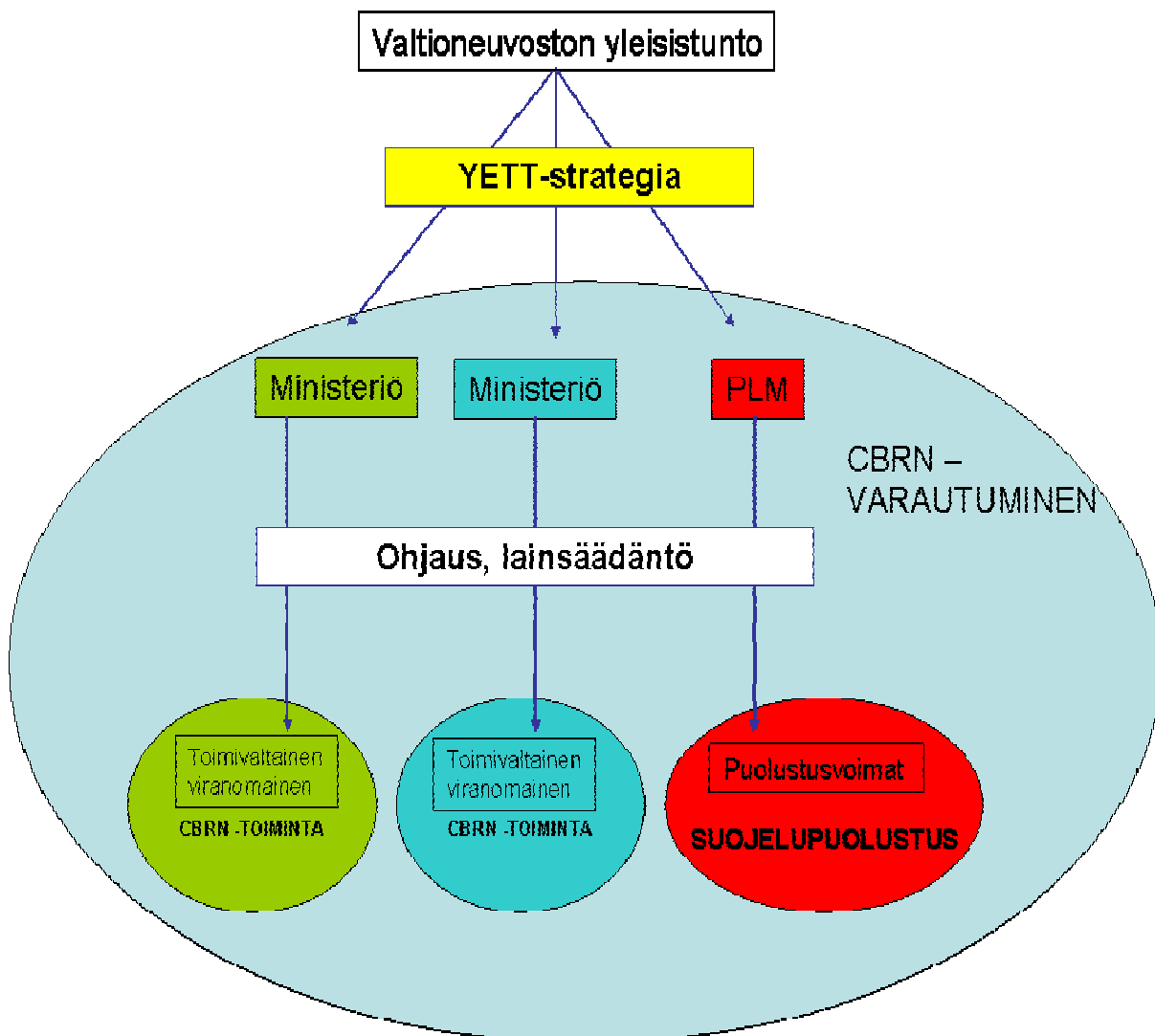
⁸⁶ Valtioneuvoston selonteko VNS 1/2009: Suomen puolustus- ja turvallisuuspolitiikka 2009, s. 74.

⁸⁷ Kokonaismaanpuolustus ei terminä myöskään tue parhaalla mahdollisella tavalla yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategiaan asettamia tavoitteita. Termin käytön yhteydessä tulee painottaa varautumista poikkeusoloihin. Termiä ei ole uudistettu vastaamaan puolustusvoimien lakisääteisiä tehtäviä. Onko normaalioloissa muiden viranomaisten tukeminen osa kokonaismaanpuolustusta, jonka yhteensovittamisesta vastaa puolustusministeriö. Valtioneuvoston selonteko VNS 1/2009, Suomen puolustus- ja turvallisuuspolitiikka 2009, s. 80. ”Kokonaismaanpuolustuksella tarkoitetaan kaikkia niitä sotilaallisia ja siviilialojen toimia, joilla turvataan Suomen valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan. Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisesta vastaa puolustusministeriö.”

Kts. Parmes, Frösén, Koivukoski, Liskola, Mäkinen, Piispanen, Ristaniemi, & Söder. 2007. Varautumisen käsikirja, AS Pakett, Tallinna, s. 17.

”Tämä kirja ei käsittelee sotilaallista maanpuolustusta eikä sotilaspoliittisia kysymyksiä.”

onnettomuuksia. Tällöin se olisi helposti mielletäväksi osaksi esimerkiksi Euroopan Unionin ”CBRN-action plan” – asiakirjaa. Kuvassa 6 on esitetty tutkijan laatima esimerkki eri hallinnonalojen terminologisesta käsittehierarkiasta.



Kuva 6. Yhteiskunnan CBRN-varautuminen

Euroopan unionin yhteisvastuulauseke pitää sisällään jäsenmaiden mahdollisuuden saada muiden ja velvoitteen antaa apua suuronnettomuuksien ja luonnonkatastrofien hoitamisessa.⁸⁸ Uusimaa 2008-harjoitus on hyvä esimerkki kansainvälisen avun vastaanottamisen harjoittelusta. Harjoitukseen osallistui myös puolustusvoimien kansainvälinen suojeuosasto (nykyään Suojelun Erikoisosasto), mikä oli kyseisenä aikana Pohjoismaisen taisteluosaston osana nope-

⁸⁸ Valtioneuvoston selonteko VNS 1/2009: Suomen puolustus- ja turvallisuuspolitiikka 2009, s. 86.

assa lähtövalmiudessa kriisinhallintatehtävään. Harjoitus on esimerkki eri hallinnonalojen suorituskykyjen käytöstä suuronnettomuustilanteessa niin kotimaassa kuin ulkomailla.⁸⁹

4. PUOLUSTUSVOIMIEN SUOJELUPUOLUSTUS

4.1. Osana strategiaa

Puolustusvoimien suojelupuolustuksen tavoitetila 2012-asiakirja laadittiin vuonna 2005 osana puolustusvoimien strategiaprosessia. Tavoitetila perustuu puolustusvoimien pitkän aikavälin suunnitelmaan vuodelta 2003. Tavoitetila asiakirjan laadinnassa huomioitiin myös valtioneuvoston vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko ja vuoden 2003 yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia.⁹⁰ Tavoitetilan luomisen aikana on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategiaa päivitetty vuonna 2006. Päivitetty periaatepäätös perustuu vuoden 2004 selontekoon⁹¹. Tämä lisäksi valtioneuvosto on laatinut uuden selonteon vuonna 2008 ja tämän perusteella laaditaan tarkistettu yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategia vuonna 2010. Erityisesti vuoden 2006 ja 2010 periaatepäätösten päivitysten huomiointi olisi tärkeää asetetun puolustusvoimien suojelupuolustuksen tavoitetilan saavuttamisessa.

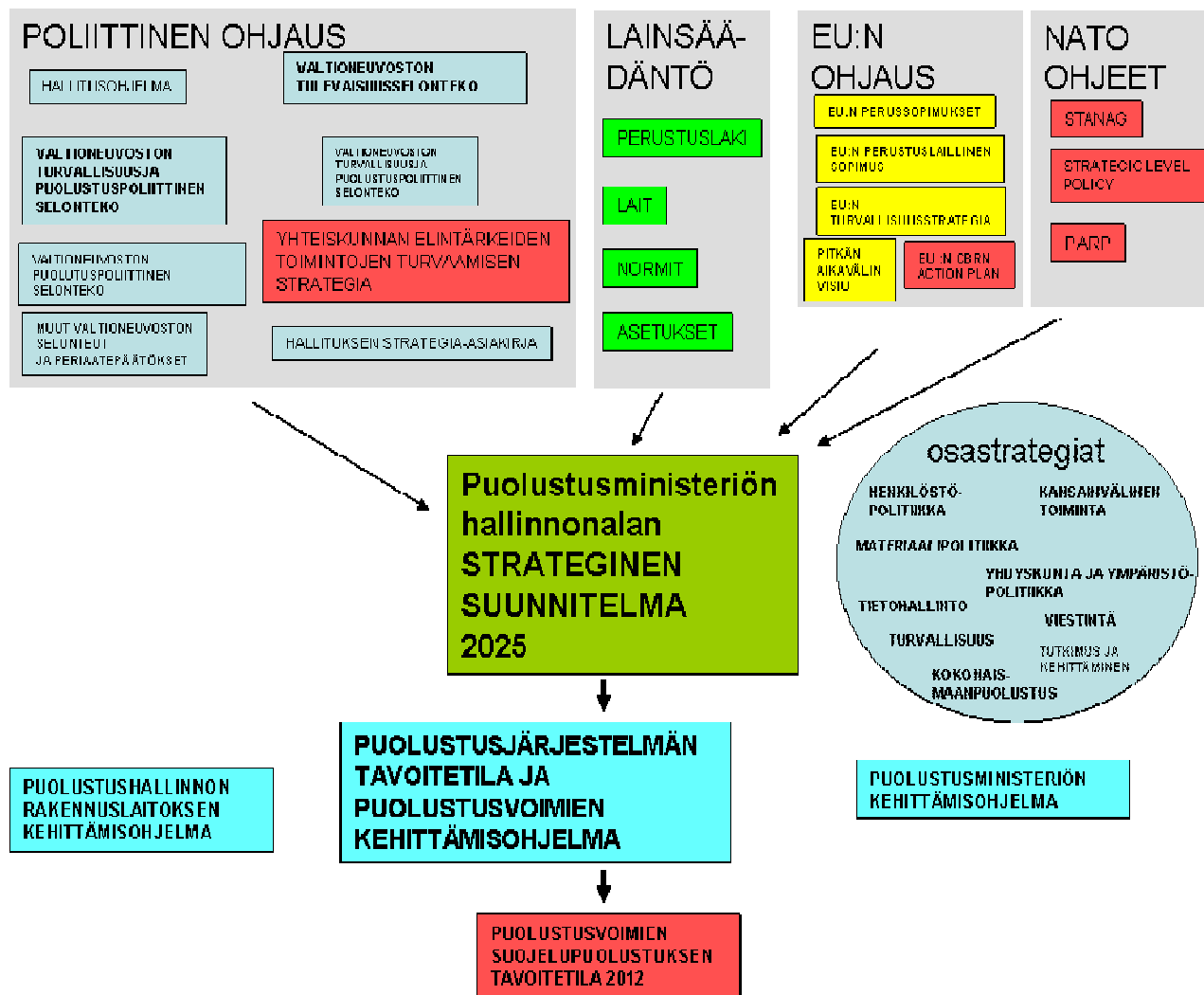
Puolustusministeriön strategiseen suunnitelmaan keskeisesti vaikuttavat valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko ja muut poliittisen ohjauksen asiakirjat, lainsäädäntö sekä EU:sta ja Nato kautta tuleva ohjaus. Puolustusministeriön laatima strategia luo puitteet puolustusvoimien kehittämisohjelman laadinnalle ja edelleen puolustusvoimien suojelupuolustuksen kehittämiselle. Kuvassa 7 on esitetty suojelupuolustus osana strategista suunnittelua.⁹²

⁸⁹ Pioneerirykmentti, ME21163, 13.6.2008. Pioneerirykmentin harjoituskertomus uusimaa 2008 harjoituksesta, s.2.

⁹⁰ Tavoitetila 2012, s. 1-2.

⁹¹ YETTS 2006, s. 4.

⁹² Puolustusministeriö: Puolustusministeriön strategia 2025, 2006, s. 3.



Kuva 7. Puolustusvoimien suojelupuolustus osana strategista suunnittelua.

4.2. Lakisäätöiset tehtävät

Laki puolustusvoimista määrittää puolustusvoimille kolme tehtävää muiden viranomaisten tukemiseksi. Nämä tehtävät ovat; virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi, velvoite osallistua pelastustoimintaan antamalla siihen tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja sekä avun toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta.⁹³

Pelastuslaki määrittää pelastustoiminnan onnettomuuslähtöisesti. Pelastustoiminta on ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seurausten lieventämiseksi onnettomuuksien sattuessa tai uhatessa kiireellisesti suoritettavia

⁹³ Eduskunta, laki puolustusvoimista: 11.5.2007/551, 2§.
Kts. Hallituksen esitys Eduskunnalle 264/2006,

toimenpiteitä.⁹⁴ Puolustusministeriö pitää nykyistä pelastustoimen määritelmää hyvänä⁹⁵. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian mukaan pelastustoimintaa vaatiin toimiin ryhdytään myös tahallisesti aiheutetuissa, seurauksiltaan vastaavissa tilanteissa tai niiden uhatessa⁹⁶.

Poliisilaki määrittää poliisin tehtäväksi rikosten ennaltaehkäisy⁹⁷. Määritelmä pitää sisällään terrorismintorjunnan, jota puolustusvoimat suorituskyvyillään tukee⁹⁸. Puolustusvoimat on rinnastanut CBRN- toimintaan liittyvien terrorismin ja onnettomuuksien ennaltaehkäisy ja torjunnan vaativan pelastustoiminnan määritelmään⁹⁹.

Laki puolustusvoimista mahdollistaa puolustusvoimien virka-avun poliisille terrorismin ennaltaehkäisy- ja torjuntatehtävissä. Puolustusvoimien operatiivinen ohjeistus vaativasta pelastustoiminnasta viittaa terminä onnettomuuteen eikä rikollisen toiminnan ennaltaehkäisyyn. Vaativa pelastustoiminta -termin käyttö poliisille annettavassa virka-avussa ei kuvaa annettavan avun luonnetta.

Avussa toiselle valtiolle yhdistetään tahallisesti, onnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta seurannut avun tarve. Tällöin kyseisen maan toimivaltainen viranomainen voi olla joku muu kuin Suomen pelastusviranomaista vastaava viranomainen.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että suojelupuolustuksen alla määritellyt termit eivät tällä hetkellä mahdollista yksiselitteisten määritelmien käyttöä viranomaisten välisessä yhteistoi-

⁹⁴ Eduskunta: Pelastuslaki (13.6.2003/468), 1§.

⁹⁵ Sisäasiainministeriö: pelastuslain uudistamisen esiselvitys- hanke, 31.3.2008, s. 8.

Kts. Helsingin kaupungin Pelastuslaitos väestönsuojeluyksikön päällikkö Tommi Laurinen, haastattelu 18.3.2010.

"Onnettomuuskäsitettä on pohdittu pelastuslain valmistelussa aiemminkin, mutta sen tarkempaa määrittelyä ei ole toistaiseksi nähty tarpeellisena. Pelastustoiminnan kohteeksi joutunutta voidaan ajatella kohdanneen äkillinen ja ennalta-arvaamaton tapahtuma eli onnettomuus riippumatta siitä, onko tapahtuma tahattomasti tai tahallisesti aiheutunut. Pelastustoimi hoitaa pelastustoimintaa edellyttävät tilanteet pääsääntöisesti samoilla periaatteilla aiheuttajasta riippumatta. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että viranomaisten toiminnassa ja vaaraa aiheuttaviin tilanteisiin varautumisessa voi olla eroja aiheuttajasta johtuen. Valmisteilla olevan pelastuslain lausuntovaiheessa esitin laajempaa kuin pelkästään onnettomuuslähtöistä määritelmää tai onnettomuuskäsitteen määrittämistä, jotta välttyttäisiin mahdollisilta tulkinnallisilta ongelmilta. Nykyinen ja valmisteilla oleva pelastuslain määritelmä eivät kuitenkaan ole ristiriidassa pelastustoiminnan toteuttamisen ja siihen osallistumisen kanssa. Mikäli onnettomuuslähtöistä määritelmää laajennetaan, on tarkasti huomioitava, että se on oikeassa suhteessa pelastustoimen vastuuseen nähden ja ettei sillä pois suljeta toimintavaltuuksia tietyissä tilanteissa."

⁹⁶ YETTS 2006, s. 71-72.

⁹⁷ Eduskunta: Poliisilaki (7.4.1995/493), 1§.

⁹⁸ Valtioneuvoston selonteko VNS 1/2009: Suomen Puolustus- ja turvallisuuspolitiikka 2009, s. 87–88.

⁹⁹ Pääesikunta: Puolustusvoimien tavanomaisesta poikkeava virka-apu (AD32420), s.22–23. "Vaativalla pelastustoiminnalla tarkoitetaan puolustusvoimien valtakunnallisten (tai yhteisten) suorituskykyjen käyttöä vakavissa CBRN- uhka- tai onnettomuustilanteissa pelastus- tai muiden viranomaisten tukemiseksi. Maavoimat varautuu pelastusviranomaisten pyynnöstä toteutettavaan tai poliisin erityistilanteisiin (ERTI) tarkoitettuun vaativaan pelastustoimintaan."

minnassa. Termien määrittäminen ei ole mahdollista ilman käsitehierarkiaa. Ei myöskään ole ilmeistä miten suojelupuolustus ja pelastustoimi käsitehierarkisesti liittyvät toisiinsa.

4.3. Muiden viranomaisten tukemiseen suunnitellut joukot ja suorituskyvyt

Puolustusvoimat ohjeistaa muiden viranomaisten tukemisen suunnittelun ja toteuttamisen Pääesikunnan suunnitteluosaston asiakirjassa PVOPO D 3.7: Puolustusvoimien tuki muille viranomaisille vuodelta 2009. Asiakirjan perustana ovat lait, asetukset, sopimukset sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian erityistilanteet. Asiakirjassa käsitellään muiden viranomaisten tukemisen järjestelyt ja käytössä olevat suorituskyvyt sekä käyttöönoton järjestelyt, tarvittava koulutus sekä kenttäjohtaminen. Asiakirja määrittää muiden viranomaisten tukemisen yhdeksi puolustusvoimien päätehtäväksi. Puolustusvoimat voi antaa virka-apua vain, jos laki puolustusvoimista sen mahdollistaa tai jos kyseessä on lain 11§:n mukainen yhteiskunnan turvaamisen tilanne ja se on myös virka-avun saajaa koskevassa lainsäädännössä. Tarvittaessa eri viranomaisten tukemisen järjestelyt ja periaatteet sovitaan yhteistoiminta-asiakirjoissa.¹⁰⁰

Asiakirja määrittelee virka-apu termin tarkoituksen yksiselitteisesti. Lisäksi se määrittelee virka-apuun rinnastettavia puolustusvoimien lakisääteisiä muiden viranomaisten tukemisen velvoitteita, kuten osallistumisen pelastustoimintaan ja sotilasräjähteiden raivaamisen.¹⁰¹

Pelastustoimintaan osallistuminen on ainoa virka-apuun rinnastettava velvoite mikä toteutetaan kaikissa olosuhteissa. Muut toteutetaan vain, jos puolustusvoimien päätehtävän toteuttaminen ei vaarannu.¹⁰²

Virka-apu ja siihen rinnastettavien velvoitteiden ratkaisuoikeudet, niiden käsittely ja johtosuhteet puolustusvoimissa eivät poikkea toisistaan.¹⁰³ Näitä käsitellessä asiakirjassa käytetään

¹⁰⁰ Pääesikunta, AF3138, 11.2.2009. PVOPO D 3.7: Puolustusvoimien tuki muille viranomaisille, s 1-2, 7 ja liite 1.

¹⁰¹ Sama, s. 2.

”Virka-avulla tarkoitetaan puolustusvoimien poliisille tai muille viranomaisille tämän pyynnöstä antamaa resursien tilapäistä käyttöä toisen osapuolen toimialaan kuuluvien tehtävien toteuttamiseksi silloin, kun vastuu viranomaisen omat voimavarat ovat riittämättömät tai tarvitaan puolustusvoimien erikoishenkilöstöä ja –välineistöä.”

¹⁰² Pääesikunta, AF3138, 11.2.2009. PVOPO D 3.7: Puolustusvoimien tuki muille viranomaisille, s. 4.

Laki puolustusvoimista eikä hallituksen esitys 264/2006 eivät esimerkiksi tee eroa virka-aputehtävän ja osallistumisen pelastustoimintaan välillä. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan puolustusvoimien tukea muille viranomaisille tarvitaan tilanteissa, joissa muilla viranomaisilla ei ole esimerkiksi puolustusvoimilta löytyvää osaaamista tai kalustoa tehtävien suorittamiseen. Tukeminen toteutetaan puolustusvoimien päätehtävää vaarantamatta. Tätä pidetään itsestäänselvyytensä, jota ei enää mainittaisi laissa erikseen.

Alakohdan b mukaan puolustusvoimat osallistuu pelastustoimintaan antamalla viranomaisten käyttöön tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja eri alojen asiantuntijoita.”

Kts. luonnos ”Sisäasiainministeriön ja Puolustusministeriön välinen sopimus menettelytavoista Puolustusvoimien osallistumisesta pelastustoimintaan sekä muista pelastustointa koskevista yhteistoimintajärjestelyistä”, 2010, s. 2.

virka-avusta termejä kiireelliset virka-apupyynnöt, pelastusviranomaisten virka-apupyynnöt sekä ei-kiireelliset virka-apupyynnöt. Pelastusviranomaisille annettavasta kiireellisestä virka-avusta käytetään myös nimitystä hälytysilmoitus. Puolustusvoimat käynnistää virka-aputoimenpiteet pelkällä virka-apupyytäjän suullisella pyynnöllä. Virka-apupyynnön vastaanottajan on kuitenkin ensin varmistuttava pyynnön tehneen viranomaisen toimivaltaisuudesta ja pyynnön oikeellisuudesta.¹⁰⁴ Eri viranomaisten tulee harjoitella yhteistoimintaa. Tavoitteena on muun muassa lisätä muiden viranomaisten tietoa puolustusvoimien suorituskyvyistä.¹⁰⁵

Asiakirja esittelee muiden viranomaisten tukemiseen käytettävissä olevat resurssit. Näitä resursseja ovat puolustushaarojen ja toimialojen erikoisosaaminen ja työvoima, materiaalit, erikoismateriaalit ja kuljetuskapasiteetit. Suojelupuolustuksellisia suorituskykyjä ja kalustoja sisältävät seuraavat asiakirjan liitteessä olevat kapasiteetit: suojelu- ja palontorjuntakyky, yksittäiset specialistit, suojelukalusto sekä pelastuskalusto. Lisäksi asiakirjassa esitetään arviot niiden käytettävyydestä eli operatiivisesta valmiudesta.¹⁰⁶

4.4. Johtopäätökset

Puolustusvoimien päätehtävä on Suomen sotilaallinen puolustaminen. Lain puolustusvoimista ja puolustusvoimien tuki muille viranomaisille -asiakirjan perusteella normaaliolojen yksi päätehtävä on apu muille viranomaisille. Yhteistoimintaa toteutetaan joko normaalina eri hallinnonalojen kanssakäymisenä ja virka-apuna tai siihen rinnastettavina tehtävinä.

Muiden viranomaisten tukeminen tulisi toteuttaa sodan ajan joukkojen ja rauhan ajan hallintorakenteen suorituskyvyillä. Tällöin puolustusvoimilla on käytössään joukkoja ja suorituskykyjä, jotka kykenevät toimimaan tarvittaessa puolustusvoimien kaikissa päätehtävissä. Nykyinen ohjeistus muiden viranomaisten tukemisesta ei tällä hetkellä tue tätä tavoitetta, vaikkakin puolustusministeriö edellyttää pitämään listaa niistä joukoista ja suorituskyvyistä, joita voidaan käyttää muiden viranomaisten tukemiseen. Voimassa olevat asiakirjat esittelevät suojelupuolustuksen suorituskykyjä hyvin ylimalkaisesti, kuten näytteenotto- ja analysointikyky maassa tai sotilaspalokunta. Ilmoitettujen suorituskykyjen perusteella on muiden viranomaisten esimerkiksi vaikeaa laatia virka-apupyynnöt. Tämän hetkisestä ohjeistuksesta ei selviä virka-avun

¹⁰³ Pääesikunta: AF3138, 11.2.2009. PVOPO D 3.7: Puolustusvoimien tuki muille viranomaisille, s. 4.

¹⁰⁴ Sama, s. 5.

¹⁰⁵ Sama, s. 7.

¹⁰⁶ Sama, s. 6 ja liite 4.

ja siihen rinnastettavien tehtävien toiminnallisia ja sopimusteknisiä eroja. Puolustusvoimat ei tee myöskään viestinnässään eroa virka-apun ja siihen rinnastettavien tehtävien termeissä¹⁰⁷.

5. POHDINTA

Puolustusvoimien pioneeritoimintaoppaan luonnoksen mukaan suojelupuolustuksen määritelmä tarkoittaa muun muassa kaikkia niitä eri hallinnonalojen toimenpiteitä, joiden päämääränä on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen ja kansalaisten suojaaminen onnettomuuksien aiheuttamilta vaaroilta. Kyseinen määritelmä pitää sisällään Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian tavoitteet ja sisäisen turvallisuuden tavoitteita. Määritelmän mukaista suojelupuolustuksen vastuuministeriötä ei ole osoitettavissa. Nykyisestä ohjeistuksesta ei selviä mitä asiakokonaisuuksia tai toiminnallisuuksia termi pitää sisällään.

Suojelupuolustus on terminä käytössä Suomessa vain puolustusvoimilla. Euroopan unionilla ja Natolla on käytössään suojelupuolustusta vastaavia CBRN-suunnitelmia ja -strategioita. Suomessa suojelupuolustuksen kehittämisen lähtökohdaksi on valittu Naton ohjeet ja ohjesäännöt. Naton ohjeistus palvelee hyvin puolustusvoimien tarpeita. Sen suora kopioiminen valtakunnan tason ohjeistukseksi ei ole kuitenkaan ollut onnistunut ratkaisu. Naton ohjeistus perustuu puhtaasti sotilaallisiin tarpeisiin eikä niissä käsitellä valtion eri hallinnonalojen toimien yhteen sovittamista. Keskeisenä ongelmana on, ettei nykyisessä ohjeistuksessa ole määritelty suojelupuolustuksen sisältöä eikä käsittehierarkiaa.

Tutkimuksen valossa Suomessa ei ole valtakunnan tason suojelupuolustusta, vaan eri hallinnonaloilla on omien tarpeiden mukaiset CBRN /suojaus-toiminnot. Nämä toiminnot on kukin viranomaisen luonut ilman yhteistoimintaa muiden hallinnonalojen kanssa. Erityisesti ministeriöiden välistä suojelualan konseptityötä tulee lisätä. Lisääntyvä yhteisten voimavarojen käyttö saattaisi lisätä yhteistyötä CBRN-materiaalien hankinnassa, CBRN-toimintojen sekä ohjeiden luomisessa.

¹⁰⁷ Pääesikunnan päällikkö kenraaliluutnantti Ari Puheloinen, puhe, 188. Maanpuolustuskurssin avajaisissa Helsingissä 19.tammikuuta 2009. [Http://www.mil.fi/paaesikunta/tiedotteet/4780.dsp](http://www.mil.fi/paaesikunta/tiedotteet/4780.dsp)

”Puolustusvoimat antaa virka-apua muille viranomaisille keskimäärin 400-500 kertaa vuodessa, siis keskimäärin useammin kuin kerran vuorokaudessa. Tehtävät vaihtelevat paljon sekä laatunsa että käytettävän henkilöstön määrän puolesta yksittäisten sotilashenkilöiden rutiininomaisista asiantuntijatehtävistä useita satoja sotilaita käsittäviin erikoistapauksiin. Jälkimmäisistä voisi mainita Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön ulkoministerikokouksen viime vuonna Helsingissä. Silloin erilaisissa poliisin tukitehtävissä oli kaikkiaan viisi ja puoli sataa sotilasta”

Suomessa Yhteiskunnassa elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia on määritellyt seitsemän elintärkeää toimintoa, jotka on turvattava kaikissa olosuhteissa. Näiden toimintojen turvaamiseksi on strategiassa määritetty eri ministeriöille strategisia tehtäviä. Strategisista tehtävistä huolehtimalla yhteiskunta turvaa elintärkeät toimintonsa. Tämän tutkimuksen yksi keskeinen tulos on, että suojelupuolustuksen nykyisen määritelmän ja sisällön mukaisesti kuudessa valtion elintärkeiden toimintojen tavoiteloissa ja niihin liittyvissä strategisissa tehtävistä on tunnistettavissa suojelupuolustuksen elementtejä. Nämä elintärkeät toiminnot ovat valtion johtaminen, kansainvälinen toiminta, valtakunnan sotilaallinen puolustaminen, sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen, talouden ja infrastruktuurin toimivuus, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky. Strategiassa ei ole määritelty yhtään suojelupuolustuksen strategista tehtävää. Yli puolet strategisista tehtävistä kuitenkin sisältää suojelupuolustuksen elementtejä. Suojelupuolustus on nykyisessä merkityksessään vain käsite, mikä vaikeuttaa konkreettisten toimenpiteiden toteuttamista sen johtamiseksi ja kehittämiseksi

Muiden viranomaisten tukeminen tulisi toteuttaa sodan ajan joukkojen ja rauhan ajan hallintorakenteen suorituskyvyillä. Tällöin puolustusvoimilla on käytössään joukkoja ja suorituskykyjä, jotka kykenevät toimimaan tarvittaessa puolustusvoimien kaikissa päätehtävissä. Nykyinen ohjeistus muiden viranomaisten tukemisesta ei tue tätä tavoitetta. Voimassa olevat asiakirjat esittelevät suojelupuolustuksen suorituskykyjä hyvin ylimalkaisesti. Ilmoitettujen suorituskykyjen perusteella on muiden viranomaisten vaikea hahmottaa, millä joukoilla ja suorituskyvyillä puolustusvoimat voivat heitä tukea. Tämän hetkisestä ohjeistuksesta ei selviä virkaavun ja siihen rinnastettavien tehtävien toiminnallisia ja sopimusteknisiä eroja. Puolustusvoimien tulee tehdä ministeriöiden välisissä yhteistyösopimuksissa, sisäisessä ohjeistuksessaan sekä viestinnässään ero virkaavun ja siihen rinnastettavien tehtävien termeissä.

Suomessa tulisi muuttaa suojelupuolustusermi käsittämään vain puolustusvoimien suojelutoimintaa. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategiassa ja eri hallinnonalojen yhteistoiminnassa tulisi käyttää Euroopan unioni ja Naton esimerkin mallin mukaisesti termiä CBRN-varautuminen. Termin tavoitteena on kuvata eri hallinnonalojen CBRN-toimintojen kokonaisuus. CBRN-varautumisen sisältämät toiminnot tulisi määritellä osana konseptityötä. Tällöin voimavarojen ja suorituskykyjen kehittämisvastuut olisi helpommin tunnistettavissa ja jaettavissa. CBRN-varautuminen terminä on helpompi käsittää kaikkia hallinnonaloja ja valmiustiloja koskevaksi kuin termi suojelupuolustus. Mahdollisen konseptityön tuloksia tulee hyödyntää puolustusvoimien suojelupuolustuksen ja Suomen CBRN-doktriinia päivitettäessä, jolloin edellä esitetyt ongelmat ovat ratkaistavissa.

LÄHTEET

Eduskunta: Laki puolustusvoimista, 11.5.2007/551.

Eduskunta: Pelastuslaki (13.6.2003/468).

Eduskunta: Poliisilaki (7.4.1995/493).

Euroopan Unionin komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle kemiallisen, biologisen, säteily- ja ydinturvallisuuden parantamisesta Euroopan unionissa – EU:n CBRN-toimintasuunnitelma, Bryssel 29.6.2009.

Finnish medical network, http://www.fimnet.fi/finnest/lehdet/2005/no_2/a_jousela.pdf

Hallituksen esitys Eduskunnalle 264/2006.

Helsingin kaupungin Pelastuslaitos, väestönsuojeluyksikön päällikkö Tommi Laurinen, haastattelu 18.3.2010.

Hirsjärvi, S., Remes, P.&Sajavaara, P. 2009. Tutkija ja kirjoita, Tammi, Hämeenlinna.

[Http://www.stuk.fi/julkaisut_maaraykset/fi_FI/esitteet/_files/12222632510021096/default/ulkaisen_sateilyn_valvonta_huhtikuu_2008.pdf](http://www.stuk.fi/julkaisut_maaraykset/fi_FI/esitteet/_files/12222632510021096/default/ulkaisen_sateilyn_valvonta_huhtikuu_2008.pdf) ja <http://www.finlex.fi/data/normit/9511-ulkasatelynvalv.pdf>

Huttunen, M.&Metteri, J. 2008. Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan tutkimukseen, maanpuolustuskorkeakoulu, taktiikan laitos, julkaisusarja 2, Edita Prima Oy, Helsinki.

Finnish medical network, http://www.fimnet.fi/finnest/lehdet/2005/no_2/a_jousela.pdf

Järvinen, P.&Järvinen, A. 2004, Tutkimustyön metodeista, Opinpajan kirja, Tampere.

Lissabonin sopimus 12.7.2007/C 306/01.

Mäkelä, Seppänen,&Luokkala: Systeemiäly ja paikkatietomenetelmät viranomaisyhteistyön ja kriisinhallinnan kommunikoinnin ja päätöksen teon tukena, Teknillinen korkeakoulu, Matinen rahoittama tutkimus 2009.

Nato: NATO's Comprehensive, Strategic- level Policy for Preventing the Proliferation of Mass Destruction (WMD) and Defending against Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Threats, 2009. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official texts 57218.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_57218.htm)

Nato: North Atlantic treaty organisation standardization agency: Allied doctrine for joint operations (AJP-3(A)), 2007.

Nato: North Atlantic treaty organisation standardization agency: Allied joint doctrine for NBC defence (AJP 3.8), 2003.

Nato: North Atlantic treaty organisation standardization agency: CBRN defence operations (ATP-3.8.1 volume 1), 2010.

Parmes, Frösén, Koivukoski, Liskola, Mäkinen, Piispanen, Ristaniemi&Söder: Varautumisen käsikirja, AS Pakett, Tallinna 2007.

Pioneerirykmentti: Suojelun Erikoisosaston suorituskyvyn kehittäminen projektin väliraportti, 2009.

Pioneerirykmentti, ME21163, 13.6.2008. Pioneerirykmentin harjoituskertomus uusimaa 2008 harjoituksesta.

Pioneeritoimintaopas 2010, luonnos 1.9.2009.

Puolustusministeriö: Puolustusministeriön hallinnonalan toimintasuunnitelma 2010–2014, 2009.

Puolustusministeriö: Puolustusministeriön strategia 2025, 2006.

Puolustusministeriö: Sisäasiainministeriön ja Puolustusministeriön välinen sopimus menettelytavoista Puolustusvoimien osallistumisesta pelastustoimintaan sekä muista pelastustointa koskevista yhteistoimintajärjestelyistä”, luonnos 2010.

Puolustusministeriön erityisasiantuntija Tiina Raijas: Haastattelu 18.3.2010.

PVAH Puolustusvoimien määritelmärekisteri

Pääesikunnan päällikkö kenraaliluutnantti Ari Puheloinen, puhe, 188. Maanpuolustuskurssin avajaisissa Helsingissä 19.tammikuuta 2009.

[Http://www.mil.fi/paaesikunta/tiedotteet/4780.dsp](http://www.mil.fi/paaesikunta/tiedotteet/4780.dsp)

Pääesikunnan maavoimaosasto: R4046/12.6/D/II/29.6.2005 VIRK. Puolustusvoimien suoje-
lupuolustuksen tavoitetila 2012.

Pääesikunta: AF3138 VIRK, 11.2.2009. PV OPO D 3.7: Puolustusvoimien tuki muille viran-
omaisille.

Pääesikunta: Försvarsmakten verksamhetsberättelse 2008, Helsinki 2009.

Pääesikunta: AD32420, 28.12.2007 VIRK. Puolustusvoimien tavanomaisesta poikkeava vir-
ka-apu

Pääesikunta: 683/11.1./D/I LUOTT, 1.6.2003 Suojelu- ja pelastustoiminnan kehittäminen,
2003, Helsinki.

Pääesikunta: The finnish defence forces annual report 2008, Helsinki 2009.

Pääesikunta: Toimintakertomus 2008, Helsinki 2009.

Renvall, P. 1965. Nykyajan historiantutkimus, WSOY, Porvoo.

Sanastokeskus TSK ry: varautumisen ja väestönsuojelun sanasto, Helsinki 2007.

Sektoritutkimuksen neuvottelukunta: Esitys turvallisuustutkimuksen kansalliseksi strategiaksi,
2009.

Sisäasiainministeriö: Arjen turvaa, Sisäisen turvallisuuden ohjelma, 2004, Helsinki.

Sisäasiainministeriö: Pelastuslain uudistamisen esiselvitys- hanke, väestönsuojelujärjestelmää koskevien säännösten muutostarpeet –alahanke, työryhmämuistio 31.3.2008.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Asetus vaarallisten aineiden luettelosta (509/2005), 2005.

Sotatekninen arvio ja ennuste 2020, osa 1, 2004.

Sotatekninen arvio ja ennuste 2020, osa 2, 2004.

Stoltenberg, T: Pohjoismaiden ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö, Ehdotus Pohjoismaiden ulkoministereille ylimääräisessä pohjoismaisessa ulkoministerikokouksessa Osllossa 9. helmikuuta 2009, epävirallinen suomennos 6.2.2009.

<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?contentId=101642&nodeId=40158&contentlan=1&culture=fi-FI>

Tarvainen, T.: EU:n taistelujoukot ja epäsymmetrinen sodankäynti, Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen laitoksen, julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat 17, Edita Prima Oy, Helsinki 2006.

Tomperi, K.: Suojelu- ja pelastustoiminnan periaatteet, tiivistelmä, Jyväskylä, 23.12.2004.

Tomperi, K.: Suojelun interoperabiliteettivaatimukset, Jyväskylä, 18.12.2003.

Turvallisuus- ja puolustusasian komitea: Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETTS), 2006.

Turvallisuuspoliittinen seurantaryhmä 2008: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2008. Yliopistopaino, Helsinki, 2008.

Valtioneuvoston selonteko VNS 1/2009, Suomen Puolustus- ja turvallisuuspolitiikka 2009.

Virta, J.: Strategiat diskurssianalyttisesti tarkasteltuna – tapaus yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, Maanpuolustuskorkeakoulu, Esiupseerikurssi 61, tutkielma 2009.

Kyselytutkimuksen aineisto on tutkijan hallussa.

Internet-sivustot

[Http://www.fimnet.fi](http://www.fimnet.fi). Viitattu 14.2.2010

[Http://www.formin.fi](http://www.formin.fi). Viitattu 1.10.2009

[Http://www.mil.fi](http://www.mil.fi). Viitattu 1.1.2010

[Http://www.nato.int](http://www.nato.int). Viitattu 1.9.2009

[Http://www.stuk.fi](http://www.stuk.fi). Viitattu 10.2.2010