

Anni Lehtinen

**PELASTUSTOIMEN  
HENKILÖVARAUSPROSESSIA OHJAAVA  
SÄÄNTELY**  
Koherenssi ja kehitystarpeet

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatin tutkielma  
Huhtikuu 2023

# TIIVISTELMÄ

Anni Lehtinen: Pelastustoimen henkilövarausprosessia ohjaava sääntely – koherenssi ja kehitystarpeet  
Kandidaatin tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma  
Huhtikuu 2023

---

Tässä tutkimuksessa perehdytään pelastuslaitosten henkilövarausprosessia ohjaavaan sääntelyyn. Tutkimuksen tarkoituksena on ensinnäkin selvittää, mitä henkilövaraus tarkoittaa ja miksi henkilövaraustoimintaa toteutetaan pelastuslaitoksissa. Tavoitteena on pureutua henkilövarausten tekemistä pelastuslaitoksissa ohjaavaan sääntelyyn arvioiden sen koherenssia sekä kehitystarpeita etenkin pelastustoimen uudistamishankkeen tavoitteet sekä hallinnon oikeusperiaatteet huomioiden. Tutkimus on toteutettu lainopillisena tutkimuksena systematisoimalla ja tulkitsemalla ajantasaista lainsäädäntöä.

Henkilövaraus tarkoittaa asevelvollisuuslain (1438/2007) 89 §:ssä säädettyä mahdollisuutta työnantajalle tai muulle toimijalle varata työntekijä organisaationsa palvelukseen poikkeusolojen aikana, mikäli yleinen tai sotilaallinen etu tätä edellyttää. Tällöin varattua henkilöä ei poikkeusoloissa kutsuta puolustusvoimien palvelukseen. Pelastuslaitokset hakevat henkilöstölleen näitä varauksia poikkeusolojen tehtävään täyttääkseen valmiuslaissa (1552/2011) ja pelastuslaissa (379/2011) määrätyn varautumisvelvollisuuden poikkeusolojen toimintaan liittyen.

Henkilövarausprosessia ohjaavaan lainsäädäntöön perehtyminen osoittaa, että pelastustoimen henkilövarausprosessia ohjaava sääntely on varsin epäkoherenttia. Käytännössä prosessia ohjataan hyvinvointialueiden aluevaltuustojen asettamien palvelutasopäätösten ja aluepelastuslaitosten omien viranomaisohjeiden kautta, jolloin kansallisella tasolla tarkastellen erilaisia toimintamalleja on 21 kappaletta. Tämä on kiistatta ristiriidassa pelastustoimen uudistuksessa asetetun kansallisen yhdenmukaisuuden tavoitteen kanssa. Henkilövarausprosessin epäkoherenssi aiheuttaa ongelmia myös varattavan henkilön oikeusturvan kannalta hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumisen suhteen.

Tutkimus osoittaa tarpeen pelastustoimen henkilövarausprosessin tiukemmalle normiohjaukselle. Henkilövarausprosessia pelastuslaitoksissa tulisi säännellä siten, että valtakunnallisesti yhdenmukainen toimintamalli saavutetaan. Sääntely tulee muotoilla niin, että sisällöllinen päätösvalta henkilövarauksien hakemisesta säilyy pelastustoimen viranomaisilla, jotta alueellisten erityispiirteiden huomiointi ja laissa määritetyn varautumisvelvollisuuden oikeasuhtainen täyttäminen pystytään varmistamaan. Normiohjaus on mahdollista toteuttaa sisäministeriön antamalla asetuksella tai sitä alemman asteisella sääntelyllä.

Avainsanat: pelastustoimi, pelastuslaitos, henkilövaraus, VAP

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# Sisällysluettelo

<b>LÄHTEET</b> .....	<b>I</b>
<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1 TAUSTAA .....	1
1.2 AIHEEN RAJAUS JA TUTKIMUSKYSYMYKSEN ASETTAMINEN .....	2
1.3 TUTKIMUSMETODI, RAKENNE JA AINEISTO .....	3
<b>2 KESKEISET MÄÄRITELMÄT</b> .....	<b>5</b>
2.1 PELASTUSTOIMI JA PELASTUSLAITOKSET .....	5
2.1.1 Pelastustoimesta vastaavat organisaatiot.....	5
2.1.2 Pelastustoimen tehtävät ja sisältö.....	5
2.2 PALVELUKSEEN KUTSUMATTA JÄTTÄMINEN HAKEMUKSESTA YLEISEN TAI SOTILAALLISEN EDUN VUOKSI ELI HENKILÖVARAUS .....	7
2.3 POIKKEUSOLOT .....	8
2.4 HYVINVOINTIALUEIDEN ALUEELLINEN ITSEHALLINTO .....	9
2.5 HALLINNON OIKEUSPERIAATTEET .....	10
<b>3 PELASTUSTOIMEN HENKILÖVARAUSTEN SÄÄNTELYPERUSTA</b> .....	<b>13</b>
3.1 VAPAUTUSTEN TARPEEN OIKEUDELLINEN PERUSTA .....	13
3.1.1 Viranomaisten yleinen varautumisvelvollisuus.....	13
3.1.2 Pelastustoimen väestönsuojelutehtävä.....	13
3.2 YLEINEN SÄÄNTELY HENKILÖVARAUSTEN TEKEMISESTÄ.....	16
3.3 HENKILÖVARAUKSIA OHJAAVA SÄÄNTELY PELASTUSTOIMEN KONTEKSTISSA .....	17
3.3.1 Pelastustoimen palvelutaso ohjaa tehtävien toteuttamista .....	17
3.3.2 Asetus pelastustoimen palvelutasopäätöksestä.....	18
3.4 SÄÄNTELYKOKONAISUUS JA VALLITSEVA KOHERENSSI.....	20
3.4.1 Sääntelyn kokonaisuus .....	20
3.4.2 Sääntelyn koherenssi.....	20
<b>4 SÄÄNTELYN TARKENTAMINEN – TARPEET JA MAHDOLLISUUDET</b> .....	<b>23</b>
4.1 SÄÄNTELYN TARKENTAMISEN TARVE.....	23
4.1.1 Pelastustoimen uudistamishankkeen tavoitteet .....	23
4.1.2 Hallinnon oikeusperiaatteiden toteutuminen.....	24
4.2 SÄÄNTELYN TARKENTAMISEN MAHDOLLISUUDET HYVINVOINTIALUEEN ITSEHALLINNON RAJOISSA.....	30
<b>5 JOHTOPÄÄTÖKSET</b> .....	<b>32</b>

## LÄHTEET

### *Kirjallisuus:*

Mäenpää, Olli (2018). *Hallinto-oikeus*. (2., uudistettu painos.). Alma Talent, päivittyvä verkkokirjahylly.

Määttä, Tapio – Paso, Mirjami (2022). *Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki.

### *Virallislähteet:*

Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirja kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemiseksi (82/1980)

HE 1/1998 vp

HE 18/2018 vp

HE 241/2020 vp

HE 3/2008 vp

HE 37/2007 vp

HE 56/2021 vp

Puolustusvoimien pääesikunnan operatiivisen osaston määräys PEOPOS HN618 liitteineen.

PuVM 1/2007

Sisäministeriö (2022). *Väestönsuojelun toimintamalli*. Varsinais-Suomen pelastuslaitos, Suomen pelastusalan keskusjärjestö ja Pelastusopisto. Sisäministeriön julkaisuja 2022:17, liite 1. Helsinki.

Sisäministeriö (2013). *Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta*. Sisäasiainministe-

riön julkaisuja 2013:17. Helsinki.

Sisäministeriön asetuksen pelastustoimen palvelutasopäätöksestä perustelumuistio SMA (1225/2022), liite 1.

*Verkkolähteet:*

Sisäministeriö: Pelastustoimen uudistus. Saatavissa: <https://intermin.fi/pelastustoimenuudistus>. Avattu 5.4.2023.

Sisäministeriö: Pelastustoimen alueelliset tutkimus- ja kehittämishankkeet. Saatavissa: <https://intermin.fi/hankkeet/pelastustoimen-alueelliset-kehittamishankkeet>. Avattu 5.4.2023.

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Taustaa

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (sote-uudistus) on ollut yksi Suomen historian merkittävimmistä hallinnollisista uudistuksista. Uudistuksen myötä Suomeen perustettiin alueellisen itsehallinnon yksiköt, hyvinvointialueet, jotka vastaavat alueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen järjestämisestä. Hyvinvointialueet aloittivat toimintansa 1.1.2023. Alueet noudattavat maantieteellisesti maakuntarajoja, ja niitä on 21. Poikkeuksena toimii Helsingin kaupunki, joka vastaa palvelujen järjestämisestä alueellaan entiseen tapaan. Sote-uudistuksen tavoitteeksi on asetettu yhdenvertaisten ja laadukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen turvaaminen hyvinvointialueella asuville, palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden parantaminen, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, ammattitaitoisen työvoiman saannin turvaaminen, ikääntymisen ja syntyvyyden laskun aiheuttamiin haasteisiin vastaaminen ja kustannusten kasvun hillitseminen.<sup>1</sup>

Sote-uudistuksen myötä myös pelastustoimen palvelut siirtyivät kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueiden vastuulle. Osana sote-uudistusta toteutettiin pelastustoimen uudistus, jonka valmistelusta vastasi sisäministeriö. Internetsivuillaan sisäministeriö esittelee uudistuksen pää tavoitteeksi yhtenäisen ja tehokkaan pelastustoimen koko Suomessa. Yksityiskohtaisemmin pelastustoimen uudistuksen tavoitteiksi mainitaan yhdenvertaisten, asiakaslähtöisten ja laadukkaiden pelastustoimen palveluiden sekä laaja-alaisen yhteistyön eri toimijoiden kanssa turvaaminen koko maassa, kustannustehokkaan ja vaikuttavan palvelurakenteen toteuttaminen, pelastustoimen ja ensihoidon tiiviin yhteyden tuoman synergiaedun turvaaminen sekä palvelujen uudistamisen vaikuttavuus ja laatu.<sup>2</sup> Uudistuksen myötä myös valtion ohjauksen pelastustoimessa kerrotaan vahvistuvan, minkä tarkoituksena on parantaa entisestään yhdenmukaisempien ja siten yhdenvertaisempien pelastustoimen palveluiden tuottamista koko maassa. Lisäksi uudistuksen tavoitteeksi mainitaan pelastustoimen toiminnan kehittäminen valtakunnallisena järjestelmänä.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> HE 241/2020 vp, s. 1–3.

<sup>2</sup> Intermin.fi – Hankkeet ja lainvalmistelu – Pelastustoimen uudistus – Uudistuksen tavoitteet.

<sup>3</sup> Intermin.fi – Hankkeet ja lainvalmistelu – Pelastustoimen uudistus.

Pelastustoimen uudistuksen tueksi on toteutettu sisäministeriön ja alueellisen pelastustoimen yhteisiä tutkimus- ja kehittämishankkeita, joiden avulla pyritään edistämään pelastustoimen uudistamishankkeessa asetettuja tavoitteita.<sup>4</sup> Eräs näistä hankkeista on väestönsuojelun toimintamallin kehittämishanke, jonka tavoitteena on kartoittaa, kehittää ja yhdenmukaistaa pelastustoimen vastuulla olevaa väestönsuojelun kokonaisuutta selvittämällä valtakunnallisen suunnitelumallin luomista.<sup>5</sup> Hanketta koskevan raportin johtopäätöksissä todetaan, kuinka nykytilanteessa väestönsuojelujärjestelyt eroavat suuresti alueiden pelastuslaitosten, että muiden toimijoiden välillä. Selvityksen mukaan yhteistä kansallista käsitystä väestönsuojelun tehtävistä ja niiden toteuttamisesta ei ole.<sup>6</sup>

Hyvinvointialueuudistuksen aloittama organisatorinen murrosvaihe, käynnissä olevat uudistushankkeet ja niissä asetetut valtakunnallisen yhdenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden tavoitteet, sekä niihin liittyen todetut toteutumisen haasteet tarjoavat hedelmällisen maaperän tarkastella pelastustoimea koskevan sääntelyn ja ohjeistuksen nykytilaa sekä kehitystarpeita tarkemmin.

## **1.2 Aiheen rajaus ja tutkimuskysymyksen asettaminen**

Pelastustoimeen kuuluu kiinteästi poikkeusoloihin ja varautumiseen liittyvät tehtävät, kuten väestönsuojelu, johon myös aiemmin esitelty sisäministeriön hanke keskittyy. Kyseiset teemat ovat olleet yhteiskunnassa runsaasti esillä viime vuosina, kun ensin koronapandemian vuoksi keväällä 2020 Suomessa julistettiin poikkeusolot ja valmiuslaki otettiin käyttöön. Keväällä 2022 Venäjä aloitti hyökkäyssodan Ukrainassa, jolloin myös varautuminen sotilaallisia uhkia vastaan on noussut julkiseen keskusteluun.

Ajankohtaisten tapahtumien – hyvinvointialueuudistuksen aloittaman väestönsuojeluun keskittyvän hanketyön sekä maailmanpoliittisen tilanteen – luoman relevanssin myötä keskityn tässä tutkimuksessa tarkastelemaan pelastustoimen varautumista aseellisesta konfliktista tai sen uhasta johtuviin poikkeusoloihin henkilöresurssien näkökulmasta. Henkilöresursseista huolehtiminen on kiinteä osa väestönsuojelua, jonka todettiin väestönsuojelun hankkeen johtopäätöksissä olevan valtakunnallisesti varsin rikkonainen kokonaisuus.<sup>7</sup> Tästä syystä, ja etenkin sote- ja pelastustoimen uudistusten tavoitteet yhdenvertaisuudesta ja valtakunnallisesta

---

<sup>4</sup> Intermin.fi – Hankkeet ja lainvalmistelu – Pelastustoimen uudistus – Pelastustoimen alueelliset kehittämishankkeet.

<sup>5</sup> Sisäministeriö (2022), s. 7.

<sup>6</sup> Sisäministeriö (2022), s. 28.

<sup>7</sup> Ks. Sisäministeriö (2022).

yhdenmukaisuudesta huomioiden, perehtyminen henkilöresurssein varautumiseen sekä siihen liittyvän sääntelyn nykytilaan ja kehityskohtiin on äärimmäisen ajankohtaista.

Täsmällisesti tutkimukseni aihe liittyy asevelvollisuuslain (148/2007) 89 §:ään ”Palvelukseen kutsumatta jättäminen hakemuksesta yleisen tai sotilaallisen edun vuoksi”, eli niin kutsuttuun henkilövaraussäännökseen. Henkilövarausta toteutetaan laajasti niin julkisissa kuin yksityisissä organisaatioissa eri toimialoilla, ja kyseessä on yksilöön kohdistuva hallintopäätös. Tässä tutkimuksessa perehdyn henkilövarauksiin pelastuslaitosten kontekstissa. Tutkimukseni pyrkii vastaamaan kysymykseen, mistä pelastustoimen henkilövarauksissa on kyse, ja onko prosessin sääntely koherenttia? Tutkimuksen tavoitteena on siis ensinnäkin selvittää, mitä henkilövaraus-säännös tarkoittaa, ja miksi pelastuslaitokset hakevat henkilöstölleen varauksia poikkeusolojen tehtävään. Tämän jälkeen arvioin henkilövarausprosessia ohjaavan sääntelyn koherenssia ja sitä, miksi ja miten ohjeistusta tulisi kehittää. Puhuessani koherenssista tarkoitan valtakunnallisesti tarkastellen yhdenmukaista kokonaisuutta, joka on linjassa pelastustoimen uudistamishankkeen lainvalmistelussa asetettujen tavoitteiden kanssa.

### **1.3 Tutkimusmetodi, rakenne ja aineisto**

Tutkimuksessa käyttämäni metodi on lainoppi: selitän lainsäädäntöön nojaten, kuinka pelastustoimi muodostuu, mitä henkilövaraus tarkoittaa, sekä miksi ja miten henkilövarauksia toteutetaan pelastustoimen kontekstissa. Systematisoinnin pohjalta esitän näkemyksiä sääntelyyn liittyvästä problematiikasta ja teen de lege ferenda -kannanottoja sääntelyn kehittämistä. Näin ollen oikeusdogmatiikalle tyypilliseen tapaan selvitän voimassa olevan oikeuden sisältöä ja systematisoin sitä tuottaen omia tulkintanäkemyksiäni.<sup>8</sup> Metodivalinta on perusteltu, sillä tiedonintressini on puhtaasti lainopillinen; tarkoitukseni on selvittää voimassa olevan lainsäädännön tilaa ja arvioida sitä.

Etenen työssäni määrittelemällä ensin toisessa pääluvussa pelastustoimen kontekstin, henkilövarauksen oikeudellisen perustan sekä muut keskeiset käsitteet ja relevantit oikeusperiaatteet. Tämän jälkeen siirryn kolmanteen päälukuun tarkastelemaan ja systematisoimaan sääntelyä, joka ohjaa henkilövarausten tekemistä pelastustoimessa. Näissä kahdessa ensimmäisessä käsitelyluvussa hyödynnän lähtökohtaisesti lain sanamuodonmukaista eli semanttista tulkintaa. Lisäksi tukeudun tavoitteelliseen tulkintaan, jolla pyrin perehdyttämään lukijaa lainsäätäjän tavoitteisiin ja tarkoituksiin. Tekemäni jäsenyyksen pohjalta suoritan kolmannen luvun lopussa

---

<sup>8</sup> Ks. esim. *Määttä – Paso 2022*, s. 3.

arvion siitä, millainen on sääntelyn koherenssin tila. Lopulta neljännessä pääluvussa analysoin relevantteihin yleisiin oikeusperiaatteisiin nojaten, millaista problematiikkaa sääntelyn tilaan liittyy, sekä mitkä ovat sen kehittämisen tarpeet ja mahdollisuudet. Suoritan pro et contra -punnintaa arvioidessani hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumista nykyisen sääntelyn pohjalta. Lopuksi pohdin analogisen tulkinnan avulla kuntien itsehallintoon verraten, mihin suuntaan henkilövarausprosessin sääntelyä on mahdollista kehittää hyvinvointialueen itsehallintoa kunnioittaen.

Tutkimuksen aineistona toimivat oikeuslähdeopin mukaiset materiaalit. Lähtökohtaisesti tukeudun lakeihin ja asetuksiin, jotka ovat vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä. Tärkeimpiä säädöksiä ovat asevelvollisuuslaki, pelastuslaki (379/2011), laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) ja Sisäministeriön asetus pelastustoimen palvelutasopäätöksestä (1225/2022). Lain-säädäntöä selittääkseni käytän heikosti velvoittavia oikeuslähteitä, kuten lainvalmisteluasiakirjoja. Lisäksi hyödynnän analyysini tueksi etenkin yleisiin oikeusperiaatteisiin liittyen oikeuskirjallisuutta, jotka ovat sallittuja oikeuslähteitä.

## 2 KESKEISET MÄÄRITELMÄT

### 2.1 Pelastustoimi ja pelastuslaitokset

#### 2.1.1 Pelastustoimesta vastaavat organisaatiot

Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 4 §:n mukaan hyvinvointialueet vastaavat pelastustoimen järjestämisestä alueellaan. Hyvinvointialueiden alaisuudessa toimivat alueelliset pelastuslaitokset, jotka vastaavat palo- ja pelastustoimen palvelujen tuottamisesta laissa sille määrättyjen perusteiden mukaisesti.

Pelastustoimen alueet on muodostettu pelastustoimen alueista annetun lain (1214/2001) perusteella annetulla valtioneuvoston päätöksellä (174/2002), joka astui voimaan 1.1.2004. Kyseisellä päätöksellä perustettiin 22 alueellista pelastuslaitosta. Vuoden 2023 alusta lähtien pelastuslaitoksia on ollut 21, kun alun perin Jokilaaksojen ja Oulu-Koillismaan pelastustoimialueisiin määritetyt kunnat määrättiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta annetussa laissa (616/2021) kuuluviksi Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueeseen. Tällöin kyseiset aluepelastuslaitokset yhdistyivät Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitokseksi.

#### 2.1.2 Pelastustoimen tehtävät ja sisältö

Pelastuslain 27 §:ssä määritetään hyvinvointialueen pelastustoimen ja pelastuslaitoksen tehtävät. Sen mukaan:

Hyvinvointialue päättää, millä tavoin pelastuslaitos huolehtii alueellaan:

- 1) pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, neuvonnasta ja turvallisuusviestinnästä, jonka tavoitteena on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäiseminen ja varautuminen onnettomuuksien torjuntaan sekä asianmukainen toiminta onnettomuus- ja vaaratilanteissa ja onnettomuuksien seurausten rajoittamisessa;
- 2) pelastustoimen valvontatehtävistä;
- 3) väestön varoittamisesta vaara- ja onnettomuustilanteessa sekä siihen tarvittavasta hälytysjärjestelmästä;

4) pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä.

Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 9 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialue voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta. Siltä osin, kun hyvinvointialue päättää tuottaa pelastustoimen palvelut itse, toimivat pelastuslaitokset näiden palvelujen tuottajina.<sup>9</sup>

Pelastuslain 32 §:ssä tarkennetaan pelastustoiminnan sisältöä seuraavasti:

Pelastustoimintaan kuuluu:

- 1) hälytysten vastaanottaminen;
- 2) väestön varoittaminen;
- 3) uhkaavan onnettomuuden torjuminen;
- 4) onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen;
- 5) tulipalojen sammuttaminen;
- 6) 1–5 kohdassa mainittuihin tehtäviin liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnot.

Pelastuslaitos vastaa pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta, kun tulipalo, muu onnettomuus tai niiden uhka vaatii kiireellisiä toimenpiteitä ihmisen hengen tai terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojaamiseksi tai pelastamiseksi eivätkä toimenpiteet ole onnettomuuden tai sen uhan kohteeksi joutuneen omin toimin hoidettavissa tai kuulu muun viranomaisen tai organisaation hoidettavaksi.

Käytännössä pelastustoimi järjestäytyy siis siten, että hallinnollinen päätösvalta ja vastuu pelastustoiminnan järjestämisestä on hyvinvointialueilla. Hyvinvointialueen itse järjestämien pelastuspalvelujen tuottamisesta, sekä operatiivisesta hälytystoiminnasta kiireellisiä toimenpiteitä vaativissa tilanteissa vastaavat puolestaan alueelliset pelastuslaitokset.

---

<sup>9</sup> HE 56/2021 vp, s. 95.

Pelastustoiminnalle on määritetty omat tehtävät myös poikkeusoloihin liittyen valmiuslaissa (1552/2011) sekä niihin varautumisesta pelastuslaissa. Näiden tehtävien täyttämiseksi pelastuslaitosten tulee varmistua henkilöstön riittävydestä poikkeusolojen aikana. Varautumisvelvollisuuteen ja sen täyttämiseen liittyvään lainsäädäntöön henkilöstön riittävyyden osalta perehdytään tutkielman edetessä.

## **2.2 Palvelukseen kutsumatta jättäminen hakemuksesta yleisen tai sotilaallisen edun vuoksi eli henkilövaraus**

Palvelukseen kutsumatta jättämisestä hakemuksesta yleisen tai sotilaallisen edun vuoksi, eli niin kutsutusta henkilövarauksesta, säädetään asevelvollisuuslain 89 §:ssä. Laissa säädetään seuraavasti:

Asianomaisen viraston, laitoksen, yhteisön tai muun työnantajan hakemuksesta liikekannallepanon varalta palvelukseen voidaan jättää määräajaksi tai toistaiseksi kutsumatta julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa tai siihen rinnastettavassa tehtävässä olevia, erityisen ammatin harjoittajia sekä muita, joiden palvelukseen kutsuminen saattaisi vaarantaa puolustusvoimien varustamista tai ylläpitoa, yleistä taloutta tai muita yleisiä etuja.

Ylimääräiseen palvelukseen ja liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen jätetään kutsumatta myös asevelvollinen, joka toimii asevelvollisuuslain 35 §:ssä tarkoitetussa tehtävässä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu hakemus tehdään aluetoimistolle, joka päättää hakemuksen hyväksymisestä. Aluetoimisto voi peruuttaa tekemänsä hyväksymispäätöksen, jos vapauttamisen edellytyksissä on tapahtunut olennainen muutos. Pääesikunta antaa tarkempia määräyksiä hakemusmenettelystä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu hakemus ei ole pätevä syy jäädä pois palveluksesta.

Asevelvollisuuslaissa säädetään siis perusteista, joilla työnantaja voi hakea työntekijänsä vapauttamista aseellisesta palveluksesta liikekannallepanon varalta. Vapauttaminen tapahtuu ainoastaan nimenomaan hakemuksen perusteella, eikä sitä myönnetä kenellekään automaattisesti. Käytännössä vapauttaminen tarkoittaa, että asianomaista ei kutsuta myöskään kertausharjoitukseen tai ylimääräiseen harjoitukseen. Palveluksesta vapauttamisen perusteena tulee kysymykseen sekä yleinen että sotilaallinen etu: vapauttaa voidaan esimerkiksi julkisessa tehtävässä tai muussa yhteiskunnan toiminnalle tärkeässä tehtävässä toimiva asevelvollinen, sekä

asevelvollinen, joka toimii puolustusvoimien kannalta tärkeässä yrityksessä.<sup>10</sup> Pykälän muotoilu on tehty siten väljäksi, ettei mitään tahoja ole suljettu vapautusmenettelyn ulkopuolelle – näin esimerkiksi julkisoikeudelliset yhdistykset voivat hakea vapaaehtoistyöntekijöilleen vapautusta.<sup>11</sup> Olennaista henkilövarausta tarkastellessa on tunnistava, että kyseessä on julkisen vallan käyttöä: vapautusta hakemalla ja myöntämällä puututaan viranomaisen toimesta yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin poikkeusolojen aikana.

Tässä tutkielmassa tulen käyttämään termejä henkilövaraus sekä varaus poikkeusolojen tehtävään (VAP) viitattessani kyseiseen asevelvollisuuslain määrittämään palvelukseen kutsumatta jättämiseen hakemuksesta yleisen tai sotilaallisen edun vuoksi.

### 2.3 Poikkeusolot

Poikkeusolot ovat tilanne ja konteksti, joiden vuoksi ja joihin varautuen henkilövaraussäännös on olemassa. Poikkeusolot määritellään valmiuslaissa. Valmiuslain 3 §:n mukaan poikkeusoloja ovat:

- 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
- 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;
- 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
- 4) erityisen vakava suuronnettomuus tai sen jälkitila;
- 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti; sekä
- 6) sellainen
  - a) julkisen vallan päätöksentekokykyyn;

---

<sup>10</sup> HE 37/2007 vp, s. 60–61.

<sup>11</sup> PuVM 1/2007, s. 8.

- b) rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen;
- c) välttämättömien sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen saatavuuteen;
- d) energian, veden, elintarvikkeiden, lääkkeiden tai muiden välttämättömien hyödykkeiden saatavuuteen;
- e) välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen;
- f) yhteiskunnallisten kriittisten liikennejärjestelyjen toimivuuteen; tai
- g) edellä a–f alakohdissa lueteltujen toimintoja ylläpitävien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuuteen

kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.

Tässä tutkielmassa poikkeusoloilla viitataan nimenomaisesti 3 §:n tarkoittamiin kohtiin 1 ja 2, eli aseelliseen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavaan hyökkäykseen tai sen uhkaan tai jälkitilaan, joiden myötä julistettavat poikkeusolot toimivat lähtökohtana sotilaalliselle liikekannallepanolle, johon henkilövarausten tekemisellä varaudutaan.

## **2.4 Hyvinvointialueiden alueellinen itsehallinto**

Pelastustoimen järjestämisestä vastaava hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto. Paikallisen itsehallinnon ajatus juontaa juurensa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (66/1991), jonka 3 artiklan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Paikallisen itsehallinnon periaatteeseen liittyy subsidiariteetti- eli läheisyysperiaate: peruskirjan 4 artiklan mukaan julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten.

Kotimaisessa lainsäädännössä alueellisen itsehallinnon oikeudellisen perustan luo perustuslain (731/1999) 121 §, jossa säädetään kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. Sen 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Lisäksi pykälän 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla

säädetään lailla. Tätä ”itsehallintoa kuntia suuremmalla alueella” ei ole kuitenkaan määritetty tarkemmin perustuslaissa tai sen valmisteluasiakirjoissa. Säännöksessä ilmaistaan ainoastaan mahdollisuus perustaa kuntia suurempia hallintoalueita, kuten maakuntia, joiden tulee toimia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti.<sup>12</sup>

Hyvinvointialueesta annettu laki (622/2021) konkretisoi mahdollisuuden kuntaa suuremman alueen itsehallinnosta. Sen 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmilla hallintoalueella eli hyvinvointialueella, sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle hyvinvointialueen toiminnassa. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksilla viitataan erityisesti perustuslain 2 §:ssä tarkoitettua kansanvaltaisuuden toteuttamiseen.<sup>13</sup> Hyvinvointialuelain 2 §:ssä määritellään hyvinvointialueen julkisoikeudelliseksi yhteisöksi, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä kyseisessä laissa säädetään.

Hyvinvointialuelain 6 §:n mukaan hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetyt tehtävät. Pelastustoimen järjestäminen on säädetty tällaiseksi tehtäväksi lailla pelastustoimen järjestämisestä. Koska pelastuslaitokset toimivat hyvinvointialueiden alaisuudessa, tulee hyvinvointialueiden alueellinen itsehallinnon huomioida tehdessä arviota siitä, millaisella sääntelyllä pelastuslaitosten henkilövaraustoimintaa on mahdollista ohjata.

## **2.5 Hallinnon oikeusperiaatteet**

Henkilövarauksen tekeminen on julkisen vallan käyttöä. Se on hallintopäätös, jossa puututaan yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin poikkeusolojen aikana. Tästä syystä hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumisen arviointi on olennaista tarkastellessa henkilövaraussääntelyn koherensia ja kehitystarpeita.

Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Sen mukaan:

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

---

<sup>12</sup> HE 1/1998 vp, s. 176.

<sup>13</sup> HE 241/2020 vp, s. 512.

Laista on siis erotettavissa viisi hallinnon oikeusperiaatetta: yhdenvertaisuusperiaate, tarkoituksidonnaisuuden periaate, puolueettomuusperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Nämä periaatteet koskevat kaikkea hallintoelinten toimintaa sen muodosta ja sisällöstä riippumatta, liittyen niin julkisten palvelujen toteuttamiseen kuin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Oikeusperiaatteita sovelletaan etenkin, kun viranomaisella on mahdollisuus toimivaltansa rajoissa valita erilaisia vaihtoehtoisia päätöksiä, menettelyjä tai toimia.<sup>14</sup>

Tässä työssä periaatteiden tarkastelu rajataan koskemaan ainoastaan yhdenvertaisuusperiaatetta, luottamuksensuojaperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta. Näiden periaatteiden todetaan tutkielman edetessä olevan keskeisessä asemassa henkilövarausprosessin sääntelyn nykytilaa arvioidessa.

Yhdenvertaisuusperiaate juontaa juurensa perustuslain 2 luvussa määritettyihin perusoikeuksiin, ja sen 6 §:ssä mainittuun yhdenvertaisuuteen. Perustuslain mukaan ihmiset ovat lain edessä yhdenvertaisia, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteena. Hallintolain 6 § täsmentää kyseistä vaatimusta hallintotoiminnan kontekstissa vaatien, että ”viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti”.

Viranomaisen toiminnassa yhdenvertaisuusperiaate ja siihen sisältyvä tasapuolisen kohtelun vaatimus koskevat sekä ihmisiä että oikeushenkilöitä. Sen keskeinen sisältö on, että viranomaisen on normia tulkitessaan ja soveltaessaan kohdeltava samalaisia tapauksia samalla tavalla, mutta erilaisia tilanteita niiden eroavaisuudet huomioon ottaen. Tasapuolinen kohtelu edellyttää siis arviointia, jossa jokaisen asian erityispiirteet otetaan riittävästi huomioon. Myös erilaisten tilanteiden erilainen kohtelu on asiallisesti perusteltava, sillä yleisenä tavoitteena on normien yhdenmukainen soveltaminen.<sup>15</sup>

Luottamuksensuojaperiaatteeseen liittyy vaatimus, jonka mukaan viranomaisen on toiminnassaan otettava huomioon yksityisen oikeudet odotukset ja turvattava ne. Tämä tuodaan ilmi hallintolain 6 §:ssä, jonka mukaan viranomaisten toimien ”on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”. Luottamuksensuoja siis merkitsee, että oikeussubjektilla tulee perustelluin edellytyksin olla oikeus luottaa viranomaisen toimintaan – siihen, että toiminta ei

---

<sup>14</sup> Mäenpää (2018), osa II luku 3 – Oikeusperiaatteiden perusteet.

<sup>15</sup> Mäenpää (2018), osa II luku 3 – Yhdenvertaisuusperiaate – Tasapuolisen kohtelun vaatimus.

yllätä tai takautuvasti muutu siten, että se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti. Luottamuksensuojaa voidaan pitää myös tällöin myös oikeusvarmuuden takeena.<sup>16</sup>

Luottamuksensuojan saaminen edellyttää kolmea seikkaa: että yksityiselle on muodostunut oikeutettuja odotuksia ennen viranomaisen uusia toimia, että oikeutetut odotukset ovat lainmukaisia ja että asianosainen on toiminut vilpittömässä mielessä. Oikeutetut odotukset voivat perustua esimerkiksi viranomaisen aiemmin tekemään päätökseen, lainsäädännön asettamaan velvoitteeseen, kehoitukseen tai nimenomaiseen neuvon toimia tietyllä tavalla, taikka viranomaisen sitoumukseen tai lupaukseen. Odotusten lainmukaisuus edellyttää, että oikeutettu odotus on oikeusjärjestyksen mukainen ollakseen legitiimi. Vilpittömä mieltä noudattaen oikeutettuja odotuksia ei voi saada aikaan asianosainen omalla lainvastaisella toiminnalla.<sup>17</sup>

Suhteellisuusperiaate tarkoittaa, että viranomaisen toiminta on mitoitettava oikein – hallintolain 6 §:n mukaan toimien on oltava ”oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään”. Konkreettisten toimien suhteellisuutta arvioidaan kolmen peruselementin avulla. Ensinnäkin toimien on hallinnon kannalta oltava asianmukainen ja tehokas sekä sopiva suhteessa tavoitteeseen, jota sillä pyritään toteuttamaan. Toinen elementti on toimen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden arviointi erityisesti sen kohteen etujen ja oikeuksien kannalta. Kolmanneksi periaate edellyttää viranomaistoimien oikeasuhtaisuutta: toimet eivät saa sisältää enempää yksityisen oikeuksien rajoituksia tai tähän kohdistuvaa pakkoa, kuin on välttämätöntä.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Mäenpää (2018), osa II luku 3 – Luottamuksensuojaperiaate – Periaatteen sisältö.

<sup>17</sup> Mäenpää (2018), osa II luku 3 – Luottamuksensuojaperiaate – Luottamuksensuojan edellytykset.

<sup>18</sup> Mäenpää (2018), osa II luku 3 – Suhteellisuusperiaate – Periaatteen sisältö.

## 3 PELASTUSTOIMEN HENKILÖVARAUSTEN SÄÄNTELYPERUSTA

### 3.1 Vapautusten tarpeen oikeudellinen perusta

#### 3.1.1 Viranomaisten yleinen varautumisvelvollisuus

Kuten luvussa 2.1.2 pelastustoimen tehtäviä ja sisältöä määriteltäessä tuotiin ilmi, valmiuslaissa ja pelastuslaissa säädetään pelastustoimen tehtävistä sekä niihin varautumisesta poikkeusoloissa.

Valmiuslain 12 §:n määrätään viranomaisten varautumisvelvollisuudesta. Sen mukaan:

Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisen, valtion itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien, kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Lähtökohtaisesti poikkeusoloissa toimitaan viranomaisten normaaliorganisaatioilla. Tehtävät saattavat kuitenkin lisääntyä tai muuttua, ja niitä saatetaan joutua suorittamaan nopeammin. Näistä muutoksista selviytyminen edellyttää, että poikkeusoloihin on varauduttu jo normaalioloissa.<sup>19</sup> Tämä varautumisvelvollisuus koskee muiden viranomaisten tapaan myös pelastuslaitoksia. Osana varautumista tulee huomioida myös henkilöresurssien riittävyys, ja tähän tarpeeseen on mahdollista varautua henkilövarauksen keinoin.

#### 3.1.2 Pelastustoimen väestönsuojelutehtävä

Valmiuslain mukaista yleistä varautumisvelvollisuutta pelastustoiminnan osalta täydennetään pelastuslain säännöksissä väestönsuojelusta ja siihen varautumisesta.<sup>20</sup> Käyn tässä yhteydessä läpi väestönsuojelun sisältöä ja pelastustoimen viranomaisten väestönsuojeluvollisuutta vain siltä osin, kuin on tarpeellista pelastuslaitosten henkilövarausten tekemisen syyn ymmärtämiseksi.

---

<sup>19</sup> HE 3/2008 vp, s. 37.

<sup>20</sup> HE 18/2018 vp, s. 56.

Poikkeusoloissa pelastuslaitokset vastaavat osaltaan väestönsuojelun tehtävistä. Kotimaisessa lainsäädännössä väestönsuojelu on määritelty pelastuslain 2a §:n 4 kohdassa, jonka mukaan se on

Valmiuslain 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettujen poikkeusolojen aikana tapahtuvaa humanitaaristen tehtävien suorittamista, joiden tarkoituksena on siviiliväestön suojelu vihollisuuksien ja onnettomuuksien vaaroja vastaan ja siviiliväestön auttaminen selviytymään niiden välittömiltä vaikutuksilta sekä välittömien edellytysten luominen eloonjäämiselle.

Määritelmän perusta on Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjan 61 artiklassa, jossa sen sisältö on määritelty tarkemmin. Väestönsuojelun tehtäviin lukeutuu muun muassa hälytystoiminta, evakuointi, pelastustoiminta, lääkintähuolto ja ensiapu, sammutustoiminta sekä puhdistustoiminta ja vastaavat suojelutoimenpiteet.<sup>21</sup>

Käytännössä väestönsuojelutehtävät ovat siis osittain edellä luvussa 2.1.2 määritettyjä pelastustoimen tehtäviä, mutta poikkeusoloissa. Kuten edellä on todettu, viranomaisten tulee varmistaa kyky tehtäviensä hoitamiseen myös poikkeusoloissa lähtökohtaisesti normaaliorganisaatioiden avulla. Näin ollen väestönsuojelu pelastustoimen tehtäviä vastaavilta osin on pelastuslaitosten vastuulla. Väestönsuojelun tehtävistä selviytyäkseen, tulee pelastuslaitosten huolehtia varautumisvelvollisuuden täyttämisestä valmiuslain 12 §:n mukaisesti.

Pelastuslain 64 §:ssä säädetään pelastustoimen viranomaisen varautumisesta väestönsuojeluun. Pykälän 1 momentin mukaan pelastustoimen viranomaisten on varauduttava toimialaansa kuuluvien väestönsuojelutehtävien hoitamiseen riittävin suunnitelmin ja etukäteen tapahtuvin valmisteluin. Tämä edellyttää 1 momentin 2 kohdan mukaan henkilöstön ja väestönsuojelun johtaja erityishenkilöstön sekä muun henkilöstön kouluttamista ja varaamista väestönsuojelun tehtäviin. Poikkeusoloissa toimitaan lähtökohtaisesti viranomaisten normaaliorganisaatioilla, mutta väestönsuojeluun kuuluvien tehtävien ja siihen tarvittavien voimavarojen erottaminen viranomaisten muusta toiminnasta on tarpeen ensisijaisesti kansainvälisten sopimusten takaa-  
man kunnioituksen ja suojelun laajuuden määrittämiseksi.<sup>22</sup>

Väestönsuojelun henkilöstön kunnioituksesta ja suojelusta säädetään Geneven yleissopimuksissa. Sopimusten I lisäpöytäkirjan 62 artiklassa määrätään siviililuontoisten väestönsuojeluorganisaatioiden yleisestä suojelusta. Sen 1 kohdan mukaan siviililuontoisia

---

<sup>21</sup> Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirja (82/1980), VI luku 61 artikla.

<sup>22</sup> HE 18/2018 vp, s. 56.

väestönsuojeluorganisaatioita ja niiden henkilöstöä on kunnioitettava ja suojeltava pöytäkirjan määräysten mukaisesti.<sup>23</sup> Pöytäkirjan 67 artiklassa puolestaan määritetään, millä edellytyksin väestönsuojeluorganisaation palveluksessa olevia asevoimien jäseniä ja sotilasyksiköitä on kunnioitettava ja suojeltava. Sen ensimmäisen kohdan mukaan kyseinen henkilöstö ja sotilasyksiköt on tullut määrätä pysyvästi ja yksinomaan 61 artiklassa tarkoitettujen väestönsuojelun tehtävien hoitoon.<sup>24</sup> Soveltamisalan määrittäminen korostuu Suomessa, jossa on käytössä yleinen asevelvollisuus. Tällöin kaikki asepalveluksen suorittaneet henkilöt, eli lähtökohtaisesti jokaisen ikäluokan miehet, on sijoitettu puolustusvoimien palvelukseen poikkeusolojen aikana. Jotta tällainen asevoimien jäsen, joka toimii väestönsuojeluorganisaation palveluksessa, saataa nauttimaan Geneven sopimusten mukaista kunnioitusta ja suojelua, tulee hänet edellä esitetyn 67 artiklan mukaisesti määrätä pysyvästi väestönsuojeluorganisaation – pelastustoimen kontekstissa pelastuslaitoksen – palvelukseen ja väestönsuojelutehtävien hoitoon. Osa tämän vaatimuksen toteuttamista on henkilövarauksen hakeminen, jolloin henkilö ei ole enää sijoitettuna puolustusvoimien poikkeusolojen organisaatioon.

Pelastuslaitokset varaavat henkilöstöään poikkeusolojen tehtävään siis siitä syystä, että niillä on tarvittavat henkilöresurssit huolehtiakseen poikkeusolojen aikana paitsi pelastuslaissa niiden toimialaan määritetyistä pelastustoimen tehtävistä, myös väestönsuojelutehtävistä. Lisäksi henkilövarausten tekemisellä ja väestönsuojeluorganisaatioiden asettamisella vastataan Geneven yleissopimusten soveltamisalan määrittämiseen. Edempänä tässä tutkimuksessa tarkastellaan Geneven yleissopimusten takaaman suojelun toteutumiseen ja henkilövarausprosessin sääntelyyn liittyvää problematiikkaa yksilön kannalta, mutta kansainvälisten velvollisuuksien täyttämiseen liittyvä tarkastelu rajataan kuitenkin tutkimuksen ulkopuolelle. Se ei ole tarpeellista tutkimuksen tavoitteeseen – eli henkilövarausprosessia ohjaavan sääntelyn valtakunnallisen koherenssin arviointiin – nähden.

Vastattuani kysymykseen siitä, miksi pelastuslaitokset toteuttavat henkilövaraustoimintaa, siirryn tarkastelemaan sen tekemistä ja käytäntöjä ohjaavaa sääntelyä sekä sääntelyn koherenssia. Esittelen ensin lyhyesti henkilövarausten tekemistä koskevan yleisen sääntelyn, minkä jälkeen siirryn tarkastelemaan nimenomaisesti pelastuslaitosten henkilövaraustoimintaa ohjaavia normeja.

---

<sup>23</sup> Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirja (82/1980), VI luku 62 artikla.

<sup>24</sup> Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirja (82/1980), VI luku 67 artikla.

### 3.2 Yleinen sääntely henkilövarausten tekemisestä

Kuten todettua, henkilövarauksen olemassaolosta ja tekemisestä säädetään asevelvollisuuslain 89 §:ssä ”Palvelukseen kutsumatta jättäminen hakemuksesta yleisen tai sotilaallisen edun vuoksi”. Nämä yleiset lain asettamat perusteet henkilövaraukselle, niin kutsuttu varaustarve, on esitetty tämän tutkielman luvussa 2.2, joten palaan tässä kohden yleiseen sääntelyyn ainoastaan edellä esitettyä täydentäviltä osin.<sup>25</sup>

Asevelvollisuuslain 89 §:n 3 momentissa ilmaistaan, kuinka ”pääesikunta antaa tarkempia määräyksiä hakemusmenettelystä.” Tämän nojalla Puolustusvoimien pääesikunnan operatiivinen osasto on antanut määräyksen, jolla säädetään henkilövaraustoiminnasta. Asiakirja koostuu määräyksestä sekä kahdesta ohjeesta, jotka luovat perusteet henkilövaraustoiminnan toteuttamiselle. Itse määräys sisältää tehtävät puolustusvoimien hallintoyksiköille, toimenpiteet varaajien määrittämiseksi, ohjeen varattavien henkilöiden tärkeyden määrittämiseksi sekä määrittää asiaan liittyvien materiaalien turvaluokituksen.<sup>26</sup>

Määräyksen ohessa annetuilla ohjeilla tarkennetaan henkilövarausmenettelyn osapuolten, eli puolustusvoimien aluetoimiston sekä viraston, laitoksen, yhteisön tai muun työnantajan, eli varaajan, toimenpiteitä. Ensimmäinen ohje on ohje aluetoimistolle varaamisenmenettelystä, joka sisältää aluetoimiston toimenpiteet varausesityksen käsittelystä sekä toimenpiteet varausten keskitetyssä käsittelyssä.<sup>27</sup> Toinen ohje on henkilöstön varaamisohje varaajille. Siinä määritetään varaajan tehtävät, henkilövaraushakemuksen tekemisen perusteet, varaajasta ja varattavista henkilöistä esitettävät tiedot sekä varaajan toimenpiteet varaamispäätöksen jälkeen.<sup>28</sup>

Asevelvollisuuslain 89 § määrittää siis varaustarpeen, ja sen nojalla annettu määräys ohjeineen tarjoaa yleiset tekniset perusteet henkilövaraustoiminnalle; hakemusten käsittelylle puolustusvoimien toimesta sekä hakemuksen tekemiselle varaajan toimesta. Ne sitovat osaltaan myös pelastuslaitoksia heidän toimiessaan varaajan ominaisuudessa, ja pelastuslaitosten on noudatettava niitä henkilövaraustoimintaa toteuttaessaan. Kyseinen sääntely asettaa yleiset raamit henkilövaraustoiminnalle, mutta ei tarjoa tarkempia perusteita sen toteuttamiselle nimenomaisesti pelastuslaitosten kontekstissa. Seuraavaksi siirrynkään käsittelemään normistoa, joka ohjaa erityisesti pelastustoimen henkilövaraustoimintaa.

---

<sup>25</sup> Ks. luku 2.2.

<sup>26</sup> Ks. PEOPOS määräys HN618.

<sup>27</sup> Ks. PEOPOS määräyksen HN618 liite 1.

<sup>28</sup> Ks. PEOPOS määräyksen HN618 liite 2.

### 3.3 Henkilövarauksia ohjaava sääntely pelastustoimen kontekstissa

#### 3.3.1 Pelastustoimen palvelutaso ohjaa tehtävien toteuttamista

Lähtökohdat pelastustoimen palvelujen järjestämiselle ja toteuttamiselle määrätään laissa pelastustoimen järjestämisestä. Laki säädettiin osana hyvinvointialueuudistusta.<sup>29</sup> Lain 1 §:n 1 momentin mukaan ”lain tarkoituksena on edistää ja ylläpitää turvallisuutta sekä varmistaa yhdenmukaiset ja kustannusvaikuttavat pelastustoimen palvelut koko maassa.” Kuten edellä tässä tutkielmassa on esitetty, pelastustoimen tehtävien hoitaminen ja väestönsuojelun toteuttaminen poikkeusoloissa, sekä niihin varautuminen normaaliolojen aikana mukaan lukien henkilövaraukset, kuuluu pelastustoimen tehtäviin.<sup>30</sup> Näin ollen myös perusteet henkilövarausten tekemiseen pelastuslaitoksissa juontavat juurensa lakiin pelastustoimen järjestämisestä.

Pelastustoimen palvelujen toteuttamista ohjataan määrittelemällä pelastustoimen palvelutaso. Siitä säädetään pelastustoimen järjestämislain 3 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan:

Hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutason tulee vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia ja muita uhkia. Palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja niihin varautumisessa.

Tarkemmin palvelutasosta määrätään samaisen lain 6 §:ssä, jossa säädetään pelastustoimen palvelutasopäätöksestä. Sen 1 momentin mukaan:

Aluevaltuusto päättää pelastustoimen palvelutasosta. Palvelutasopäätöstä tehtäessä on otettava huomioon kansallisesti merkittävät riskit, selvittävät alueella esiintyvät uhkat ja arvioitava niistä aiheutuvat riskit sekä määriteltävä toiminnan tavoitteet, käytettävät voimavarat, tuotettavat palvelut ja niiden taso. Palvelutasopäätöstä tehtäessä on otettava huomioon myös 8 §:ssä tarkoitetut valtioneuvoston vahvistamat valtakunnalliset strategiset tavoitteet. Päätökseen tulee myös sisältyä suunnitelmia palvelutason kehittämisestä. Päätöksen tulee olla voimassa määräajan.

Pelastustoimen tehtävien toteuttamisen ja toiminnan vaatimusten lähtökohdat määritetään siis muodostamalla pelastustoimen palvelutasopäätös. Koska pelastustoimi kuuluu hyvinvointialueiden itsehallinnon piiriin, päättävät aluevaltuustot alueensa pelastustoimen palvelutasosta hyväksymällä määräajaksi voimaan astuvan palvelutasopäätöksen.

---

<sup>29</sup> Ks. HE 241/2020 vp.

<sup>30</sup> Ks. luvut 2.1 & 3.1.

Palvelutasopäätöksen tulee sisältää kaikki hyvinvointialueen pelastustoimen järjestämiseen kuuluvat palvelut, sekä pelastustoiminnan ja sen toimintavalmiuden lisäksi myös pelastustoit-  
melle kuuluvan varautumisen päivittäisiin tilanteisiin, suuronnettomuuksiin ja muihin häiriöti-  
lanteisiin, poikkeusoloihin ja niihin kuuluviin väestönsuojelutilanteisiin.<sup>31</sup> Palvelutasoa määri-  
tettäessä on otettava huomioon toiminta poikkeusoloissa, ja siinä määritetyn pelastustoimen  
palvelutason ylläpitämiseen on kyettävä myös niiden aikana.<sup>32</sup> Henkilöresurssien riittävydestä  
huolehtiminen on kiinteä osa pelastuslaitosten varautumisvelvollisuuden täyttämistä poikkeus-  
oloihin liittyen. Näin ollen myös pelastuslaitosten henkilövaraustoiminta pohjautuu palveluta-  
sopäätökseen.

Pelastustoimen järjestämislain 6 §:n 4 momentin nojalla tarkempia säännöksiä palvelutasopää-  
tösten muodosta ja sisällöstä voidaan antaa Sisäministeriön asetuksella. Seuraavaksi siirryn tar-  
kastelemaan kyseistä asetusta siltä osin, kuin mitä siinä määrätään pelastustoimen henkilöva-  
rauksiin liittyen.

### *3.3.2 Asetus pelastustoimen palvelutasopäätöksestä*

Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 6 §:n 4 momentin nojalla on annettu sisäministeriön  
asetus pelastustoimen palvelutasopäätöksestä. Se on konkreettisimmin henkilövaraustoimintaa  
ohjaava säädös. Asetuksen 1 §:n mukaan siinä säädetään pelastustoimen palvelutasopäätösten  
sisällön perusteista ja rakenteesta sekä aluehallintoviraston suorittamasta arvioinnista. Koska  
jokaisen hyvinvointialueen aluevaltuusto päättää oman alueensa pelastustoimen palvelutasosta  
asian kuulussa hyvinvointialueen itsehallinnon piiriin, on asetuksen tavoitteena muodollisten  
ja sisällöllisten raamien luominen sekä palvelutasopäätösten yhdenmukaistaminen.<sup>33</sup>

Asetuksen 8 §:ssä määrätään palvelutasopäätökseen sisältyvistä palveluista ja tehtävistä. Ase-  
tuksen 7 §:ssä säädetään tähän liittyen palvelutasopäätöksen rakenteesta palveluittain. Sen mu-  
kaan:

Palvelutasopäätöksessä tulee esittää kunkin 8 §:ssä säädetyn palvelun osalta seuraavat tiedot:

- 1) tiedot sen kuvauksesta ja palvelutason nykytilasta;
- 2) tavoitteet ja tarpeen arviointi;

---

<sup>31</sup> HE 241/2020 vp, s. 808

<sup>32</sup> HE 241/2020 vp, s. 805.

<sup>33</sup> Asetuksen perustelumuistio SMa (1225/2022) liite 1, s. 2.

3) aluevaltuuston päätös palvelun palvelutasosta; sekä

4) palvelun palvelutason kehittämistarve.

Pykälän 3 kohdalla viitataan konkreettiseen päätökseen päivittäistä toimintaa koskevasta palvelutasosta, sekä kunkin palvelun osalta varautumisesta häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Aluevaltuuston päättämän palvelutason tulee olla vähintään laissa säädetyn tasoinen, ja siinä tulee käydä selkeästi ilmi, miten palvelun päätetty taso vastaa pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 3 §:n mukaisesti kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia sekä muita uhkia.<sup>34</sup>

Asetuksen 8 §:n 5 momentissa säädetään, mitä palvelutasopäätöksessä tulee vähintään päättää pelastustoimen viranomaisten vastuulla olevan väestönsuojeluun varautumisen palvelutasosta. Myös henkilövarausten tekeminen on osa tätä väestönsuojeluun varautumisen kokonaisuutta.<sup>35</sup> Aluevaltuusto ei palvelutasopäätöksessä kuitenkaan päätä suunnitelmien sisällöstä, vaan varsinainen valmiussuunnittelu ja muu varautuminen on pelastustoimen viranomaisten vastuulla aluevaltuuston palvelutasopäätöksessä tekemien linjausten mukaisesti.<sup>36</sup>

Asetuksen 8 §:n 5 momentin 4 kohdan mukaan palvelutasopäätöksessä on päätettävä vähintään väestönsuojelutehtäviin tarvittavan henkilöstön varaamisesta. Pelastuslain 65 §:n mukaan kunkin viranomaisen huolehtii väestönsuojelutehtäviin tarvitsemansa henkilöstön varaamisesta. Palvelutasopäätöksessä aluevaltuusto kuitenkin päättää pelastustoimen viranomaisten vastuulla olevan väestönsuojeluorganisaation henkilöstön ja tilojen varaamista koskevien suunnitelmien laatimisesta, päivittämisen aikavälistä ja siihen käytettävistä voimavaroista.<sup>37</sup>

Sisäministeriön asetus pelastustoimen palvelutasopäätöksestä siis asettaa vähimmäisvaatimukset sille, mitä hyvinvointialueiden aluevaltuustojen tulee alueellisia palvelutasopäätöksiä tehdessään linjata väestönsuojeluun varautumiseen liittyen, mukaan lukien henkilöstön varaamisen toimenpiteet. Asetuksen mukaan palvelutasopäätöksissä ei kuitenkaan linjata toimien ja suunnitelmien sisällöstä, vaan ainoastaan sen toteuttamiseen liittyvien suunnitelmien laatimisesta, aikatauluista ja resursseista. Varsinainen suunnitelmien laatiminen ja sisältö, sekä henkilöstön varaaminen on pelastustoimen viranomaisten vastuulla. Tämä noudattaa edellä tässä työssä esitettyä pelastustoimen järjestämisen vastuiden jakautumista hyvinvointialueiden ja

---

<sup>34</sup> Asetuksen perustelumuistio SMa (1225/2022) liite 1, s. 10.

<sup>35</sup> Ks. luku 3.1.2.

<sup>36</sup> Asetuksen perustelumuistio SMa (1225/2022) liite 1, s. 19.

<sup>37</sup> Asetuksen perustelumuistio SMa (1225/2022) liite 1, s. 19.

pelastuslaitosten välillä: hallinnollinen ohjausvastuu henkilövarauksiin liittyen on aluevaltuustoilla, mutta operatiivisten ohjeiden ja niiden sisällön määrittäminen sekä toimeenpano kuuluu pelastuslaitoksille.<sup>38</sup>

Seuraavaksi siirryn tarkastelemaan edellä esitetyn perusteella, millainen on henkilövarausten tekemistä ohjaavan sääntelyn kokonaisuus ja koherenssi.

### **3.4 Sääntelykokonaisuus ja vallitseva koherenssi**

#### *3.4.1 Sääntelyn kokonaisuus*

Edellä esitetyn selvityksen perusteella henkilövarausten tekemisen pelastuslaitoksissa oikeudellinen perusta ja sitä ohjaavan sääntelyn kokonaisuus on seuraava:

Henkilövarausten tekemisen yleiset perusteet määritetään asevelvollisuuslaissa, ja menettelyn tekniset ohjeet on annettu kyseisen lain nojalla annetulla puolustusvoimien pääesikunnan operatiivisen osaston määräyksellä sekä sen liitteenä annetuilla ohjeilla. Tämä sääntely ei ole sidoksissa pelastustoimen kontekstiin, eikä kerro, miten asevelvollisuuslaissa määritetty varaus-tarve pelastuslaitosten työntekijöiden ja toimijoiden suhteen konkretisoituu.

Pelastustoimen kontekstissa henkilövarausten tekeminen perustuu ensinnäkin pelastustoimelle lailla määritettyihin velvoitteisiin varautumisesta poikkeusoloihin ja väestönsuojelutehtäviin. Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain mukaan pelastustoimelle määritettyjen tehtävien ja sen tuottamien palvelujen toteuttamista ohjataan käytännössä hyvinvointialueiden aluevaltuustojen määrittämällä palvelutasopäätöksillä. Tällöin myös henkilövaraustoimintaa ohjataan palvelutasopäätösten kautta. Palvelutasopäätösten tekemistä puolestaan säännellään Sisäministeriön antamalla asetuksella pelastustoimen palvelutasopäätöksestä. Kyseisessä asetuksessa määritetään vähimmäisvaatimukset palvelutasopäätöksen sisällölle ja rakenteelle – myös henkilövarausten tekemiseen liittyen.

#### *3.4.2 Sääntelyn koherenssi*

Asevelvollisuuslain 89 § tarjoaa selkeät lähtökohdat sille, millä perusteella henkilöä voidaan esittää varattavaksi poikkeusolojen tehtävään. Lain nojalla annettu pääesikunnan määräys, ja etenkin tämän ohessa annetut ohjeet aluetoimistolle varauksen käsittelystä sekä varaajalle sen

---

<sup>38</sup> Ks. luku 2.1.

tekemisestä, antavat hyvät tekniset perusteet varauksen tekemiselle. Henkilövaraukset myönnetään ainoastaan hakemuksen perusteella, ja määräyksen asettamat velvoitteet ja menettelytavat koskevat kaikkia varaajan ominaisuudessa toimivia yhdenvertaisesti. Itse varausmenettelyn toteuttamisen osalta sääntely on siis varsin yhdenmukainen ja koherentti.

Asevelvollisuuslain asettamat yleiset säännökset eivät kuitenkaan ole sidoksissa pelastustoimen kontekstiin. Tällöin ne eivät suoranaisesti auta tunnistamaan, kehen ja kenen toimesta henkilövaraustoimenpiteet pelastuslaitoksissa kohdistuvat. Vastauksia näihin kysymyksiin täytyykin etsiä jo huomattavasti monitahoisemmasta sääntelystä. Pelastuslaitosten tarve ja velvollisuus henkilövarausten tekemiselle on tunnistettavissa valmiuslain ja pelastuslain säännöksistä, ja käytännön vastuista ja menettelytavoista säädetään lailla pelastustoimen järjestämisestä sekä tämän nojalla annetulla sisäministeriön asetuksella pelastustoimen palvelutasopäätöksestä. Kyseisten säännösten viesti on sinällään selkeä, ja se nostetaan esiin useassa yhteydessä: pelastustoimen viranomaisten on varmistettava sille asetettujen tehtävien hoitaminen myös poikkeusolojen aikana, mukaan lukien väestönsuojelun tehtävät. Tämä edellyttää varautumiseen liittyviä toimenpiteitä jo normaaliolojen aikana – muun muassa henkilövarausten suunnittelu ja toteuttaminen. Tämä koskee yhtäläisesti koko Suomen pelastustoimea, ja asettaa toiminnalle selkeän päämäärän.

Kokonaisuuden koherenssi alkaa kuitenkin rakoilla siirryttäessä havainnoimaan pelastustoimen henkilövarausten toteuttamista käytännön tasolla ohjaavaa normistoa. Varautumisvastuu ja siihen lukeutuen vastuu henkilövaraustoiminnasta on hallinnollisesti hyvinvointialueilla ja operatiivisesti näiden alaisuudessa toimivilla pelastuslaitoksilla. Henkilövaraustoiminnan käytäntöjen määrääminen kuuluu hyvinvointialueiden alueellisen itsehallinnon piiriin. Reunaehdot toiminnalle säädetään valtakunnallisesti sisäministeriön asetuksella pelastustoimen järjestämisestä, mutta ongelmaksi muodostuu raamien tilavuus. Kuten edellä on esitetty, palvelutasopäätöksessä on päätettävä väestönsuojelutehtäviin tarvittavan henkilöstön varaamisesta päättämällä alueen pelastustoimen viranomaisten velvollisuudesta laatia asiaa koskevat suunnitelmat.<sup>39</sup> Sille, mitä kyseisten suunnitelmien laatimisesta tulee päättää, ei kuitenkaan ole asetettu vaatimuksia. Asetuksen sanamuotoon ei esimerkiksi sisälly vaatimusta siitä, että henkilövarauksiin liittyen olisi välttämätöntä laatia laisinkaan sitä ohjaavaa viranomaisohjetta.

---

<sup>39</sup> Ks. luku 3.3.2.

Aluevaltuustoille siis annetaan mahdollisuus asettaa vaatimuksia pelastustoimen henkilövarauksien toteuttamiseen liittyen, mutta varsinainen valtuus toimintaa ohjaavien asiakirjojen laatimiseen ja henkilövarausten toteuttamiseen on pelastustoimen viranomaisilla. Kuten aiemmin on esitelty, Suomessa toimii 21 alueellista pelastuslaitosta.<sup>40</sup> Tällöin valtakunnallisesti tarkastellen Suomessa on 21 toimijaa, jotka toteuttavat pelastustoimen henkilövarauksia omien käytäntöjensä ja mahdollisten valmiussuunnitelmiansa ja viranomaisohjeistustensa mukaisesti, pyrkimyksenään täyttää valmiuslain ja pelastuslain asettamat velvollisuudet. Tämä aiheuttaa vääjäämättä pelastustoimen henkilövarausprosessin ilmenevän epäkoherenttina kokonaisuutena valtakunnallisesti tarkasteltuna.

Seuraavassa luvussa siirryn tarkastelemaan, millaista problematiikkaa henkilövarausprosessin sääntelyn epäkoherenttiuteen liittyy. Keskityn muodostamaan näkemyksen siitä, olisiko tiukempi valtakunnallinen normiohjaus tarpeellista tai toteutettavissa. Perustan analyysini ja arvioni ensi sijassa aiheen kannalta relevantteihin yleisiin oikeusperiaatteisiin.

---

<sup>40</sup> Ks. luku 2.1.1.

## 4 SÄÄNTELYN TARKENTAMINEN – TARPEET JA MAHDOLLISUUDET

### 4.1 Sääntelyn tarkentamisen tarve

#### 4.1.1 Pelastustoimen uudistamishankkeen tavoitteet

Pelastustoimen uudistamishankkeen tavoitteita esiteltiin tämän tutkielman johdannossa. Uudistustyön lopputuloksena voimaan saatettiin laki pelastustoimen järjestämisestä, jonka myötä pelastustoimen järjestämismääräyksiä siirrettiin kunnilta hyvinvointialueille. Pelastustoimen järjestämisestä, joka ensi sijassa määrää pelastustoimen tehtävien ja palvelujen järjestämisen toimintatavoista, tavoitteeksi mainitaan erityisesti pelastustoimen ohjausjärjestelmän kehittäminen siten, että se mahdollistaa nykyistä paremmin valtakunnalliset ja yhdenmukaiset toimintamallit ja palvelut koko maassa.<sup>41</sup>

Tässä työssä esitettyyn tarkasteluun nojaten on mahdollista todeta, että itse henkilövarausprosessia pelastuslaitoksissa ei ohjaa valtakunnallisesti tarkastellen yhdenmukainen ohjeistus. Ainoastaan henkilövaraus toiminnan tarkoitus ja tavoite, joihin pääsemisestä jokainen pelastuslaitos omalla alueellaan vastaa, on ilmaistu laissa.<sup>42</sup> Sen sijaan hyvinvointialueet ja alueelliset pelastuslaitokset päättävät itsenäisesti suunnitelmien ja viranomaisohjeiden, eli prosessin toteuttamista ohjaavien asiakirjojen laatimisesta.<sup>43</sup> Näin ollen valtion tasolla tarkasteltuna pelastustoimen henkilövarausprosessia ohjaavia ohjeistuksia ja toimintamalleja on yhtä paljon kuin alueellisia pelastuslaitoksia: 21 kappaletta. Tämä on vääjäämättä ristiriidassa pelastustoimen uudistamishankkeen ja pelastustoimen järjestämislain tavoitteiden kanssa valtionohjauksen parantamisesta sekä valtakunnallisista ja yhdenmukaisista toimintamalleista. Jotta tavoitteisiin on myös henkilövaraus toiminnan osalta mahdollista pyrkiä, tulee sen prosessia ohjata valtakunnallisesti voimakkaammin. Käytännössä varausprosessia ohjaavien asiakirjojen laatimiselle tulee asettaa tiukemmat vähimmäisvaatimukset, joiden myötä myös prosessia saadaan

---

<sup>41</sup> HE 241/2020 vp, s. 803.

<sup>42</sup> Valmiuslaki 12 §, pelastuslaki 64 § & pelastustoimen järjestämislaki 3 §. Ks. tarkemmin luku 3.1 & 3.3.1.

<sup>43</sup> SM asetus pelastustoimen järjestämisestä 8.5 § & perustelumuistio SMa (1225/2022) liite 1, s. 19. Ks. tarkemmin luku 3.3.2.

yhdenmukaisemmaksi. Se, miten näiden vaatimusten asettaminen tulee toteuttaa, edellyttää arviointia muiden oikeusperiaatteiden näkökulmasta.

#### *4.1.2 Hallinnon oikeusperiaatteiden toteutuminen*

##### *4.1.2.1 Tarkastelutavan relevanssi*

Henkilövarausta toteuttamalla pyritään ensisijaisesti varautumaan ja vastaamaan kansallisen turvallisuuden tarpeisiin. Toimenpide on kuitenkin myös yksilöön kohdistuvaa julkisen vallan käyttöä: varaajan tekemän hakemuksen perusteella aluetoimistot tekevät hallintopäätöksen, jolla puututaan varattavan henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin poikkeusolojen tehtäviin liittyen. Pelastustoimen henkilövarauksissa varattava henkilö on puolustusvoimien aluetoimiston lisäksi pelastustoimen viranomaisen vallankäytön kohteena, pelastuslaitoksen tehdessä henkilöä koskevan päätöksen tämän varaamisesta poikkeusolojen tehtävään. Tästä syystä valtakunnallisen epäkoherenttiuden seurauksia on tarpeen tarkastella myös hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumisen näkökulmasta.

Nostan tarkastelun alle oikeusperiaatteista ainoastaan ne, joiden osalta henkilövarausprosessin sääntelyyn liittyen on havaittavissa problematiikkaa. Näitä periaatteita ovat aiemmin tässä työssä määritellyt yhdenvertaisuusperiaate, luottamuksensuojaperiaate ja suhteellisuusperiaate.<sup>44</sup> Suoritan pro et contra -punnintaa arvioiden periaatteiden toteuttamista pelastuslaitosten henkilövarausprosessissa nykyisen sääntelyn pohjalta. Tarkastelen ensin sääntelyn epäkoherenttiudesta vaikutuksia ja siitä yhdenvertaisuuden ja luottamuksensuojan kannalta ilmeneviä ongelmia henkilövarauksen kohteena toimivan henkilön näkökulmasta. Tämän jälkeen siirryn tarkastelemaan ongelmien vastavoimana yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteuttamisen pelastuslaitoksille asettamia lähtökohtia. Tarkastelun päätteeksi muodostan näkemyksen siitä, millaisia kehitystarpeita sääntelyyn liittyy hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumisen näkökulmasta.

##### *4.1.2.2 Varattava henkilö hallintopäätöksen kohteena – yhdenvertaisuuden ja luottamuksensuojan toteutumisen haasteet*

Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen ongelmat varattavan henkilön näkökulmasta henkilövarausprosessin sääntelyyn valtakunnalliseen epäkoherenssiin liittyen konkretisoituvat tarkastellessa toimintaa yli aluepelastuslaitosten rajojen. Ongelma keskittyy lähtökohtaisesti

---

<sup>44</sup> Ks. luku 2.4.3.

pelastuslaitoksen viranomaisten tekemään päätökseen henkilövarauksen hakemisesta, ei niinkään aluetoimistojen tekemään päätöksentekoon hakemusten käsittelyssä.

Henkilövaraustoiminnan kuuluessa alueellisen itsehallinnon piiriin sen prosessin määrittämisestä ja toimeenpanosta vastaavat aluevaltuustojen asettamien vaatimusten pohjalta alueen pelastustoimen viranomaiset.<sup>45</sup> Eri pelastustoimen alueilla henkilövaraukset tehdään siis eri viranomaisohjeiden mukaisesti, jolloin varausprosessi ja sen toteuttamisen perusteet voivat vaihdella.<sup>46</sup> Näin ollen tilanne, jossa samankaltaisissa tapauksissa tehdään eri alueilla erilaisia päätöksiä, mahdollistuu. Esimerkiksi kahden henkilön toimiessa toisiaan vastaavissa tehtävissä eri pelastuslaitoksissa, voidaan heitä esittää varattaviksi poikkeusolojen tehtävään erilaisilla tärkeystunnuksilla.<sup>47</sup> Tällöin hakemusten käsittely puolustusvoimien aluetoimistossa ei toteudu varattavien henkilöiden tosiasialliseen tilanteeseen nähden yhdenvertaisesti. Vastaavasti on mahdollista, että samanlaisessa tehtävässä toimivaa henkilöä ei toisella pelastustoimen alueella esitetä varattavaksi poikkeusolojen tehtävään lainkaan.

Edellä esitetyissä tilanteissa yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyvän tasapuolisen kohtelun vaatimus, jonka mukaan samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla, on uhattuna.<sup>48</sup> Yksilön näkökulmasta häntä voidaan siis kohdella yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti toisiin yksilöihin nähden. Ongelma voi realisoitua myös toimijan siirryessä alueelta toiselle, jos uudessa – mahdollisesti saman sisältöisessä – toimessa uudella pelastustoimen alueella henkilövarausta ei toteutetakaan samanlaisena.

Toinen yhdenvertaisuusperiaatteeseen laajemmassa mielessä sisältyvä ongelma liittyy Geneven yleissopimuksissa väestönsuojelun toimijoille turvatun erityissuojelun toteutumiseen.<sup>49</sup> Kuten edellä tässä tutkielmassa on todettu, osasyynä pelastustoimen henkilövarausten tekemiseen on Geneven yleissopimuksissa taatun väestönsuojeluhenkilöstön kunnioituksen ja suojelun soveltamisalan määrittäminen.<sup>50</sup> Koska Suomessa valtaosa ikäluokasta on sijoitettuna poikkeusolojen aikana lähtökohtaisesti puolustusvoimien organisaatioon yleisestä asevelvollisuudesta

---

<sup>45</sup> Ks. luku 3.3.

<sup>46</sup> Ks. luku 3.4.2.

<sup>47</sup> Varaajan tehdessä henkilövaraushakemusta hän määrittelee varattavalle henkilölle tärkeystunnuksen, joka ilmaisee henkilön tärkeyden varaajalle poikkeusoloissa. Aluetoimisto ottaa huomioon tärkeystunnuksen varaushakemusta käsitellessään. Ks. PEOPOS määräys HN618 s. 4.

<sup>48</sup> Ks. tasapuolisen kohtelun vaatimus, esim. *Mäenpää* (2018), osa II luku 3 – Yhdenvertaisuusperiaate.

<sup>49</sup> Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirja (82/1980), VI luku 62 artikla.

<sup>50</sup> HE 18/2018, s. 56.

johtuen, edellyttää suojelun saaminen toimenpiteitä, joilla asevoimien jäsenet erotellaan väestönsuojeluorganisaation piiriin. Henkilövarausten tekeminen on osa näitä toimia.<sup>51</sup>

Mikäli henkilövaraukset on toteutettu eri tavalla eri pelastustoimen alueilla, sisältyy tilanteeseen mahdollisuus, jossa samanlaisissa pelastustoimen tehtävissä poikkeusolojen aikana toimivat henkilöt eivät nauti yhdenvertaisella tavalla Geneven sopimusten mukaista suojelua. On mahdollista, että henkilövarausprosessin epäkoherenssista johtuen jollakin pelastustoimen alueella varauksia ei olla päivitetty kattamaan henkilöstöä kyllin laajasti, mutta konfliktin syttyessä pelastuslaitoksen toimija, jolla on myös sijoitus puolustusvoimien organisaatiossa, määrätään pelastustoimen väestönsuojelun tehtäviin. Tällöin sopimuksen takaama suojelu ei yletä soveltamisalaltaan kyseiseen henkilöön, jota ei ole määrätty pysyvästi ja yksinomaan väestönsuojelutehtävien hoitoon.<sup>52</sup> Tällaisessa tilanteessa yksilöä ei ole kohdeltu henkilövarausprosessissa yhdenvertaisuusperiaatteen osoittamalla tavalla, josta aiheutuu merkittävä ongelma yksilön oikeusturvan kannalta.

Varattavan henkilön näkökulmasta sääntelyn epäkoherenttiudesta voi aiheutua seurauksia myös yksilön luottamuksensuojan suhteen. Pelastustoimen tehtävissä toimivalle henkilölle voi syntyä oikeutettu odotus henkilövarauksen toteuttamiseen liittyen – esimerkiksi siten, että hänelle haetaan pelastustoimen viranomaisen toimesta varausta poikkeusolojen tehtävään tietyllä tärkeystunnuksella, jonka johdosta aluetoimisto puoltaa hakemuksen. Tehdyn legitiimin päätöksen myötä henkilölle muodostuu luottamuksensuoja, jonka perusteella hän voi olettaa myös jatkossa toimittavan samalla tavalla.<sup>53</sup>

Henkilövarauksen hakemisen edellytykset voivat kuitenkin yksilön osalta muuttua. Tilanne voi konkretisoitua samaan tapaan kuin yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen kannalta kuvatussa tilanteessa: henkilö liikkuu pelastustoimen alueelta toiselle, jossa henkilövaraustoiminnan perusteet ovat erilaiset. Tällöin henkilön varausstatus voi muuttua, vaikka aiemmin muodostunut luottamuksensuoja antaa olettaa muuta. Luottamuksensuojan rikkuminen saattaa konkretisoitua yksilön tapauksessa myös saman pelastuslaitoksen alueella. Hyvinvointialueen aluevaltuustoilla on valta ohjata ja asettaa vaatimuksia henkilövaraustoimintaan liittyen määräajan

---

<sup>51</sup> Ks. tarkemmin luku 3.1.2.

<sup>52</sup> Määrääminen on edellytys suojelun saamiselle, Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirja (82/1980), VI luku 67 artikla 1a kohta.

<sup>53</sup> Luottamuksensuojan edellytykset ovat oikeutettu odotus, odotuksen lainmukaisuus sekä asianosaisen vilpittömämpi mieli. Ks. *Mäenpää* (2018) osa II luku 3 – Luottamuksensuojaperiaate – Luottamuksensuojan edellytykset.

voimassa olevissa pelastustoimen palvelutasopäätöksissä.<sup>54</sup> Tämän ohjauksen myötä pelastustoimen henkilövarausprosessien toteuttamista ohjaavia asiakirjoja voidaan muuttaa siten, että henkilövaraus toiminnan perusteet muuttuvat. Tällöin yksittäisten toimijoiden varausstatus-ten muuttuminen on mahdollista aiemmin muodostuneen luottamuksensuojan vastaisesti.

Tilanteissa yksilölle muodostuneen oikeutetun odotuksen taustalla oleva sääntely muuttuu eli oikeutettu odotus ei ole enää lainmukainen, jolloin kyseessä ei varsinaisesti ole luottamuksensuojaperiaatteen rikkominen viranomaisen toimesta. Se ei kuitenkaan poista toiminnan legitimitettiin puutetta ja ongelmallisuutta yksilön näkökulmasta. Henkilövarausprosessin sääntelyn epäkoherenttiudesta ja muutosalttiudesta johtuen henkilöllä ei välttämättä ole mahdollisuutta tietää, onko hänelle muodostunut oikeutettu odotus oikeusjärjestyksen mukainen – eli onko aiemmin muodostunut luottamuksensuoja voimassa uudessa päätöksentekotilanteessa.

Sekä yhdenvertaisuusperiaatteeseen että luottamuksensuojaperiaatteeseen liittyvät ongelmat kulminoituvat sääntelyn epäkoherenttiuden takia yksilölle muodostuviin – mahdollisesti virheellisiin – oletuksiin henkilövarausprosessista ja varauspäätöksen tekemisestä. Näihin ongelmiin on mahdollista vastata tarkentamalla henkilövarausprosessin sääntelyä valtakunnallisella tasolla niin, että myös eri pelastuslaitosten toimijat ovat käytännöistä tietoisia.

#### *4.1.2.3 Pelastustoimen viranomaisen päätöksen tekijänä – yhdenvertaisuus, suhteellisuus ja pelastustoimen alueelliset erityispiirteet*

Pelastuslaitoksilla on hallinnon oikeusperiaatteisiin nojaten perusteet toteuttaa henkilövarauksia eri sisältöisinä, vaikka varattavien henkilöiden asemat ja toimenkuvat eri alueilla näyttäytyisivätkin yhdenmukaisina. Nämä syyt, joiden vuoksi eri alueiden pelastustoimen viranomaiset saattavat kohdella yksilöitä näennäisesti eri tavalla, liittyvät pelastustoimen alueellisiin erityispiirteisiin. Pelastuslaitosten toimintaympäristöihin liittyy paljon alueellisia eroja liittyen esimerkiksi pinta-alaan, väestöön, infrastruktuuriin ja geopoliittiseen asemaan – verratessa esimerkiksi Helsinkiä ja Uuttamaata Lappiin tai Pohjois-Karjalaan. Myös alueiden pelastustoimen vaatimukset ja resurssit normaalioloissa ovat erilaisia.

Pelastustoimen järjestämislain 4 §:n mukaan hyvinvointialueet vastaavat pelastustoimen järjestämisestä alueellaan. Pelastuslain 27 §:n mukaan näiden palvelujen tuottamisesta ja tehtävien

---

<sup>54</sup> Pelastustoimen järjestämislaki 6 § & SM asetus pelastustoimen palvelutasopäätöksestä 8.5 §:n 4 kohta. Ks. tarkemmin luku 3.3.

suorittamisesta vastaavat pelastuslaitokset.<sup>55</sup> Valmiuslain ja pelastuslain säännösten mukaan pelastustoimen viranomaisten tehtävä on varautua tehtäviensä hoitamiseen myös poikkeusoloissa.<sup>56</sup> Koska pelastustoimen viranomaisten tehtäväkenttä on rajattu hyvinvointialueiden mukaisesti muodostuneiden pelastustoimen alueiden maantieteellisten rajojen mukaan, myös varautumisen ja väestönsuojelun tehtävät ja pelastustoimen velvoitteet niihin liittyen koskevat lähtökohtaisesti tätä pelastustoimen rajattua toimialuetta. Toimialueilla on omat ominaisuutensa ja erityispiirteensä, jotka vaikuttavat tehtävien asettamiin vaatimuksiin ja toimeenpanoon.

Yhdenvertaisuusperiaatteeseen liittyvän tasapuolisen kohtelun vaatimuksen mukaan samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla, mutta erilaisia tilanteita niiden eroavaisuudet huomioon ottaen.<sup>57</sup> Jokainen pelastustoimen viranomainen tekee henkilövaraukseen liittyvät toimenpiteet oman pelastustoimen alueensa kontekstissa. Vaikka yksilöiden näkökulmasta heidän tilanteensa ja tehtävänsä pelastustoimen eri alueilla ilmenevät samanlaisia, voi tilanne olla erilainen tarkastellessa asiaa nimenomaisen pelastuslaitosten poikkeusoloissa toimimisen ja väestönsuojelutehtävään varautumisen näkökulmasta. Koska alueelliset tekijät asettavat varautumiselle erilaisia vaatimuksia, voi henkilövarausten tekemiseen liittyvä tilanne näin olla erilainen eri alueilla. Nämä eroavaisuudet huomioon ottaen pelastuslaitosten toimet laissa asetettujen tavoitteiden täyttämiseksi voivat olla erilaisia. Tällöin henkilövarausten toteuttaminen eri sisällöisenä eri pelastuslaitoksissa on perusteltua, vaikka yksilön näkökulmasta heitä saatetaan kohdella yhdenmukaisissa tilanteissa yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti.

Yhdenvertaisuusperiaatteen tarkasteluun on liitettävissä kiinteästi myös suhteellisuusperiaatteen toteutumisen tarkastelu. Se voi näyttäytyä eri pelastustoimen alueilla toimivien yksilöiden yhdenvertaisuuden vastavoimana. Suhteellisuusperiaatteen mukaan käytettyjen keinojen tulee olla oikeassa suhteessa niille asetettuun päämäärään nähden.<sup>58</sup> Pelastuslaitosten henkilövaraus toiminnan kontekstissa käytettävä keino on henkilövarauksen tekeminen, ja asetettu päämäärä on poikkeusolojen toimintaan liittyvän varautumisvelvollisuuden täyttäminen.

Jotta pelastuslaitos toimii suhteellisuusperiaatetta noudattaen henkilövarauksia hakiessaan, tulee sen viranomaisten harkita, mikä on henkilövarauksien vaadittava volyyymi varautumisvelvollisuuden täyttämiseksi. Sillä ei periaatetta noudattaen ole mahdollisuutta esimerkiksi ylimitoittaa henkilövarausten alaa, vaan niiden määrä ja kattavuus tulee määrittää oikean suhtaisina.

---

<sup>55</sup> Ks. tarkemmin luku 2.1.

<sup>56</sup> Ks. tarkemmin luku 3.1.

<sup>57</sup> *Mäenpää* (2018), osa II luku 3 – Yhdenvertaisuusperiaate – Tasapuolisen kohtelun vaatimus.

<sup>58</sup> *Mäenpää* (2018), osa II luku 3 – Suhteellisuusperiaate – Periaatteen sisältö.

Tällöin edellä esitetyt alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen henkilövarausten toteutus voi erota eri pelastustoimen alueilla, vaikka se näyttäytyisi yksilöiden näkökulmasta yhdenvertaisuuden vastaisena.

Oikeusperiaatteiden toteuttamisen tarkastelu pelastuslaitosten näkökulmasta henkilövarausesitysten tekijänä siis osoittaa, että varauksen kohteen perspektiivistä yhdenvertaisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteiden kannalta ongelmalliselle kohtelulle on toisaalta oikeutus ja jopa tarve. Seuraavaksi etenen muodostamaan käsityksen siitä, kuinka tähän ristiriitaan tulisi vastata henkilövarausprosessin sääntelyä kehittämällä.

#### *4.1.2.4 Sääntelyn kehittämistarve hallinnon oikeusperiaatteiden näkökulmasta*

Kuten edellä on esitetty, pelastustoimen henkilövaraussääntelyn epäkoherenttius aiheuttaa varauksen kohteelle ongelmia yhdenvertaisuusperiaatteen ja luottamuksensuojaperiaatteen toteutumisen kannalta. Ongelmat realisoituvat etenkin henkilön toimiessa yli aluepelastuslaitosten rajojen. Yhtenäisten prosessien puuttumisen vuoksi hallintopäätöksen kohde ei ole tietoinen varauspäätöksen tekemisen toimintamalleista ja siihen vaikuttavista tekijöistä, jolloin hänen oikeusturvansa kärsii. Jotta ongelmaan pystytään vastaamaan, tulee henkilövaraussääntelyä kehittää niin, että varaustoimintaa ohjaavat prosessit yhdenmukaistetaan valtakunnallisesti. Tällöin toiminnasta tulee läpinäkyvämpää ja varauksen kohteen oikeusturva paranee. Yhtenäinen prosessi pakottaa pelastustoimen viranomaiset suorittamaan henkilövarauspäätöksiin liittyvän harkinnan tietyn toimintamallin mukaisesti, jolloin valtakunnallisesti voidaan varmistua siitä, että kaikki tarvittavat seikat on otettu huomioon ja päätökset sekä mahdolliset poikkeukset ovat perusteltuja. Tällöin esimerkiksi edellä esitetty Geneven sopimusten soveltamisalan määrittelyyn liittyvä virhemarginaali kapenee.

Pelastustoimen viranomaisten tehdessä päätöksiä henkilövarausten hakemisesta heidän tulee kuitenkin punnita yhdenvertaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen osoittamalla tavalla tapausten yksilölliset seikat ja ottaa huomioon pelastustoimen alueelliset erityispiirteet. Lain asettaman varautumisvelvollisuuden täyttäminen edellyttää erilaista reagointia eri alueilla, joten pelastuslaitoksilla tulee olla mahdollisuus toteuttaa henkilövarausten hakeminen nämä lähtökohdat huomioiden. Varautumisvelvollisuuden asettava lainsäädäntö ja hallinnon oikeusperiaatteet huomioon ottaen ei ole mahdollista, että pelastuslaitoksille asetettaisiin vaatimus toteuttaa henkilövaraukset valtakunnallisesti sisällölliseltä kattavuudeltaan identtisinä.

Tästä oikeusperiaatteiden punninnasta on erotettavissa kaksi eri puolta: Hallintopäätöksen kohteen, eli varattavan henkilön oikeusturvan vaatima *prosessin yhtenäisyys* valtakunnallisesti, sekä pelastuslaitosten viranomaisten tarve saada toteuttaa henkilövaraustoimintaa *sisällöllisesti erilaisena* eri alueilla lain vaatimusten täyttämiseksi. Prosessin yhtenäistäminen ei edellytä varaustoiminnan sisällöllistä yhtenäistämistä. Henkilövaraussäätelyä tulee hallinnon oikeusperiaatteiden näkökulmasta kehittää siten, että varausprosessin tekemiselle asetetaan valtakunnallisesti yhtenäiset velvoittavat toimintamallit. Tällöin prosessista, sen vaiheista ja varauspäätöksen lopputulokseen vaikuttavista tekijöistä tulee läpinäkyviä, jolloin hallinnon oikeusperiaatteiden toteutuminen ja varauksen kohteen oikeusturva päätöksenteossa paranee. Prosessin sääntely tulee muotoilla siten, että pelastuslaitoksilla säilyy harkintavalta henkilövarausten sisällöstä niin, että se voi toteuttaa toimintaa omalla alueellaan oikein suhteessa lain asettamiin vaatimuksiin nähden.

Hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumisen tarkastelun tuottamat havainnot tiukemman normiohjauksen tarpeesta ovat linjassa johdannossa esitellyn väestönsuojelun kehittämishankkeen tulosten kanssa. Hankkeen loppuraportin johtopäätöksissä todetaan, kuinka väestönsuojelun kansallisen mallin kehittäminen edellyttää kansallisesti yhtenäisiä suunnitteluperusteita – käytännössä selkeämpää normiohjausta ja tarvittavan ohjeistuksen laatimista.<sup>59</sup>

#### **4.2 Sääntelyn tarkentamisen mahdollisuudet hyvinvointialueen itsehallinnon rajoissa**

Pelastustoimen järjestäminen on säädetty lailla hyvinvointialueiden itsehallinnon piiriin.<sup>60</sup> Varautusmisvelvollisuuden täyttäminen ja osana sitä henkilövarausten tekeminen sisältyy pelastustoimen tehtäväkenttään.<sup>61</sup> Tästä syystä alueiden itsehallinto on huomioitava pohdittaessa sitä, millaisella sääntelyllä henkilövarausprosessin tekemistä pelastuslaitoksissa on mahdollista ohjata niin, että periaatetta ei loukata. Alueellisen itsehallinnon taso, eli hyvinvointialueet, ovat Suomen oikeusjärjestyksessä uusi toimija. Tästä syystä nimenomaisesti hyvinvointialueiden itsehallinnon sisällölle ei löydy oikeustieteestä tarkkaa määrittelyä. Hyvinvointialueet ovat kuitenkin verrattavissa kuntien kaltaisiin toimijoihin, joten käytän arvion pohjana sitä sääntelyä, joka määrittää kuntien itsehallintoa ja valtion ohjausta suhteessa siihen.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Sisäministeriö (2022), s. 28.

<sup>60</sup> Laki hyvinvointialueesta 1–2; 6 § & laki pelastustoimen järjestämisestä 4 §. Ks. tarkemmin luku 2.4.

<sup>61</sup> Ks. tarkemmin luku 3.1.

<sup>62</sup> Ks. HE 241/2020 vp, s. 513: Hyvinvointialue kuuluu ‘julkisen vallan’ käsitteen alle ja on vastaavanlainen yhteisö kuin kunta.

Hyvinvointialuelain 6 §:n mukaan alueen tulee järjestää sille lailla erikseen säädetyt tehtävät, kuten perustuslain 121 §:n mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Tällöin kuntien tehtävien määrittämistä koskevaa tulkintaa noudattaen myöskään hyvinvointialueille ei voida antaa tehtäviä lakia alemman tasoisella sääntelyllä.<sup>63</sup> Perustuslain 80 §:n nojalla itsehallintoalueelle lailla säädetyistä tehtävistä on kuitenkin mahdollista antaa tarkentavia määräyksiä asetuksella. Pelastustoimi on säädetty hyvinvointialuelain 6 §:ää noudattaen hyvinvointialueiden tehtäväksi pelastustoimen järjestämislailla, jonka mukaan pelastustoimen toteuttamista ohjataan palvelutasopäätöksellä. Lakiin on sisällytetty lakivaraus, jonka mukaan tarkempia säännöksiä palvelutasopäätöksen muodosta ja sisällöstä voidaan antaa Sisäministeriön asetuksella.<sup>64</sup>

Sisäministeriölle on siis lailla annettu ohjausvalta palvelutasopäätöksen muotoon ja sisältöön liittyen. Henkilövarausten tekeminen on toimenpide, jota ohjataan palvelutasopäätöksen kautta. Tällöin Sisäministeriöllä on valta ohjata, mitä henkilövarauksen tekemisestä muodollisesti ja sisällöllisesti pitää palvelutasopäätöksessä määrittää. Palvelutasopäätöksiä ja henkilövarausten tekemistä ohjataan nykyiselläänkin asetuksella pelastustoimen palvelutasopäätöksestä.<sup>65</sup> Hyvinvointialueille lailla turvattu itsehallinto ei näin ollen estä prosessin valtakunnallisen ohjauksen syventämistä, vaan se on mahdollista asetuksen tasoisella sääntelyllä. Asetuksen muotoilussa tulee toki huomioida muu henkilövarausta ohjaava säädäntö, kuten nykyisessä asetuksesakin.<sup>66</sup>

Henkilövarausprosessin ohjausta olisi mahdollista syventää myös nykyisen lainsäädännön puitteissa. Nykyistä normiohjausta voidaan tarkentaa antamalla sitä täydentäviä ohjeita. Koska henkilövaraustoiminta osana pelastustoimea on säädetty sisäministeriön ohjausalaan, olisi kyseessä tällöin sisäministeriön antama ohje. Tällainen ohje on Sisäministeriön toimesta laadittu vuonna 2013, mutta sen voidaan katsoa pelastustoimen uudistuksen myötä vanhentuneen. Se ei tuo henkilövarauksen osalta tarkentavia tekijöitä nykyiseen pelastustoimen palvelutasopäätösasetukseen nähden, eikä vastaa tässä tutkimuksessa todettuun tarpeeseen henkilövarausprosessin koherenssin saavuttamisesta.<sup>67</sup> Ohjeen muotoon laadittu asiakirja ei ole kuitenkaan oikeudellisesti sitova. Myös ohjeiden kaltaisilla suosituksilla pystytään kuitenkin edistämään paremman valtakunnallisen koherenssin saavuttamista.

---

<sup>63</sup> HE 1/1998 vp, s. 176.

<sup>64</sup> Pelastustoimen järjestämislaki 6 §. Ks. tarkemmin luku 3.3.1.

<sup>65</sup> Ks. tarkemmin luku 3.3.2.

<sup>66</sup> Esimerkiksi pelastuslain 65 §, jonka mukaan viranomainen huolehtii väestönsuojelutehtäviin tarvitsemansa henkilöstön varaamisesta. Ks. tarkemmin nykyisestä asetuksesta luku 3.3.2.

<sup>67</sup> Ks. Sisäasianministeriön julkaisu 17/2013: Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tarkoituksena oli pureutua pelastustoimen henkilövarausprosessia ohjaavaan sääntelyyn. Se pyrki ensinnäkin selvittämään, mitä henkilövaraus tarkoittaa, ja miksi pelastuslaitokset tekevät henkilövarauksia. Tutkimuksen varsinainen tavoite oli perehtyä henkilövarausprosessia pelastuslaitoksissa ohjaavaan sääntelyyn, ja systematisoinnin pohjalta arvioida sen koherenssia sekä sääntelyn kehitystarpeita- ja mahdollisuuksia yleisten oikeusperiaatteiden valossa.

Perusteet henkilövaraukselle ja sen tarpeelle pelastuslaitosten toiminnassa perustuvat asevelvollisuuslakiin, valmiuslakiin ja pelastuslakiin. Henkilövaraus on asevelvollisuuslain 89 §:ssä määritetty toimenpide, jolla pyritään varautumaan aseellisesta konfliktista tai sen uhasta johtuviin poikkeusoloihin. Henkilövaraus tekemällä henkilö määrätään varauksen tehneen organisaation palvelukseen poikkeusoloissa puolustusvoimien sijaan. Pelastustoimessa henkilövarauksia tehdään, jotta pelastuslaitokset turvaavat kyvyn laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamiseen myös poikkeusolojen aikana. Tästä varautumisvelvollisuudesta on määrätty valmiuslaissa ja sitä tarkennettu pelastuslaissa. Normaalien pelastustoimen tehtävien lisäksi poikkeusoloissa pelastuslaitokset vastaavat osaltaan myös väestönsuojelun tehtävistä, jotka on määritelty Geneven yleissopimuksissa. Henkilövarauksilla pyritään ensisijaisesti turvaamaan henkilöresurssien riittävyys näiden tehtävien hoitoon. Lisäksi henkilövarausten tekeminen on osa Geneven yleissopimuksissa turvatus väestönsuojeluhenkilöstön erityisen suojelun ja kunnioituksen soveltamisalan määrittämistä.

Tutkielman kolmannessa pääluvussa esitetty henkilövarausprosessia ohjaavan sääntelyn systematisointi osoittaa, että normisto tarjoaa selkeästi tekniset perusteet varauksen tekemiselle. Pelastustoimen osalta valmiuslaki ja pelastuslaki tuovat hyvin ilmi henkilövarausten tarpeen ja varaustoiminnan tavoitteen. Valtakunnallisella tasolla pelastustoimen henkilövarausprosessia ohjaa kuitenkin konkreettisesti ainoastaan sisäministeriön asetus pelastustoimen palvelutasopäätöksestä, sisältäen erittäin löyhät vähimmäisvaatimukset siitä, kuinka henkilövarausten tekeminen on palvelutasopäätökseen sisällytettävä. Henkilövarausprosessin ohjausvalta on käytännössä hyvinvointialueiden aluevaltuustoilla ja sitä säännellään aluepelastuslaitosten omien viranomaisohjeiden kautta. Tällöin Suomessa on valtakunnallisesti tarkastellen 21 toimijaa, jotka toteuttavat pelastustoimen henkilövarauksia omien ohjeistustensa mukaisesti.

Henkilövarausprosessin sääntely on näin ollen valtakunnallisesti tarkasteltuna hyvin epäkoherenttia. Tutkimuksen tuottama havainto on linjassa sisäministeriön toteuttaman väestönsuojelun toimintamallin kehittämishankkeen tulosten kanssa, jossa väestönsuojelun valtakunnallista tiilaa, jonka osa myös henkilövaraustoiminta on, tarkasteltiin laajempaan kokonaisuuteen. Hankkeen raportissa todetaan, että väestönsuojelujärjestelyt eroavat suuresti alueiden pelastuslaitosten välillä.<sup>68</sup>

Tutkielman neljännessä pääluvussa tehdyn analyysin mukaan henkilövarausprosessin sääntelyn epäkoherentti nykytila on ristiriidassa pelastustoimen uudistushankkeen ja sen myötä säädetyn pelastustoimen järjestämislain tavoitteiden kanssa valtakunnallisesta yhdenmukaisuudesta ja ohjauksesta. Lisäksi epäkoherenssi aiheuttaa ongelmia hallinnon oikeusperiaatteiden, etenkin yhdenvertaisuuden ja luottamuksensuojan, toteutumiselle varauksen kohteena olevien henkilöiden osalta. Toisaalta oikeusperiaatteiden toteuttamisen – etenkin yhdenvertaisuuden ja suhteellisuuden – tarkastelu pelastuslaitosten näkökulmasta varauksen tekevän viranomaisen roolissa osoittaa, kuinka pelastustoimen alueelliset erot vaativat viranomaisille mahdollisuutta henkilövarauksiin liittyvään päätöksentekoon omista lähtökohdistaan, jotta ne pystyvät täyttämään varautumisvelvollisuutensa lain edellyttämällä tavalla.

Jotta tutkimuksessa havaittuihin haasteisiin pystytään vastaamaan, tulee henkilövarausprosessia ohjaavaa sääntelyä kehittää. Pelastustoimen uudistamishankkeen tavoitteisiin pääsemiseksi ja varauksen kohteen oikeusturvan parantamiseksi henkilövarausprosessi tulee yhtenäistää valtakunnallisesti. Henkilövaraustoiminnalle pelastuslaitoksissa tulee muodostaa yhtenevät perusteet luomalla valtakunnallinen toimintamalli päätöksenteon rungoksi. Sääntely tulee muotoilla siten, että päätösvalta henkilövarausten sisällöllisestä toteuttamisesta säilyy alueen pelastustoimella, jotta alueelliset erityispiirteet pystytään huomioimaan ja henkilövaraukset toteuttamaan oikean suhtaisina. Hyvinvointialueiden itsehallinto huomioiden sääntely on mahdollista toteuttaa sisäministeriön antamalla asetuksella tai sitä alemman tasoisella sääntelyllä.

Tämän tutkimuksen innoittajana ja mahdollistajana, mutta toisaalta myös rajoitteena toimi vuoden 2023 alusta voimaan astunut hyvinvointialueuudistus ja sen myötä säädetty lainsäädäntö, johon myös pelastustoimen järjestäminen perustuu. Tuoreen organisaatiomuutoksen myötä vastuunjako ja toimintamallien luomistyö hyvinvointialueilla ja pelastuslaitoksissa on vielä murroksessa. Tästä viestivät muun muassa sisäministeriön johtamat pelastustoimen

---

<sup>68</sup> Sisäministeriö (2022), s. 28.

järjestämiseen ja toimintamalleihin liittyvät hankkeet.<sup>69</sup> Muutoksesta johtuen ajantasaisten ohjeiden ja toimintamallien löytäminen osoittautui haasteellisiksi, eikä niitä osittain ole vielä lainkaan olemassa nykyistä pelastustoimen järjestämismallia noudattaen. Tarkoitukseni oli esimerkiksi tarkastella tutkimukseni tueksi alueiden pelastustoimen palvelutasopäätöksiä, mutta tällä hetkellä voimassa olevat päätökset ovat kuntien aikaisen järjestelmän mukaisia, eivätkä aluevaltuustojen tekemiä. Myöskään aiempaa tutkimusta aiheesta ei sen ajankohtaisesta luonteesta johtuen ole löydettävissä. Ehdottoman haasteen tutkimukselle luo myös henkilövaraustoiminnan luonne varautumisena tilanteeseen, jollaista ei nykyaikaisen yhteiskuntajärjestyksen aikana ole jouduttu testaamaan – ja jonka perimmäinen pyrkimys on välttyä ikinä realisoitumasta. Tällöin esimerkiksi sääntelyn epäkoherenttiudesta aiheutuvien riskien arviointi jää osittain spekulatiiviselle tasolle.

Tämän tutkimuksen rajoitteet osoittavat tarpeen jatkotutkimukselle pelastustoimen henkilövaraustoimintaan liittyen. Yleisesti tutkimusta pelastustoimen toimintamalleista ei juurikaan ole löydettävissä, ja sille on hyvinvointialueuudistuksen yhdenmukaistamistavoitteiden myötä selkeästi tilausta. Pelastuslaitosten henkilövarausprosessiin on ensinnäkin tarpeen perehtyä käytännön tasolla ottaen selvää, millaiseen viranomaisten ohjeistukseen ja päätöksentekoon perustuen henkilövarauksia tällä hetkellä eri pelastustoimialueilla toteutetaan, sekä arvioiden kuinka nämä prosessit vastaavat tämänhetkisen normiohjauksen vaatimuksia. Näin on mahdollista myös konkreettisemmin selvittää, miten henkilövarausprosessin normiohjausta tulisi sisällöllisesti kehittää.

---

<sup>69</sup> Ks. hankkeista: Intermin.fi – Hankkeet ja lainvalmistelu – Pelastustoimen uudistus – Pelastustoimen alueelliset kehittämishankkeet.