



**TURUN  
YLIOPISTO**  
Oikeustieteellinen  
tiedekunta

# Hyvinvointialueen varautumisen ohjaus

Kriisi- ja valmiuslainsäädäntö

ON-työ

Laatija:

Jere Tuononen

30.4.2025

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-työ

**Oppiaine:** Kriisi- ja valmiuslainsäädäntö

**Tekijä:** Jere Tuononen

**Otsikko:** Hyvinvointialueen varautumisen ohjaus

**Ohjaaja:** Professori Antti Aine

**Sivumäärä:** 30 sivua

**Päivämäärä:** 30.4.2025

Tutkielma tarkastelee hyvinvointialueen varautumisvelvollisuutta ja siihen kohdistuvaa ohjausta. Tutkimuksen keskiössä ovat kysymykset siitä, mitä varautumisvelvollisuus oikeudellisesti pitää sisällään ja millä keinoilla ohjausta toteutetaan. Hyvinvointialueiden perustaminen on itsessään muuttanut lainsäädäntöä. Saman aikaan alueellista varautumista ja hyvinvointialueen ohjausta on viime vuosina uudistettu. Suomessa on hyvinvointialuetta koskevaa kirjallisuutta, mutta hyvinvointialueen varautumisen ohjauksesta tarvitaan kattavampaa tutkimusta.

Tutkielman lähteinä ovat ensisijaisesti kirjallisuus ja lainsäädäntö, sillä hyvinvointialueen varautuminen ja ohjaus perustuvat lakiin. Tutkielman tutkimusmenetelmä on oikeusdogmaattinen, mitä täydentää oikeuspoliittinen näkökulma. Tutkielma osallistuu ajankohtaiseen keskusteluun lainsäädännön kehittämisestä.

Analyysin perusteella hyvinvointialueen varautumisen ohjaus voidaan jäsentää kahdeksaan pääulottuvuuteen: normien, tavoitteiden, neuvottelujen, talouden, tiedon, yhteistoiminnan, valvonnan ja määräysvallan kautta toteutettuun ohjaukseen. Jaottelun kautta on mahdollista jäsentää lainsäädännössä olevia hyvinvointialueen varautumisen ohjauskeinoja.

Lainsäädännön kehittämisessä tulee kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 17/2021 vp esille tuotuun itsehallintoperiaatteeseen. Hyvinvointialueen itsehallintoa voitaisiin vahvistaa antamalla hyvinvointialueelle lakiin perustuvan oikeuden esittää lisärahoituksen saamista valtiolta varautumisen toteuttamiseen, mikäli lainmukainen varautuminen ei muuten toteutuisi. Samaan aikaan aluehallintovirastolle voitaisiin myöntää oikeuden suorittaa laillisuusvalvontaa omaaloitteisesti hyvinvointialueen varautumisen suhteen. Toimet vaativat kuitenkin lain tarkoittaman varautumisvelvollisuuden tarkentamista.

**Avainsanat:** hyvinvointialue, varautuminen, valmiussuunnitelma, valmiuslaki, häiriötilanne, poikkeusolot, itsehallinto, pelastustoimi, sosiaali- ja terveydenhuolto

## Sisällys

Hyvinvointialueen varautumisen ohjaus .....	I
Lyhenteet .....	VI
<b>1 Johdanto .....</b>	<b>7</b>
<b>2 Hyvinvointialue.....</b>	<b>9</b>
<b>2.1 Varautumisvelvollisuus .....</b>	<b>9</b>
2.1.1 Valmiuslaki .....	9
2.1.2 Laki hyvinvointialueesta .....	10
<b>2.2 Itsehallinto.....</b>	<b>11</b>
<b>2.3 Varautumisen ohjaus .....</b>	<b>13</b>
<b>3 Sosiaali- ja terveydenhuolto.....</b>	<b>17</b>
<b>3.1 Varautumisvelvollisuus .....</b>	<b>17</b>
3.1.1 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä .....	17
3.1.2 Varautumisasetus.....	19
<b>3.2 Varautumisen ohjaus .....</b>	<b>19</b>
<b>4 Pelastustoimi.....</b>	<b>23</b>
<b>4.1 Varautumisvelvollisuus .....</b>	<b>23</b>
<b>4.2 Varautumisen ohjaus .....</b>	<b>25</b>
4.2.1 Laki pelastustoimen järjestämisestä .....	25
4.2.2 Pelastuslaki .....	27
<b>5 Johtopäätökset.....</b>	<b>29</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

Leppänen, Pasi – Sorvettula, Johanna – Valli-Lintu, Auli, Hyvinvointialue –  
Järjestäminen, talous ja hallinto. Alma Talent 2024.

### Virallislähteet

HE 248/1989 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen  
liittyviksi laeiksi.

HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi  
laeiksi.

HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista  
koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 138/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta  
ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräksi muiksi laeiksi annetun hallituksen  
esityksen (HE 18/2018 vp) täydentämisestä.

HE 241/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja  
sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta  
koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon  
peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

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

HE 184/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain ja  
Pelastusopistosta annetun lain muuttamisesta.

HE 256/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain 90 §:n ja  
hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:n muuttamisesta.

HE 2/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain  
muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 12/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä  
eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta  
rajoittamisesta.

PeVL 17/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Kansallinen riskiarvio 2023. Sisäinen turvallisuus. Sisäministeriön julkaisuja 2023:4. Valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:2.

Valtakunnalliset strategiset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle vuosille 2023–2026. Sisäministeriön julkaisuja 2023:1.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös.

Turvallisuuskomitea. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:1.

### **Verkkolähteet**

Alueellista varautumista häiriötilanteisiin kehitetään laajassa selvityshankkeessa.

Valtioneuvosto 16.8.2024. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/alueellista-varautumista-hairiotilanteisiin-kehitetaan-laajassa-selvityshankkeessa> (Luettu 21.2.2025).

## Lyhenteet

aluehallintolaki	laki aluehallintovirastoista (896/2009)
HE	hallituksen esitys
hva-laki	laki hyvinvointialueesta (611/2021)
KunL	kuntalaki (410/2015)
rahoituslaki	laki hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021)
pela-järjestämislaki	laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021)
PeL	pelastuslaki (379/2011)
PeV	perustuslakivaliokunta
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SJL	laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021)
SMa	sisäministeriön asetus
ValmL	valmiuslaki (1552/2011)
VNOS	valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)
VNA	valtioneuvoston asetus

# 1 Johdanto

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan kokonaisturvallisuus muodostaa perustan suomalaisen yhteiskunnan resilienssille. Kokonaisturvallisuuden toimintamallissa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoiminnalla kaikissa olosuhteissa ja kaikilla tasoilla.<sup>1</sup> Tutkielma keskittyy kokonaisturvallisuuden viranomaisista hyvinvointialueeseen. Strategiassa todetaan, että varautuminen perustuu lainsäädännön varautumisvelvollisuuteen, sopimuksiin ja vapaaehtoisuuteen.<sup>2</sup> Tutkin voimassa olevaa lainsäädäntöä lainopillisella tutkimusmetodilla, sillä varautumisen ohjaus perustuu viime kädessä lakiin.

PeV:n mukaan valmislain yleiseen varautumisvelvollisuuteen kuuluu myös velvollisuus huolehtia poikkeusolojen lainsäädännön ajantasaisuudesta.<sup>3</sup> Varautumista koskeva lainsäädäntö on muutoksen keskellä. Lainsäädännön kehittämistarve on tunnistettu valmiuslain kokonaisuudistuksessa ja selvityksessä alueellisen varautumisen ja tilannekuvatoiminnan kehittämistarpeista.<sup>4</sup> Valmiuslain kokonaisuudistuksen taustalla on ollut Venäjän 24. helmikuuta 2022 Ukrainassa aloittama sota.<sup>5</sup> Suomen turvallisuusympäristön muuttuminen on luonut tarpeen lainsäädännön uudistamiselle. Tutkielma osallistuu siten myös oikeuspoliittiseen keskusteluun lainsäädännön kehittämisestä.

Tutkielmassa on kaksi tutkimuskysymystä: Millainen on hyvinvointialueen varautumisvelvollisuus ja miten hyvinvointialueen varautumista ohjataan. Laintasoinen varautumisvelvollisuus on varautumisen perusta, mutta myös itsessään keino ohjata varautumista.<sup>6</sup> Tämän vuoksi käsittelen varautumisvelvollisuutta erillisenä kokonaisuutena. Varautuminen perustuu Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan suunnittelun yhteydessä asetettuihin päämääriin ja tavoitteisiin, ennalta määritettyihin toimintatapoihin ja tunnistettuihin resurssitarpeisiin.<sup>7</sup> Valmiuslain yleinen varautumisvelvollisuus velvoittaa viranomaisia varautumaan toimialallaan, mitä ohjaavat ministeriöt toimialallaan.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 12.

<sup>2</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 31.

<sup>3</sup> PeVL 12/2021 vp, s. 19.

<sup>4</sup> Valtioneuvosto 2024.

<sup>5</sup> HE 63/2022 vp, s. 6.

<sup>6</sup> Leppänen – Sorvettula – Valli-Lintu 2024, s. 70.

<sup>7</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 31–32.

<sup>8</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 32.

Tutkielman rakenteen tavoitteena on muodostaa kokonaiskuvaa verkostomaisen varautumisen toteutumisesta. Ensimmäisessä luvussa kuvaan hyvinvointialueen varautumisen sisältöä ja sen ohjausta. Toisessa luvussa käsitelen tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista ja sen ohjausta. Viimeiseksi kolmannessa luvussa tarkastelen pelastustoimen varautumista ja sen ohjausta. Kukin luvun rakenne rakentuu asianmukaisen lainsäädännön ympärille.

Varautumisen ohjauksen osalta käsitelen pääsääntöisesti ensin ministeriöiden toteuttamaa ohjausta.

## 2 Hyvinvointialue

### 2.1 Varautumisvelvollisuus

#### 2.1.1 Valmiuslaki

Valmiuslaissa asetettu yleinen varautumisvelvollisuus on laaja, ja viranomaisten varautumisvelvollisuutta tarkennetaan erityislaeissa.<sup>9</sup> ValmL 3:12:n mukainen yleinen varautumisvelvollisuus koskee julkisen hallinnon viranomaisia, mukaan lukien hyvinvointialuetta. Yleinen varautumisvelvollisuus tuli ensi kertaa valmiuslakiin 1080/1991. Valmiuslain 1080/1991 esitöiden mukaan kriisien aikana toiminta perustuu yhtäältä ennakkosuunnitelmien laatimiseen, mutta toisaalta valmiuden luomiseen ja ylläpitämiseen.<sup>10</sup>

Varautumisen jakautuminen etukäteisvalmisteluihin ja muihin toimenpiteisiin ilmenee ValmL 3:12:n muotoilussa. ValmL 3:12:n mukaan viranomaisilla on velvollisuus varmistaa valmiussuunnitelmin, poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin ja muilla toimenpiteillä tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. ValmL 3:12:n sanamuodossa viranomaisten varautumisvelvollisuus on avoin. Varautumiseen kuuluvista toimenpiteistä on annettu lain esitöissä ainoastaan esimerkkejä. Lain esitöiden mukaan yleinen varautumisvelvollisuus koskee julkisen hallinnon tehtävien hoitamista.<sup>11</sup>

Varautuminen tapahtuu ValmL 3:12:n mukaan poikkeusoloja varten. Lain esitöiden mukaan kriisi saattaa ilmaantua niin äkillisesti, että siihen on varauduttava ennakolta. Lain esitöissä mainitaan, että varautumiseen kuuluu olennaisesti myös toiminnan suunnittelu poikkeusoloja lievempien poikkeuksellisten tilanteiden varalta.<sup>12</sup> Yleinen varautumisvelvollisuus koskee siten varautumista myös muihin tilanteisiin kuin ValmL 1:3:n mukaisiin poikkeusoloihin.

Lain esitöiden mukaan lähtökohtana on toimiminen viranomaisen normaaliorganisaatiolla. Samaan aikaan lain esitöissä huomioidaan, että poikkeusoloissa viranomaisten tehtävät saattavat muuttua tai lisääntyä. Vastaavalla tavalla lain esitöissä mainitaan, että tehtäviä saatetaan joutua suorittamaan nopeammin. Tällaisista muutoksista selviytyminen edellyttää lain esitöiden mukaan varautumista.<sup>13</sup> Viranomaisten on siten varautumisessaan otettava

---

<sup>9</sup> HE 248/1989 vp, s. 34.

<sup>10</sup> HE 248/1989 vp, s. 34.

<sup>11</sup> HE 3/2008 vp, s. 37.

<sup>12</sup> HE 3/2008 vp, s. 37.

<sup>13</sup> HE 3/2008 vp, s. 37.

huomioon poikkeusolojen vaikutus tehtäviinsä. Viranomaisten on varauduttava suorittamaan tehtävänsä mahdollisimman hyvin myös muuttuneessa tilanteessa.

ValmL 1:1:n tavoitteiden tulkintavaikutus on otettava myös huomioon varautumisvelvollisuuden arvioinnissa. Tavoitteita toteuttavat viranomaisten tehtävät on laitettava varautumisessa etusijalle. Tavoitteet tukevat toisiansa, mutta niiden soveltumista on arvioitava viranomaiskohtaisesti. Yleinen varautumisvelvollisuus asettaa viranomaisille velvollisuuden varautua siten, että valmiuslain tavoitteet toteutuvat.

### 2.1.2 Laki hyvinvointialueesta

Hva-lain 17:150:n mukaan hyvinvointialueen on varauduttava valmiussuunnitelmilla, etukäteisvalmisteluilla ja muilla toimenpiteillä siten, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Lain esitöiden mukaan varautumisvelvollisuus koskee myös hyvinvointialueen toimintaan kuuluvia organisaatioita.<sup>14</sup>

Keskeisenä erona hva-lain 17:150:n ja ValmL 3:12:n välillä on, että ainoastaan ensimmäisessä mainitaan suoraan lain tasolla velvollisuus varautua normaaliolojen häiriötilanteisiin. Hva-lain 17:150:n sanamuoto on siten lain tasolla velvoittavampi. Toisaalta molempien lakien esitöissä kuvataan, että poikkeusoloihin varautumiseen kuuluu olennaisesti poikkeusoloja lievempiin poikkeuksellisiin tilanteisiin varautuminen.<sup>15</sup>

Vastaavasti hva-lain 12:95:ssä mainitaan normaaliolojen häiriötilanteet. Hva-lain 12:95:n mukaan hyvinvointialueen hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä ja aluevaltuuston toiminnasta normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Lain esitöiden mukaan normaaliolojen häiriötilanteilla viitataan poikkeusoloja lievempiin tilanteisiin. Nämä tilanteet voivat lain esitöiden mukaan edellyttää vastaavanlaista vastausta kuin poikkeusoloissa, kuten nopeampaa päätöksentekoa ja välttämättömän päätöksenteon turvaamista.<sup>16</sup>

Hva-lain 12:95:n normaaliolojen häiriötilanteiden määritelmälle voidaan antaa merkitystä hva-lain 17:150:n tulkinnassa. Tämän myötä hva-lain 17:150:n normaaliolojen häiriötilanteet olisivat poikkeusoloja lievempiä tilanteita. Tilanteet ovat myös poikkeuksellisia, sillä niihin

---

<sup>14</sup> HE 241/2020 vp, s. 648.

<sup>15</sup> HE 241/2020 vp, s. 648.

<sup>16</sup> HE 256/2022 vp, s. 15.

on varauduttava. Tämän myötä varautuminen hva-lain 17:150:n mukaisiin normaaliolojen häiriötilanteisiin kattaisi myös varautumisen poikkeusoloja lievempiin poikkeuksellisiin tilanteisiin.<sup>17</sup>

Lain esitöissä ei ole määritelty tarkemmin normaaliolojen häiriötilanteiden käsitettä.<sup>18</sup> Toisaalta normaaliolojen häiriötilanteita on kuvattu Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa tapahtumina tai tilanteina, joista ei aiheudu pitkäaikaisia tai merkittäviä vaikutuksia yhteiskunnan toimintaedellytyksiin. Strategiassa todetaan, että häiriötilanteet saattavat edellyttää merkittäviä resursseja, mutta ne harvoin uhkaavat koko yhteiskuntaa. Vastaavasti strategian mukaan häiriötilanteet voidaan usein ratkaista noudattamalla ennalta laadittuja suunnitelmia.<sup>19</sup>

Hva-lain 17:150:n asettama varautumisvelvollisuus on avoin. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian valossa normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisen olisi kuitenkin kohdistuttava häiriötilanteiden ratkaisemiseen. Vastaavasti strategiassa todetaan, että kriisien ratkaiseminen on harvemmin mahdollista ennalta suunnittelemalla.<sup>20</sup> Ratkaisukeskeinen häiriötilanteisiin varautuminen on perusteltua myös ValmL 1:1:n tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Normaaliolojen häiriötilanteiden käsitteen täsmentäminen yhdenmukaistaisi varautumista. Varautumisvelvollisuuden sisältö riippuu siitä, miten normaaliolojen häiriötilanteiden käsite määritellään. Käsitteen suhdetta olisi myös tarkennettava valmiuslain esitöiden mukaiseen poikkeusoloja lievempien poikkeuksellisten tilanteiden käsitteeseen. Lainsäädännön selventämisellä voitaisiin vastata siihen, että onko poikkeusoloja lievempien poikkeuksellisten tilanteiden käsite normaaliolojen häiriötilanteiden käsitettä laajempi.

## **2.2 Itsehallinto**

PL 11:121:n mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla, minkä vuoksi hyvinvointialueen itsehallinto perustuu lakiin. PeV:n lausunnossa PeVL 17/2021 vp ilmenee kahdenlaista suhtautumista hyvinvointialueen itsehallintoon, mikä ilmenee jännitteenä kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnon ja sosiaalisten

---

<sup>17</sup> HE 3/2008 vp, s. 37.

<sup>18</sup> HE 241/2020 vp, s. 648.

<sup>19</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 27.

<sup>20</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 27.

perusoikeuksien turvaamisen välillä, mikä vaatii punnintaa. PeV:n mukaan sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää valtiollista ohjausta ja valvontaa siitä huolimatta, että se ei olisi itsehallinnon toteutumisen kannalta tarkoituksenmukaista. Tavoitteena on turvata laadukas, vaikuttava ja oikea-aikainen sosiaali- ja terveydenhuolto yhdenvertaisesti koko maassa ja pelastustoimen palvelujen toteutuminen riskejä vastaavasti.<sup>21</sup>

Samaan aikaan PeV:n mukaan valtion ohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi.<sup>22</sup> PeV toteaa, että valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa.<sup>23</sup> Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu rahoituslain 2:3:n mukaan valtion rahoitukseen. Rahoituslain 2:4:n mukaan hyvinvointialue päättää saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Hyvinvointialueen rahoituksen suuruus vaikuttaa olennaisesti hyvinvointialueen rahoituksen kohdentamiseen ja siten itsehallintoon. Tämän vuoksi rahoitusta voidaan pitää keskeisenä ohjauksen keinona.

Hva-lain 2:6:n nojalla hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetyt tehtävät, minkä lisäksi hyvinvointialue voi ottaa alueellaan hoitaakseen lakisäätteisiä tehtäviään tukevia tehtäviä. Hyvinvointialueen itselleen ottama tehtävä ei saa hva-lain 2:6:n mukaan kuitenkaan vaarantaa hyvinvointialueen lakisäätteisten tehtävien hoitamista. Toisaalta hva-lain 2:8:n mukaan hyvinvointialue voi hoitaa sopimuksen perusteella sellaisia kuntien tehtäviä, joita ei ole laissa erikseen säädetty kunnan tehtäväksi. Hva-lain 2:8:n mukaan tehtävien on kuntien on osoitettava rahoitus tehtävien hoitamiseen ja tehtävien on liityttävä hyvinvointialueen tehtävänalaa. Hyvinvointialueelle ei ole kuitenkaan asetettu laissa yleistä toimialaa.

PeV:n mukaan kuntia suurempien hallintoalueiden puuttuva tai laissa rajoitettu yleinen toimiala on lähtökohtaisesti vastoin sitä itsehallinnon periaatetta, joka alueelliseen itsehallintoon perinteisesti on liitetty. PeV:n mukaan yleinen toimiala vahvistaisi hallintoalueen itsehallinnollista asemaa. Yleisen toimialan rajaaminen on PeV:n mukaan PL 11:121:n kannalta kuitenkin mahdollista.<sup>24</sup> PeV:n lausunnon valossa itsehallinto toteutuu, kun hyvinvointialueella on mahdollisuus ottaa tehtäviä hoitaakseen. Tässä suhteessa hyvinvointialueen mahdollisuus varautua lakisäätteistä tasoa tiukemmin tukisi itsehallinnon

---

<sup>21</sup> PeVL 17/2021 vp, s. 8–9.

<sup>22</sup> PeVL 17/2021 vp, s. 9.

<sup>23</sup> PeVL 17/2021 vp, s. 7–8.

<sup>24</sup> PeVL 17/2021 vp, s. 7.

toteutumista. Toisaalta rahoitusmalli voi viime kädessä rajoittaa hyvinvointialueen mahdollisuutta toteuttaa varautumistaan.

PeV tuo lausunnossaan esille suurempien alueiden itsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaisen perustan ja siihen nojautuvan demokraattisen päätöksenteon. Toisaalta PeV:n mukaan on keskeistä, että hyvinvointialueen tehtävät ja hallinto perustuvat lakiin.<sup>25</sup> Varautumisvelvollisuus perustuu lakiin, miltä osin hyvinvointialueen itsehallinto toteutuu. Samaan aikaan varautumisvelvollisuuden tarkentaminen voisi luoda vahvemmat perusteet hyvinvointialueen varautumisen rahoitukselle. Toisaalta varautumisvelvollisuuden tulkinnanvaraisuus antaa tilaa hyvinvointialueelle toteuttaa itsehallintoaan.

### 2.3 Varautumisen ohjaus

ValmL 3:13:n mukaan varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto, minkä lisäksi kukin ministeriö johtaa, valvoo ja yhteensovittaa varautumista toimialallaan. Hva-lain 3:11:n mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta. ValmL 3:13:n mukaan varautumisen yhteensovittamisesta valtioneuvostossa säädetään erikseen. Lain esitöissä viitataan valtioneuvoston ohjesääntöön valtioneuvoston vastuuta täsmentävänä lainsäädäntönä.<sup>26</sup>

Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu VNOS 3:12:n nojalla valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus sekä häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen. Valtioneuvostoa ja ministeriöitä avustaa kokonaisturvallisuuden yhteensovittamisessa Turvallisuuskomitea.<sup>27</sup> VNA Turvallisuuskomiteasta (77/2013) 2 §:n mukaan komitea avustaa varautumisessa ja varautumisen yhteensovittamisessa, seuraa hallinnonaloja ja turvallisuusympäristöä sekä yhteensovittaa laajoja ja tärkeitä asiakokonaisuuksia.

Leppänen, Sorvettula ja Valli-Lintu jakavat ministeriöiden keskeiset ohjauskeinot sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen valtakunnallisten tavoitteiden valmisteluun, hallinnonalan lainsäädännön valmisteluun, valtion talousarvion valmisteluun, neuvotteluihin ja asioiden

---

<sup>25</sup> PeVL 17/2021 vp, s. 7.

<sup>26</sup> HE 3/2008 vp, s. 38.

<sup>27</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 40.

käsittelyyn neuvottelukunnissa.<sup>28</sup> Ministeriöiden tehtävät ohjauksessa ovat kuitenkin muuttuneet jaottelun tekemisestä, mikä on otettava tarkastelussa huomioon.<sup>29</sup> Seuraavassa tarkastelen voimassa olevaa hyvinvointialueen varautumisen ohjauskeinoja.

Ministeriöiden ohjaukseen kuuluvat hyvinvointialueen vuosittaiset *neuvottelut* valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön kanssa. Neuvottelujen tarkoitus on hva-lain 3:13a:n mukaan hyvinvointialueen toiminnan vaikuttavuuden, taloudellisuuden ja tuloksellisuuden tukeminen sekä hyvinvointialueen järjestämistehtävän strategisen tason ohjaus ottaen erityisesti huomioon hva-lain 3:12a:n valtakunnalliset tavoitteet. Neuvotteluissa on kyse myös tiedolla johtamisesta, sillä niiden tavoitteena on yhteisen tilannekuvan muodostaminen.<sup>30</sup>

Ministeriöiden ohjaukseen kuuluu myös *valtakunnallisten tavoitteiden* valmistelu. Valtakunnallisten tavoitteiden sisältö on otettava huomioon hva-lain 3:13a:n mukaisissa neuvotteluissa. Valtakunnallisissa tavoitteissa määritetään hva-lain 3:12a:n mukaan tavoitteet alueellisen ja valtakunnallisen valmiuden ja varautumisen toteuttamiseksi. Hva-lain 3:13a valtuuttaa ministeriöt antamaan hyvinvointialueelle neuvottelujen tuloksena toimenpidesuosituksia. Hva-lain 3:13a:n mukaisesti suosituksilla edistetään toiminnan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta. Suositukset perustuvat hyvinvointialuekohtaiseen tilanteeseen ja muutostarpeeseen.<sup>31</sup> Tiedolla johtaminen mahdollistaa, että hyvinvointialuekohtaiset suositukset ovat osuvia.

Hva-lain 3:13:n mukaan valtiovarainministeriön yhteydessä toimiva *hyvinvointialueneuvottelukunta* edistää hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta koskevien strategisten linjausten ja hyvinvointialueiden itsehallinnon toteutumista sekä valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyötä. Hva-lain 3:13:n mukaan neuvottelukunnan tehtäviin kuuluu käsitellä hyvinvointialueita koskevaa lainsäädäntöä ja sen kehittämistarpeita, ja neuvottelukuntaan kuuluu ministeriöiden ja hyvinvointialueiden edustus. Lain esitöissä tuodaan esille hyvinvointialueen mahdollisuus vaikuttaa valtion toimenpiteisiin neuvottelukunnassa. Neuvottelukunnassa toteutetaan lain esitöiden mukaan myös

---

<sup>28</sup> Leppänen – Sorvettula – Valli-Lintu. 2024, s. 68.

<sup>29</sup> HE 2/2024 vp, s. 12.

<sup>30</sup> HE 2/2024 vp, s. 25.

<sup>31</sup> HE 2/2024 vp, s. 26.

tiedonvaihtoa. Vastaavasti hyvinvointialueella on neuvottelukunnassa mahdollisuus tehdä aloitteita.<sup>32</sup> Neuvottelukunnan kautta toteutettava ohjaus perustuu yhteistoimintaan.

Vastaavasti *tiedolla johtaminen* on Leppäsen, Sorvettulan ja Valli-Linnun mukaan arvioinnin ja seurannan elementti.<sup>33</sup> Hva-lain 13:120 velvoittaa hyvinvointialuetta tuottamaan tietoa toiminnastaan ja taloudestaan ohjausta, johtamista ja seurantaa varten. Hva-lain 13:120 on itsessään laintasoinen ohjauskeino, jolla mahdollistetaan tiedolla johtaminen. Hva-lain 13:120 ei itsessään perusta uudenlaista ohjauskeinoa, mutta tukee olemassa olevan ohjauksen toteutumista. Siitä huolimatta tiedon tuottamiseen velvoittamista voidaan pitää huomattavana laintasoisena ohjauskeinona, jolla mahdollistetaan tiedolla johtamiseen perustuvan ohjauksen toteuttaminen.

Aluehallintolain 1:4:n mukaisesti aluehallintoviraston tehtäviin lukeutuu varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen. VNOS 3:15:n mukaisesti aluehallinnon yhteinen varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin kuuluu sisäministeriön toimialaan.

Vastaavasti Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan alueellisen varautumisen keskeisiä toimijoita ovat *yhteistoimintarakenteet*, kuten valmiustoimikunnat ja maakunnalliset varautumisen foorumit. Yhteistoimintarakenteiden kautta muodostetaan yhteistä tilannekuvaa eri toimijoiden välillä.<sup>34</sup> Aluehallintovirastot johtavat alueellisia valmiustoimikuntia, joissa on edustettuna kaikki keskeiset aluehallinnon toimijat.<sup>35</sup> Aluehallinnon puolesta aluehallintovirasto ohjaa alueellisen varautumisen toteutumista. Yhteistoimintarakenteissa muodostetaan tilannekuvaa, mikä toteuttaa ohjausta yhteistoiminnan kautta.

Aluehallintolain 1:4:n mukaan aluehallintovirasto tukee turvallisuuteen liittyviä tilanteita johtavia toimivaltaisia viranomaisia alueella ja tarvittaessa yhteensovittaa toimintaa niiden kesken. Lain esitöiden mukaan aluehallintoviraston vastuu koskee turvallisuuteen liittyviä tilanteita poikkeusoloissa ja normaalioloissa. Aluehallintovirastoilla ei ole lain esitöiden

---

<sup>32</sup> HE 2/2024 vp, s. 24.

<sup>33</sup> Leppänen – Sorvettula – Valli-Lintu. 2024, s. 86.

<sup>34</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 40.

<sup>35</sup> HE 59/2009 vp, s. 46.

mukaan yhteensovittamisessa kuitenkin määräysvaltaa toimivaltaisiin viranomaisiin nähden ilman laintasoista säännöstä. Aluehallintovirasto on vastuussa varautumisen *yhteensovittamisesta* alue- ja paikallistasolla.<sup>36</sup> Aluehallintovirasto tukee ohjausta siten yhteensovittamisella.

Viime kädessä *laillisuusvalvonnan* kautta aluehallintovirasto varmistaa, että varautuminen toteutuu lainmukaisesti. Hva-lain 3:11:n mukaan aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia hyvinvointialueen toiminnan lainmukaisuutta. Aluehallintovirastolla ei ole mahdollisuutta tutkia oma-aloitteisesti hyvinvointialueen toiminnan lainmukaisuutta.<sup>37</sup> Laillisuusvalvontaa toteuttavat myös eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Aluehallintovirastolle voitaisiin antaa valtuus tutkia varautumisvelvollisuuden toteutumista oma-aloitteisesti. Toisaalta tämä vaatisi varautumisvelvollisuuden sisällön täsmentämistä.

Hva-lain 3:14:n mukaan hyvinvointialueen ja sen alueen kuntien on *neuvoteltava* vähintään valtuustokausittain tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Hva-lain 3:14:n mukaan neuvottelussa voidaan sopia ainakin yhteistyön edellyttämistä yhteistoimintarakenteista, toimintamalleista sekä yhteistyön edellyttämästä tiedonkulusta. Lain esitöiden mukaan yhteistyö on perusteltua myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta.<sup>38</sup> Hyvinvointialueen ja kuntien väliset neuvottelut toteuttavat ohjausta yhteistoiminnan kautta.

---

<sup>36</sup> HE 59/2009 vp, s. 46.

<sup>37</sup> Leppänen – Sorvettula – Valli-Lintu 2024, s. 89.

<sup>38</sup> HE 241/2020 vp, s. 525.

## 3 Sosiaali- ja terveydenhuolto

### 3.1 Varautumisvelvollisuus

#### 3.1.1 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

SJL 2:8:n mukaan hyvinvointialue vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan ja on järjestämisvastuussa asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollosta. SJL 7:50:n mukaan hyvinvointialueen on varauduttava ennakkoon tehtävillä valmiussuunnitelmillä sekä muilla toimenpiteillä yhteistyössä alueensa kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueensa hyvinvointialueiden kanssa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

SJL 7:50:n mukainen varautumisvelvollisuus on avoin. Lain esitöissä mainitaan ainoastaan esimerkkejä häiriötilanteista. Häiriötilanteet voivat kuitenkin olla äkillisiä ja niihin on varauduttava yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan häiriötilanteet voivat kasvattaa palvelutarvetta, mihin on varauduttava. Strategian mukaan resursseja voidaan joutua suuntaamaan uudelleen häiriötilanteen mukaan huomattavasti, sillä erilaisissa häiriötilanteissa tarvitaan erilaista osaamista.<sup>39</sup> Varautumisen lähtökohtana ovat siten häiriötilanteiden aiheuttamat muutokset.

Lain esitöiden mukaan organisaation on varmistettava omien ja järjestämisvastuullaan olevien muiden palveluiden ja tehtävien jatkuvuus kaikissa tilanteissa mahdollisimman hyvin. Tämä liittyy jatkuvuudenhallintaan.<sup>40</sup> SJL 2:8:n mukaan hyvinvointialueen on huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Vastaavasti SJL 2:8:n mukaan hyvinvointialueella on oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä.

Lain esitöiden mukaan hyvinvointialueen oman tuotannon ja osaamisen on oltava niin kattavaa, että hyvinvointialue kykenee sopeuttamalla omaa palvelutuotantoaan ja varautumalla huolehtimaan myös häiriötilanteissa vaarantuvista palveluista.<sup>41</sup> Toisaalta lain esitöiden nojalla hyvinvointialueella on velvollisuus varautua tilanteisiin, joissa edellytetään

---

<sup>39</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 132.

<sup>40</sup> HE 241/2020 vp, s. 783.

<sup>41</sup> HE 241/2020 vp, s. 673.

vähäisessä määrin palvelutuotannon ylikapasiteetin ylläpitämistä.<sup>42</sup> Jatkuvuudenhallinnan periaatteeseen kuuluu siten olennaisesti hyvinvointialueen omien resurssien turvaaminen.

Resurssien riittämistä arvioidaan asiakkaiden tarpeen kannalta. SJL 1:4:n mukaan hyvinvointialueen on suunniteltava ja toteutettava sosiaali- ja terveydenhuolto sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisena kuin asiakkaiden tarve edellyttää. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan varautumisen tavoitteena on jatkuvuudenhallinnan ja asiakkaiden tarvitseman hoidon ja huolenpidon turvaaminen kaikissa tilanteissa.<sup>43</sup> SJL 1:1:n mukaan lain tavoitteena on väestön hyvinvoinnin ja terveyden ylläpitäminen sekä varmistaa yhdenvertaiset, yhteentoimivat ja kustannusvaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut koko maassa. Hyvinvointialueen asukkaiden tarvetta arvioidaan lain tavoitteiden kannalta.

Hyvinvointialueen on varauduttava lain esitöiden mukaan myös poikkeuksellisiin tapahtumiin ja häiriöihin, joissa vaaditaan viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa ja tiiviimpää yhteistoimintaa.<sup>44</sup> Toisaalta Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa myös muiden viranomaisten toiminnan tukena. Strategian mukaan varautumisessa on huomioitava, että Puolustusvoimat tukeutuu julkiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Varautumisessa on huomioitava myös kansainvälinen yhteistyö.<sup>45</sup> Hyvinvointialueen varautumiseen kuuluu siten varautuminen yhteistoimintaan ja tukemiseen.

Toisaalta hyvinvointialueen on lain esitöiden mukaan varauduttava yhdessä tunnistettuihin uhkamalleihin. Lain esitöiden mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon uhkakuvat ovat pääsääntöisesti hyvinvointialueiden rajat ylittäviä. Valmiussuunnittelun yhteensovittaminen yhteistyöalueella ja valtakunnallisesti yhteistyöalueiden kesken on siten välttämätöntä.<sup>46</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan varautumista toteutetaan viiden yhteistyöalueen malilla, mikä mahdollistaa uhkakuviin vastaamisen kansallisena kokonaisuutena.<sup>47</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden mukaan viiden

---

<sup>42</sup> HE 241/2020 vp, s. 674.

<sup>43</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 132.

<sup>44</sup> HE 241/2020 vp, s. 783.

<sup>45</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 133.

<sup>46</sup> HE 241/2020 vp, s. 783.

<sup>47</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 133.

yhteistyöalueen mallia vahvistetaan ja luodaan kansallisesti yhtenäiset toimintatavat, mikä mahdollistaa johtamisen ja resurssit hyvinvointialuerajat ylittävissä häiriötilanteissa.<sup>48</sup>

### 3.1.2 Varautumisasetus

SJL 7:50.4:n mukaan häiriötilanteisiin varautumisesta voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Varautumisasetuksen (308/2023) 1 §:n mukaan hyvinvointialueen varautuminen perustuu ennakolta tehtäviin valmiussuunnitelmiin. Hyvinvointialueen tulee asetuksen 1 §:n mukaan ylläpitää valmiuttaan säännöllisin harjoituksin ja muilla toimenpiteillä.

Varautuminen perustuu asetuksen 1 §:n mukaisesti valtakunnallisiin riskiarvioihin, joita täydennetään alueellisilla ja paikallisilla riskiarvioilla. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa todetaan, että valmiussuunnitelmat ovat riskiperusteisia.<sup>49</sup> Valmiussuunnitelmien tavoitteena on asetuksen 1 §:n jatkuvuudenhallinnan turvaaminen ja varautuminen häiriötilanteisiin. Varautumisasetus asettaa vähimmäissisällön sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnitelmille.

## 3.2 Varautumisen ohjaus

SJL 4:21:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Ministeriö vastaa SJL 4:21:n mukaisesti valtakunnallisesta sosiaali- ja terveyspolitikasta ja osaltaan valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta ja niiden huomioon ottamisesta hyvinvointialueiden toiminnan ohjauksessa.

Hva-lain 3:13a:n mukaiset *neuvottelut* hyvinvointialueen sekä valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön kanssa kuuluvat ministeriöiden toteuttamaan ohjaukseen. Neuvotteluissa huomioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon *valtakunnalliset tavoitteet*. Hva-lain 3:12a:n mukaan valtakunnallisiin tavoitteisiin kuuluu alueellisen ja valtakunnallisen valmiuden ja varautumisen toteuttaminen. SJL 4:31:n mukaisesti valtakunnallisten tavoitteiden laatimista ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön vuosittainen valtakunnallinen selvitys, jossa arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaista

---

<sup>48</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2024, s. 18.

<sup>49</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 41.

toteutumista ja rahoituksen tason riittävyttä. Valtakunnallinen selvitys tukee SJL 4:31:n mukaisesti myös muuta ohjausta kuin valtakunnallisten tavoitteiden laatimista.

Varautumista ohjataan myös *valtakunnallisesti yhtenäisillä periaatteilla*. SJL 7:51 velvoittaa yliopistollista sairaalaa ylläpitävän hyvinvointialueen ohjaamaan yhteistyöalueellaan valmiussuunnittelua valtakunnallisesti yhtenäisten periaatteiden mukaisesti. Valtakunnallisesti yhtenäinen valmiussuunnittelu perustuu erityisesti Yhteiskunnan turvallisuusstrategian ja Kansallisen riskinarvion sisältämiin periaatteisiin ja häiriötilanneskenaarioihin.<sup>50</sup> Vastaavasti riskiarvion häiriötilanteisiin vastaaminen vaatii lain esitöiden mukaan erittäin hyvin koordinoitua toimintaa paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla.<sup>51</sup> Riskiarvio muodostaa perustan strategian mukaiselle varautumiselle.<sup>52</sup>

Toisaalta yhtenäinen valmiussuunnittelu mahdollistaa alueellisten erityispiirteiden ja riskien huomioimisen.<sup>53</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan hyvinvointialue varautuu valmiussuunnitelmin ja yhteisin toimenpitein alueensa kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueen kanssa.<sup>54</sup> Vastaavasti varautumisasetuksen 1 § osoittaa, että varautumisessa on otettava huomioon myös alueelliset ja paikalliset riskiarviot. Varautumista ohjataan myös alueellisten ja paikallisten riskiarvioiden kautta.

Samaan aikaan yhtenäinen *tilannekuva* varmistaa yhdenmukaiset toimenpiteet.<sup>55</sup> SJL 7:51:n mukaan yliopistollista sairaalaa ylläpitävällä hyvinvointialueella on oltava yhteistyöalueen tilannekuvan luomista ja ylläpitämistä varten olla sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskus. SJL 7:51:n mukaan valmiuskeskus kokoaa tietoa, analysoi sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteita ja uhkia ja muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän valmiutta kuvaavaa tilannekuvaa. Valtakunnallinen tilannekuva muodostetaan SJL 7:51:n mukaan sosiaali- ja terveystieteiden ja valmiuskeskusten välisenä yhteistyönä.

---

<sup>50</sup> HE 241/2020 vp, s. 784.

<sup>51</sup> HE 241/2020 vp, s. 722.

<sup>52</sup> Sisäministeriö 2023a, s. 8.

<sup>53</sup> HE 241/2020 vp, s. 784.

<sup>54</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 133.

<sup>55</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 133.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskusten toimintaa vakiinnutetaan, jotta ne mahdollistavat jatkuvan kyvyn ennakoida, analysoida ja toimia häiriötilanteissa luotettavasti ja kattavasti kootun tilannekuvan pohjalta. Tavoitteiden mukaan yhteistyöalueille vakiinnutetaan rakenteet valmiussuunnittelun ja varautumisen ohjaukselle yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskuksen kanssa.<sup>56</sup>

Toisaalta varautumisasetuksen 2 §:n mukaan hyvinvointialueen on muodostettava tilannekuvaa alueeltaan turvatakseen toimintojen jatkuvuuden ja palvelujen saatavuuden häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Asetuksen 2 §:n mukaan hyvinvointialueen on luovutettava tilannekuvaa koskevia tietoja valmiuskeskukselle. Vastaavasti SJL 7:51:n nojalla valmiuskeskus saa tehtäviensä hoitamisen kannalta välttämättömiä tietoja salassapitosäännösten estämättä. Valmiuskeskusten tilannekuvatieto ja alueelliset tilannekuvat kootaan yhtenäisin perustein, minkä vuoksi niistä muodostuu valtakunnallinen tilannekuva. Valmiuskeskusten kokoama ja analysoima tilannekuva tukee valtiojohtoon tilannekuvaa.<sup>57</sup>

Hyvinvointialueen on otettava varautumisasetuksen 4 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnitelmissaan niiden yhteensopivuus alueensa pelastustoimen, kuntien ja yhteistyöalueen muiden hyvinvointialueiden kanssa. Vastaavasti asetuksen 4 §:n mukaisesti hyvinvointialueella on oltava alueellinen yhteistyöryhmä ohjaamassa ja yhteensovittamassa hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon valmiutta ja varautumista. Varautumisasetuksen *yhteensovittamisvelvoite* tukee varautumisen toteutumista.

Hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen toteutumista seurataan SJL 5:37:n mukaan vuosittain sosiaali- ja terveysministeriön ja yhteistyöalueen hyvinvointialueiden välisissä *neuvotteluissa*, joihin osallistuvat myös valtiovarainministeriö ja sisäministeriö. SJL 5:36:n mukaan yhteistyösopimuksessa sovitaan hyvinvointialueiden työnjaosta, yhteistyöstä ja yhteensovittamisesta häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisessa ja valmiuskeskuksen toiminnan järjestämisessä. Lain esitöiden mukaan yhteistyösopimuksessa sovitut toimenpiteet muodostavat pohjan varautumiselle kullakin hyvinvointialueella. Sovittujen toimenpiteiden on oltava kokonaisturvallisuuden kannalta riittäviä.<sup>58</sup> Neuvottelujen seurauksena

---

<sup>56</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2024, s. 18.

<sup>57</sup> HE 241/2020 vp, s. 785–786.

<sup>58</sup> HE 241/2020 vp, s. 758.

yhteistyösopimusta olisi tarvittaessa muutettava.<sup>59</sup> Ministeriöt toteuttavat ohjaustaan neuvotteluilla.

Toisaalta sosiaali- ja terveysministeriö toteuttaa ohjausta myös *ottamalla määräysvallan*. SJL 7:51:n mukaan ministeriö voi määrätä yliopistollista sairaalaa ylläpitävien hyvinvointialueiden keskinäisestä työnjaosta koskien valmiuskeskusten tehtäviä. Toisaalta ministeriö voi SJL 7:51:n mukaan määrätä kahta tai useampaa hyvinvointialuetta koskevassa häiriötilanteessa yhden kyseessä olevista hyvinvointialueista johtamaan ja koordinoimaan tilannetta. Vastaavasti erityisen merkittävässä häiriötilanteissa ministeriö voi SJL 7:51:n nojalla ottaa johto- ja koordinaatiovastuun itselleen. Tällaiset häiriötilanteet tulee huomioida myös valmiussuunnitelmassa.<sup>60</sup>

Vastaavasti SJL 4:28:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä aloitteen *lisärahoituksen* myöntämiseksi hyvinvointialueelle. Rahoituslain 2:11:n mukaan hyvinvointialueella on oikeus saada lisärahoitusta, mikäli rahoituksen taso muuten vaarantaisi sosiaali- ja terveyspalvelut. Viime kädessä lisärahoituksella ministeriö voisi varmistaa varautumisen toteutumisen. Ministeriön aloitteeseen perustuva lisärahoituksen myöntäminen on rahoitukseen perustuvaa ohjausta. Hyvinvointialueen laintasoinen oikeus esittää lisärahoitusta varautumiseen vahvistaisi hyvinvointialueen itsehallintoa.

---

<sup>59</sup> HE 241/2020 vp, s. 762.

<sup>60</sup> HE 241/2020 vp, s. 787.

## 4 Pelastustoimi

### 4.1 Varautumisvelvollisuus

Pela-järjestämislain 2:4:n mukaan pelastustoimi on hyvinvointialueen järjestämisvastuulla. PelL 1:2a määrittelee pelastustoimen tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisytystä ja pelastustoiminnasta koostuvana tehtävänä. PelL 10:64:n mukaan pelastustoimen viranomaisten varautumisesta poikkeusoloihin säädetään valmiuslaissa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan toimintaa harjoitellaan ja henkilöstöä koulutetaan suuronnettomuuksia ja poikkeusolojen tehtäviä varten.<sup>61</sup>

PelL 5:32:n mukaan pelastustoimella on velvollisuus asettaa pelastustoimintaan kuuluvat tehtävänsä olosuhteiden vaatiessa kiireellisyys- ja tärkeysjärjestykseen. Velvollisuus tarkoittaa valmiuslain esitöiden mainintaa siitä, että viranomaisten tehtävät saattavat muuttua tai lisääntyä poikkeusoloissa.<sup>62</sup> Siitä huolimatta lain esitöiden mukaan mitään tehtäväryhmiä ei voida jättää hoitamatta tai pelastustoiminnan palvelutasoa laskea palvelutasopäätöksen vastaisesti poikkeusoloissakaan.<sup>63</sup>

Tehtävien asettamista kiireellisyys- ja tärkeysjärjestykseen on arvioitava lain tavoitteiden toteutumisen kannalta. PelL 1:1:n mukaan lain tavoitteena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Tavoitteena on PelL 1:1:n mukaan myös pelastaa ihmisiä, turvata tärkeät toiminnot ja rajoittaa tehokkaasti onnettomuuden seurauksia. Lain tavoitteiden toteutuminen kaikissa tilanteissa on mahdollista ainoastaan varautumalla.

Vastaavasti Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa todetaan, että toiminta poikkeusoloissa perustuu normaaliolojen aikaisiin järjestelyihin, joita vahvistetaan tai laajennetaan tehtyjen suunnitelmien ja muiden ennakkovalmisteluiden mukaisesti. Pelastustoimi varautuu myös kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen.<sup>64</sup> Varautumisen lähtökohtana on siten valmiuslain esitöiden mukaisesti viranomaisen toiminta normaaliajan organisaatiolla.<sup>65</sup>

PelL 6:47:n mukainen velvollisuus laatia hyvinvointialueen onnettomuusuhkien edellyttämät pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevat suunnitelmat kattaa myös poikkeusolojen

---

<sup>61</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 82.

<sup>62</sup> HE 3/2008 vp, s. 37.

<sup>63</sup> HE 241/2020 vp, s. 805.

<sup>64</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 83.

<sup>65</sup> HE 3/2008 vp, s. 37.

valmiussuunnittelun.<sup>66</sup> Sisäministeriön asetuksella annetaan PeL 6:47:n nojalla tarkempia ohjeita suunnitelmista. SMa pelastustoimen suunnitelmista (1363/2018) 5 § velvoittaa suunnittelemaan pelastustoimintaa ja sen johtamista myös vaativissa tilanteissa. Asetuksen 5 §:n mukaan suunnitelmassa on oltava toimintaohje poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttämisestä ja muista normaaliolojen toiminnasta poikkeavista toimintamalleista ja voimavaroista.

Pelastustoimelle ei ole asetettu asetuksessa velvollisuutta varautua normaaliolojen häiriötilanteisiin. Sen sijaan valmiuslain esitöiden mukaisesti pelastustoimen yleiseen varautumisvelvollisuuteen kuuluu olennaisesti varautuminen poikkeusoloja lievempiin poikkeuksellisiin tilanteisiin.<sup>67</sup> Toisaalta Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan pelastustoimi ylläpitää osaltaan yhteiskunnan häiriötilannevalmiutta huomioiden myös poikkeusolot. Strategian mukaan pelastustoimen palvelut suunnitellaan ja toteutetaan siten, että ne voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti kaikissa eri turvallisuustilanteissa.<sup>68</sup>

Pelastustoimella on PeL 10:64:n mukaan velvollisuus varautua toimialaansa kuuluvien väestönsuojelutehtävien hoitamiseen riittävin suunnitelmin ja etukäteen tapahtuvien valmisteluin. Varautumiseen kuuluu PeL 10:64:n mukaan väestönsuojelutehtävien edellyttämä sodan ajan uhkien ja niiden vaikutusten arvioiminen. Varautuminen koostuu PeL 10:64:n mukaan uhkien arvioinnista, henkilöstön kouluttamisesta ja varaamisesta, johtamis-, valvonta- ja hälytysjärjestelmistä huolehtimisesta, varautumisesta väestön siirtämiseen ja muista vastaavista toimenpiteistä. PeL 10:64:n mukainen lista on avoin.

Toisaalta PeL 1:2a:n mukaan väestönsuojelu tapahtuu ValmL 1:3:n mukaisissa poikkeusoloissa. PeL 1:2a:n mukaisesti väestönsuojelun tarkoituksena on suojella siviiliväestöä vihollisuuksien ja onnettomuuksien vaaroilta, auttaa siviiliväestöä selviytymään niiden välittömiltä vaikutuksilta ja luoda välittämät edellytykset eloonjäämiselle. Väestönsuojelutehtävät tarkentavat valmiuslain esitöiden mukaista varautumista tehtävien muuttumiseen tai lisääntymiseen poikkeusoloissa.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> HE 138/2018 vp, s. 11.

<sup>67</sup> HE 3/2008 vp, s. 37.

<sup>68</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 82.

<sup>69</sup> HE 3/2008 vp, s. 37.

## 4.2 Varautumisen ohjaus

### 4.2.1 Laki pelastustoimen järjestämisestä

Pela-järjestämislain 3:7:n mukaan sisäministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo pelastustointia ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa. Sisäministeriön tehtävänä on pela-järjestämislain 3:7:n mukaan myös huolehtia pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä sekä kehittää eri ministeriöiden ja toimialojen yhteistoimintaa pelastustoimessa.

Hva-lain 3:13a:n mukaiset *neuvottelut* hyvinvointialueen sekä valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön kanssa kuuluvat ministeriöiden toteuttamaan ohjaukseen. Neuvotteluissa huomioidaan pelastustoimen *valtakunnalliset tavoitteet*. Hva-lain 3:12a:n mukaan valtakunnalliset tavoitteet varmistavat pelastustoimen tehtävien hoitamisen yhdenvertaisesti, laadukkaasti ja kustannusvaikuttavasti. Hva-lain 3:12a:n mukaan valtakunnallisiin tavoitteisiin kuuluu alueellisen ja valtakunnallisen valmiuden ja varautumisen toteuttaminen.

Pela-järjestämislain 2:6:n mukaisesti aluevaltuusto päättää pelastustoimen *palvelutasosta*. Vastaavasti pela-järjestämislain 1:3:n mukaan palvelutason määrittämisessä on otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa ja niihin varautuminen. Lain esitöiden mukaan pelastustoimen palvelutasoa on ylläpidettävä myös poikkeusoloissa.<sup>70</sup> Samaan aikaan palvelutason on vastattava pela-järjestämislain 1:3:n mukaisesti kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin ja uhkiin. Aluevaltuuston mahdollisuus päättää pelastustoimen palvelutasosta toteuttaa hyvinvointialueen itsehallintoa, mutta samaan aikaan palvelutasopäätös on sidottu kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin riskiarvioihin.

Kansalliset, alueelliset ja paikalliset *riskiarviot* muodostavat perustan hyvinvointialueiden pelastustoimen palvelutason määrittämiselle. Pela-järjestämislain 1:6 asettaa hyvinvointialueelle velvollisuuden ottaa huomioon palvelutasopäätöksessä kansalliset riskit. Tämän lisäksi pela-järjestämislain 1:6:n mukaisesti hyvinvointialueen on selvitettävä alueelliset uhat ja arvioitava niistä aiheutuvat riskit. Hyvinvointialue ei ole ainoastaan sidottu valmiisiin riskiarvioihin. Hyvinvointialueella on itseasiassa velvollisuus itsenäiseen

---

<sup>70</sup> HE 241/2020 vp, s. 805.

alueellisten riskien arvioimiseen, mikä vahvistaa hyvinvointialueen itsehallintoa riskien arvioinnissa.

Samaan aikaan pelastustoimen valtakunnallisten tavoitteiden perusteella hyvinvointialueen on huolehdittava riskien arvioinnin säännöllisestä päivittämisestä. Tavoitteissa todetaan, että alueellisen ja valtakunnallisen valmiuden ja varautumisen tavoitteena on mahdollisimman hyvin yhteensovitettu varautuminen hyvinvointialueella. Tavoitteiden mukaisesti varautuminen perustuu ajantasaiseen tilannekuvaan ja riskien arviointiin sekä säännölliseen harjoitustoimintaan.<sup>71</sup> Hyvinvointialueella on siten velvollisuus luoda ajantasaista tilannekuvaa säännöllisellä riskien arvioimisella, mikä on olennaista myös tiedolla johtamisen kannalta.

Pela-järjestämislain 4:17:n mukaan sisäministeriö vastaa pelastustoimen yleisestä valvonnasta ja siihen liittyvästä ohjauksesta. Pela-järjestämislain 4:17:n mukaan aluehallintovirasto *valvoo* pelastustointia sekä pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Pela-järjestämislain 4:18 asettaa aluehallintoviraston tehtäväksi valvoa, että pelastustoimen palvelutaso on riittävä. Aluehallintovirasto voi pela-järjestämislain 4:18:n mukaan määräajassa velvoittaa hyvinvointialuetta oikaisemaan tekonsa tai laiminlyöntinsä. Palvelutason valvonnalla varmistutaan siitä, että pelastustoimen lainmukainen varautumisvelvollisuus toteutuu.

Toisaalta pela-järjestämislain 3:7:n mukaan aluehallintovirasto tukee sisäministeriötä ohjaustehtävässä. Lain esitöiden mukaan aluehallintovirasto huolehtisi esimerkiksi pelastustoimen palvelujen saatavuuden ja tason arvioinnista ja raportoinnista sisäministeriölle. Lain esitöiden mukaan aluehallintovirasto myös avustaisi sisäministeriötä pelastustoiminnan johtamisessa tarvittavan tiedon hankinnassa ja tilannekuvan ylläpitämisessä.<sup>72</sup> Aluehallintoviraston tuottama tilannekuva tukee tiedolla johtamisen toteutumista.

Pela-järjestämislain 1:1:n mukaan lain tavoitteena on varmistaa turvallisuus sekä yhdenvertaiset, yhdenmukaiset ja kustannusvaikuttavat pelastustoimen palvelut koko maassa. Lain tarkoituksena on mahdollistaa valtakunnalliset ja yhdenmukaiset toimintamallit, yhteiset tietojärjestelmät ja yhdenmukaiset palvelut koko maassa.<sup>73</sup> Pelastustoimi muodostaa

---

<sup>71</sup> Sisäministeriö 2023b, s. 18.

<sup>72</sup> HE 241/2020 vp, s. 811.

<sup>73</sup> HE 241/2020 vp, s. 803.

varautumisen osalta kansallisella tasolla yhtenä kokonaisuutena toimivan järjestelmän.<sup>74</sup> Pelastustoimen ohjauksen kautta muodostetaan pelastustoimen varautumisen valtakunnallinen kokonaisuus.

Vastaavasti pela-järjestämislain 2:5:n mukaan pelastustoimen tehtäviä voidaan koota *suurempiin kokonaisuuksiin*, mikäli se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Tehtävien kokoaminen koskee pela-järjestämislain 2:5:n mukaisesti myös poikkeusoloihin varautumisen edellytyksenä olevia materiaalisia valmiuksia ja poikkeusolojen toiminnan etukäteisvalmisteluiden alueellista koordinaatiota. Tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin mahdollistaa resurssien tarkoituksenmukaisemman kohdentamisen, mikä vahvistaa hyvinvointialueen itsehallintoa.

#### 4.2.2 Pelastuslaki

PelL 4:23:n mukaan sisäministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo pelastustointia, huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä sekä yhteensovittaa eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa pelastustoimessa ja sen kehittämisessä. PelL 4:23:n mukaisesti aluehallintovirasto tukee sisäministeriötä näissä tehtävissä.

PelL 4:23a:n perusteella pelastustoimen suunnittelua, kehittämistä ja seurantaan varten sisäministeriön apuna on *siviilivalmiusneuvottelukunta*. PelL 4:23a:n mukaisesti neuvottelukunnan tehtävistä, kokoonpanosta, toimikaudesta ja jaostoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. VNA siviilivalmiusneuvottelukunnasta (1012/2023) 2 §:n mukaan neuvottelukunnan tehtävänä on toimintaympäristön seuraaminen, aloitteiden tekeminen pelastustoimen kehittämiseksi ja pelastustoimeen liittyvien lausuntojen antaminen. Neuvottelukunta on yhteistoimintaan perustuvaa ohjausta.

PelL 4:23:n mukaan sisäministeriön ja aluehallintoviraston tehtävistä pelastustoimessa voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Pelastusasetuksen (407/2011) 4 §:n mukaan sisäministeriö vastaa pelastustoimen valtakunnallisesta suunnittelusta poikkeusolojen ja muiden häiriötilanteiden varalta sekä muusta toimialan

---

<sup>74</sup> HE 2/2024 vp, s. 815.

varautumisesta. Asetuksen 4 §:n mukaan sisäministeriön tehtävänä on myös huolehtia valtakunnallisen tilannekuvan yhteensovittamisesta.

Vastaavasti asetuksen 5 §:n mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on tukea sisäministeriötä pelastustoiminnan ja poikkeusolojen aikana pelastustoimen viranomaisten vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien johtamisessa tarvittavan tiedon hankinnassa ja valtakunnallisen *tilannekuvan* kokoamisessa, analysoinnissa, ylläpitämisessä ja jakamisessa. Valtakunnallisen tilannekuvan kautta on mahdollista toteuttaa tiedolla johtamista hyvinvointialueen varautumisessa.

Samaan aikaan pelastustoimen viranomaisten on huolehdittava vastuullaan olevien väestönsuojelun suunnitelmien ja toimien yhteensovittamisesta muiden viranomaisten, laitoksien ja liikelaitoksien kanssa.<sup>75</sup> Pelastustoimen valtakunnallisten tavoitteiden mukaan väestönsuojelun tehtäviä toteutetaan viranomaisten ja muiden toimijoiden *yhteistoimintana*. Vastaavasti pelastustoimen viranomaisten on huolehdittava selkeästä tehtävänjaosta.<sup>76</sup> Hyvinvointialueen varautumista ohjataan yhteistoiminnan kautta.

Vastaavasti PelL 13:97:n mukaan valtio voi osallistua poikkeusoloissa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen hankkimalla sellaista erityiskalustoa tai rahoittamalla sellaista toimintaa, jonka hankkiminen tai rahoittaminen valtion varoista on erityisestä syystä tarkoituksenmukaista. PelL 13:97:n tarkoituksenmukaisuus toteutuu lain esitöiden mukaan esimerkiksi silloin, kun hankinta palvelee suurta osaa hyvinvointialueista eikä hankinta ole toteutettavissa pelastuslaitosten yhteishankintana.<sup>77</sup> Tukea voidaan pitää hyvinvointialueen etuna, sillä se tukee jatkuvuudenhallintaa.<sup>78</sup> Samaan aikaan hyvinvointialueen itsehallintoa voitaisiin vahvistaa hyvinvointialueen oikeudella esittää tuen saamista valtiolta.

---

<sup>75</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 82.

<sup>76</sup> Sisäministeriö 2023b, s. 17.

<sup>77</sup> HE 184/2022 vp, s. 51.

<sup>78</sup> Sisäministeriö 2023b, s. 17. Pelastustoimen valtakunnallisten tavoitteiden mukaan pelastustoimen huoltovarmuus tukee jatkuvuudenhallintaa.

## 5 Johtopäätökset

Hyvinvointialueen varautuminen kuvastaa varautumisen verkostomaista luonnetta. Kukin viranomainen varautuu toimialallaan ja ministeriöt ohjaavat varautumista toimialallaan. Toisaalta lainsäädännön uudistamisen kautta varautumisen ohjauksen verkostomaisuutta on harvennettu.<sup>79</sup> Kun ohjaavat tahot on keskitetty voimakkaammin, niin varautumisen ohjaus toteutuu yhdenmukaisemmin. Toisaalta verkostomaisessa varautumisessa voidaan huomioida paremmin alueelliset olosuhteet.

Häiriötilanteiden ja kriisien tehokas hallinta vaatii selkeää johtamista.<sup>80</sup> Samalla tavalla tehokas varautuminen vaatii selkeää ohjausta. Hyvinvointialueen varautumisen ohjaus koostuu monesta eritasoisesta osasta. Valtioneuvosto ja ministeriöt johtavat, yhteensovittavat ja valvovat varautumista toimialallaan. Aluehallintovirasto tukee ohjaustehtävissä. Samaan aikaan hyvinvointialueen ohjauksen käsitteet, kuten johtaminen, yhteensovittaminen ja valvonta voitaisiin määritellä laissa.

Tutkimuksen perusteella hyvinvointialueen varautumisen ohjaus on jaettavissa kahdeksaan pääluokkaan: normien, tavoitteiden, neuvottelujen, talouden, tiedon, yhteistoiminnan, valvonnan ja määräysvallan kautta toteutettuun ohjaukseen. Normatiivista ohjausta on lainsäädännöllä toteutettu ohjaus. Tavoiteohjausta on valtakunnallisilla tavoitteilla, valtakunnallisilla yhtenäisillä periaatteilla ja riskiarvioilla toteutettu ohjaus. Erityisesti Yhteiskunnan turvallisuusstrategialla ja Kansallisella riskiarviolla yhdenmukaistetaan varautumista.

Neuvotteluohjausta toteutetaan hyvinvointialueen ja ministeriöiden välisissä neuvotteluissa. Taloudellista ohjausta toteutetaan valtion budjetin valmistelun ja hyvinvointialueen rahoituksen kautta. Tietoperusteista ohjausta eli tiedolla johtamista toteutetaan tilannekuvaan perustuen. Yhteistoimintaan perustuvassa ohjauksessa varautumista ohjataan yhteistoimintavelvoitteen kautta. Viime kädessä keinoina ovat valvonta – mukaan lukien laillisuusvalvonta – sekä määräysvallan ottaminen.

Varautumisvelvollisuuden tarkentaminen lainsäädännöllä tukisi varautumista ja varautumisen ohjausta. Häiriötilanteiden ja poikkeusoloja lievempien poikkeuksellisten tilanteiden

---

<sup>79</sup> HE 2/2024 vp, s. 13.

<sup>80</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 2025, s. 16.

käsitteellinen erottelu voisi vahvistaa lainsäädännön ennakoitavuutta ja yhdenmukaistaa varautumista. Varautumisvelvollisuuden tarkentamisella voitaisiin vahvistaa hyvinvointialueen varautumisen lakiperustaisuutta ja siten itsehallintoa. Toisaalta varautumisessa on annettava tilaa hyvinvointialueen itsehallinnolle, mikä mahdollistaa alueellisten olosuhteiden huomioimisen.

Hyvinvointialueen itsehallintoa voitaisiin vahvistaa varautumisessa. Hyvinvointialueelle voitaisiin antaa lakiin perustuva oikeus esittää lisärahoituksen saamista valtiolta varautumisen toteuttamiseen, mikäli lainmukainen varautuminen ei muuten toteutuisi. Samaan aikaan aluehallintovirastolle voitaisiin myöntää oikeus suorittaa laillisuusvalvontaa oma-aloitteisesti hyvinvointialueen varautumisen suhteen. Tämä voisi tukea varautumisen lainmukaista toteutumista. Toisaalta toimet vaatisivat lainmukaisen varautumisvelvollisuuden tarkentamista.

Tulevassa tutkimuksessa voitaisiin selvittää, miten hyvinvointialueen varautumisen ohjausrakennetta voitaisiin yhdenmukaistaa ja tehostaa. Tulevassa tutkimuksessa voitaisiin selvittää tarkemmin myös toimenpiteitä, joilla hyvinvointialueen itsehallintoa voitaisiin vahvistaa varautumisessa. Vastaavasti voimassa olevan lainsäädännön historiallisen taustan tutkiminen voisi tuoda uudenlaisia näkökulmia keskusteluun lainsäädännön kehittämisestä.