



# Pelastuslain 10 §:n arvoperusteinen tulkinta

Jouni Räsänen

2022 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

## Pelastuslain 10 §:n arvoperusteinen tulkinta

Jouni Räsänen  
Liiketalouden koulutus  
Opinnäytetyö  
Marraskuu, 2022

Jouni Räsänen

**Pelastuslain 10 §:n arvoperusteinen tulkinta**

Vuosi 2022 Sivumäärä 79

---

Rakennusten poistumisturvallisuudesta säädetään pelastuslain 10 §:ssä, jonka mukaan rakennuksesta tulee voida poistua nopeasti ja turvallisesti ulos onnettomuus- ja vaaratilanteissa. Tässä tutkimustyössä tarkastellaan pelastuslain 10 §:n eri tulkintavaihtoehtoja sekä selvitetään, kuinka poistumisturvallisuus rakennuksista toteutuu liikuntavammaisten henkilöiden osalta.

Tämä tutkimustyö on lainopillinen tutkimus. Tutkimusaineistona on käytetty lakeja, asetuksia, lainvalmisteluaineistoja, oikeuskirjallisuutta, ministeriöiden ja eri ihmisoikeusjärjestöjen tekstejä ja mietintöjä. Lisäksi tutkimukseen kuuluu kaksi asiantuntijahaastattelua.

Pelastuslain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan ehkäistä onnettomuuksia sekä edistää ihmisten turvallisuutta. Onnettomuuksien ehkäisy onkin pelastustoimen tärkein tehtävä. Tässä tutkimustyössä käsitellään onnettomuuksien ehkäisyyn kuuluvan pelastuslain 80 §:n mukaisen palotarkastuksen sisältöä. Pelastusviranomaisten suorittamien palotarkastusten sisältöön kuuluu myös pelastuslain 10 §:ssä säädetyn rakennusten poistumisturvallisuuden valvonta.

Tutkimustyössä perehdytään pelastusviranomaisten tulkintaan pelastuslain 10 §:n sisällöstä. Tutkimustyöstä käy ilmi, ettei pelastusviranomaisten sanamuodon mukainen laintulkinta pelastuslain 10 §:stä huomioi liikuntavammaisten henkilöiden näkökulmasta perus- ja ihmisoikeuksia, yhdenvertaisuuden toteutumista, syrjinnän kieltä eikä esteettömyyttä.

Pelastusviranomaisten pelastuslain 10 §:n puutteellisen tulkinnan johdosta, tutkimustyössä kehitetään liikuntavammaisten poistumisturvallisuuteen liittyvät tarpeet huomioon ottava pelastuslain 10 §:n arvoperusteinen tulkinta. Arvoperusteinen pelastuslain 10 §:n tulkintaehdotus toteutettiin perus- ja ihmisoikeuksia, yhdenvertaisuutta ja syrjintää kieltävän lainsäädännön pohjalta. Arvoperusteisessa tulkinnassa huomioidaan poistumisturvallisuuden esteettömyys sekä liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuudet pelastautua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa.

Asiasanat: pelastuslaitos, pelastusviranomainen, poistumisturvallisuus, yhdenvertaisuus, esteettömyys.

Jouni Räsänen

**Values-based interpretation of Section 10 of the Rescue Act**

Year

2022

Pages

79

---

The evacuation from buildings is provided for in Section 10 of the Rescue act whereby it must be possible to evacuate the building quickly and safely during situation of fire and other emergencies. In this research work, the different interpretation options of Section 10 of the Rescue Act are examined and find out what kind of possibilities for independent safety evacuation from buildings for persons with physical disabilities are. This research work is legal research. Laws, decrees, law preparation materials, legal literature, texts and reports of ministries and various human rights organizations have been used as research material. In addition, the study includes two expert interviews.

According to Rescue Act Section 1, the purpose of the Rescue Act is to prevent accidents and advance people's safety. Accident prevention is the most important task of rescue service. In this research work deals with the content of the fire inspection according to Section 80 of the Rescue Act, which is part of the prevention of accidents. The content of the fire inspections performed by the rescue authorities also includes the monitoring of the evacuation safety of buildings stipulated by Section 10 of the Rescue Act. The research work familiarizes the rescue authorities' interpretation of the content of Section 10 of the Rescue Act. The research shows that the rescue authorities' literal interpretation of Section 10 of the Rescue Act according does not consider fundamental- and human rights, the realization of equality, the prohibition of discrimination and accessibility from the point of view of persons with physical disabilities.

Due to the inadequate interpretation of Section 10 of the Rescue Act by the rescue authorities, the research work develops a value-based interpretation of Section 10 of the Rescue Act that considers the needs related to the safety of egress of people with physical disabilities. The values-based interpretation proposal of Section 10 of the Rescue Act was implemented based on legislation prohibiting fundamental- and human rights, equality and discrimination. The values-based interpretation considers the accessibility of the building's evacuation safety and the possibility of people with physical disabilities escaping from the building during situations of fire and other's emergencies.

Keywords: rescue department, rescue authority, evacuation safety, equality, accessibility.

## Sisällys

1	Johdanto.....	6
2	Tutkimuksen taustat .....	8
2.1	Tutkimuksen tarkoitus ja tavoitteet.....	9
2.2	Tutkimusmenetelmät .....	10
3	Tutkimustyön keskeiset käsitteet ja niiden sisältö .....	11
4	Onnettomuuksien ehkäisy, palotarkastus ja poistumisturvallisuus .....	13
4.1	Pelastustoimen valvontatehtävät .....	14
4.1.1	Pelastuslaissa säädetyn palotarkastuksen sisältö .....	15
5	Pelastuslain 10 §.....	19
5.1	Pelastuslain 10 §:n merkityssisältö lain ja esitöiden mukaan .....	19
5.2	Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö lainsäädännössä .....	22
5.3	Liikuntarajoitteisten henkilöiden poistumisturvallisuus .....	23
5.4	Yhdenvertaisuussuunnittelun tilanne pelastuslalla .....	25
5.5	Pelastusviranomaisten pelastuslain 10 §:n tulkinta .....	25
5.5.1	Haastattelut PelL 10 §:n tulkinnasta.....	27
5.6	Pelastusviranomaisten tekemän pelastuslain 10 §:n tulkinnan puutteet ja sen seuraukset.....	30
6	Pelastuslain 10 §:n arvoperusteisen tulkinnan perusteet.....	34
6.1	Perustuslain ja perusoikeuksien merkitys PelL 10 §:n arvoperusteisessa tulkinnassa 36	
6.2	Yhdenvertaisuuslaissa säädettyt velvoitteet viranomaisille.....	37
6.3	Syrjinnän kiellon huomioiminen PelL 10 §:n arvoperusteisessa tulkinnassa .....	38
6.4	Yhdenvertaisen poistumisturvallisuuden edellytykset .....	39
6.4.1	Yhteenveto PelL 10 §:n arvoperusteiseen laintulkintaan vaikuttavasta lainsäädännöstä .....	40
7	PelL 10 §:n arvoperusteinen laintulkinta.....	41
7.1	Pelastuslain merkitys PelL 10 §:n arvoperusteisessa tulkinnassa .....	43
7.2	PelL 10 §:n arvoperusteisen tulkinnan käytännön vaikutukset .....	44
7.2.1	Kohtuulliset mukautukset esteettömän poistumisturvallisuuden edistämiseksi .....	46
8	Yhteenveto .....	47
9	Johtopäätökset .....	50
	Lähteet.....	53
	Kuviot .....	58
	Liite 1 - Lainsäädäntöliite .....	59

## 1 Johdanto

Tässä tutkimustyössä käsitellään pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisytyötä ja siihen kuuluvaa rakennusten poistumisturvallisuutta. Rakennusten poistumisturvallisuutta valvotaan pelastusviranomaisten tekemillä valvontakäynneillä eli palotarkastuksilla. Rakennusten poistumisturvallisuudesta säädetään Pelastuslain (379, jäljempänä PeL) 10 §:ssä jossa todetaan muun muassa, että rakennuksesta ulos tai muuhun turvalliseen paikkaan johtavat poistumisreitit tulee pitää kulkukelpoisina ja esteettöminä. Pelastuslakiin johtanut hallituksen esitys (jäljempänä HE 257/2010 vp) täsmentää vielä, että poistumisreittien kohdalla tulisi aina huomioida esteettömyys sekä vammaisten henkilöiden mahdollisuudet poistua rakennuksesta vaara- ja onnettomuustilanteissa.<sup>1</sup>

PeL 10 § on säädetty pelastamaan ihmishenkiä ennen kaikkea tulipalotilanteissa. Tulipaloissa ihmisuhreja ajatellen, vaarallisimpia eivät ole liekit ja kova kuumuus vaan joka paikkaan ja hyvin laajalle alueelle, kauaksi itse palokohteesta leviävä myrkyllinen, tappava savu. Myrkyllinen savu leviää tiloihin huomattavasti nopeammin ja aikaisemmin, kuin kuumuus ja itse liekki. Poistumisturvallisuudessa on kysymys turvaan pääsemisestä, ei pelkästään palokohteesta vaan poistumisesta tiloista, joita myrkyllinen savu alkaa täyttämään. Poistumisella turvaan tarkoitetaan yleensä, rakennuksesta ulospoistumista tai siirtymistä toiseen palo-osastoituun tilaan rakennuksessa, jossa voidaan turvallisesti odottaa tulipalon sammumista tai muiden evakointi toimenpiteiden toteutumista.

Suomessa syttyi pelastustoimen Pronto-järjestelmän tilastojen mukaan vuosien 2018-2022 aikana tulipaloja vuosittain keskimäärin 12818. Vuosittain syttyneistä tulipaloista rakennuspaloja oli keskiarvallisesti 1971 kappaletta,<sup>2</sup> samalla aikavälillä tulipaloissa menehtyi keskiarvallisesti 50 henkilöä vuodessa.<sup>3</sup> Tilastollisesti rakennuspaloja syttyy siis noin viisi kertaa päivässä ja kerran viikossa yksi henkilö menehtyy tulipalon uhrina, tämä on valitettavan suuri määrä. Jotta tulipaloja ja muita onnettomuuksia tapahtuisi mahdollisimman vähän ja sitä kautta välttyttäisiin mahdollisimman monelta ihmisuhritta, on pelastusviranomaisten tärkeimmäksi tehtäväksi säädetty onnettomuuksien ehkäisy. Onnettomuuksien ehkäisy onkin kirjattu PeL 1 §:än (1353/2018), jonka mukaan pelastuslain tavoitteena on vähentää onnettomuuksia sekä edistää ihmisten turvallisuutta. Vastuu onnettomuuksien ehkäisystä kuuluu pelastuslain nojalla pelastuslaitoksille.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> HE 257/2010 vp, 37.

<sup>2</sup> prontonet.fi 2022.

<sup>3</sup> Sisäinturvallisuus 2022.

<sup>4</sup> Vuoden 2023 alusta, pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille.

Olen henkilökohtaisesti työskennellyt ensihoidossa sekä pelastustoimessa yli 20-vuotta, joista suurimman osan ajastani operatiivisissa tehtävissä. Vuonna 2018 siirryin työskentelemään onnettomuuksien ehkäisyn pariin turvallisuuskouluttajana jolloin työnkuvaani kuuluivat erilaiset turvallisuuskävelyt kohteiden henkilöstön kanssa sekä poistumisturvallisuuskoulutusten ja harjoitusten järjestäminen. Mitä enemmän työskentelin poistumisturvallisuuden parissa, sitä enemmän aloin kiinnittämään huomiota liikuntavammaisten henkilöiden pelastautumismahdollisuuksiin ja siihen kuinka tosiasiallisesti liikuntavammaiset voisivat poistua rakennuksesta esimerkiksi tulipalotilanteessa. Tulipalon syttyttyä, sen aiheuttama savu leviää ja täyttää nopeasti kaikki rakennuksen tilat, mihin se vain pääsee vapaasti leviämään. Tulipalon syttyessä, rakennuksista tuleekin voida poistua ripeästi ulos tai muuhun turvalliseen palo-osastoituun tilaan, esimerkiksi savusta vapaana olevaan palo-osastoituun porraskäytävään ja sitä kautta ulos itse rakennuksesta.

Suomessa rakennusten palo- ja poistumisturvallisuus on pääsääntöisesti hyvällä tasolla. Tästä huolimatta, omien havaintojeni perusteella, liikuntavammaisten henkilöiden poistumisturvallisuudessa on puutteita. Suomessa rakennusten poistumisreittien esteettömyys ei ole itsenänselvyys, tämä heikentää huomattavasti liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuuksia poistua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa. Tutkimustyössä tarkastellaankin, kuinka pelastusviranomaiset tulkitsevat tällä hetkellä PelL 10 §:n säädöksiä, onko tämänhetkessä tulkinnassa puutteita ja kuinka PelL 10 § tulisi tulkita arvoperusteisesti.

Arvoperusteisessa PelL 10 §:n tulkinnassa huomioidaan perus- ja ihmisoikeudet, yhdenvertaisuuden toteutuminen sekä syrjinnän kieltö. Tutkimustyön arvoperusteisen PelL 10 §:n tulkinnan perimmäisenä tarkoituksena on mahdollistaa liikuntavammaisten henkilöiden turvallinen poistuminen rakennuksista onnettomuus- ja vaaratilanteissa. Vaikka tutkimustyössä keskitytään käsittelemään poistumisturvallisuutta ja sen edistämistä liikuntavammaisten henkilöiden näkökulmasta, edesauttavat edistämistyöt myös muiden vammaisten tai toimintarajoitteisten henkilöiden sekä vanhusten poistumisturvallisuutta. Liikuntavammaisten henkilöiden poistumisturvallisuuden edistäminen edellyttää useimmissa tapauksissa erilaisia esteettömyysratkaisuja. Tutkimustyössä käsitelläänkin myös rakennusten esteettömyyttä sekä kohtuullisina muutuksina suoritettavia esteettömyysratkaisuja.

Tämän tutkimustyön keskiössä on PelL 10 § säännös, rakennusten kulkureitit ja uloskäytävät sekä sen arvoperusteinen, ihmis- ja perusoikeuksia ja yhdenvertaisuutta edistävä, liikuntavammaisia syrjimätön tulkinta. Tutkimustyössä tarkastellaan pelastuslainsäädäntöä ennen kaikkea onnettomuuksien ehkäisyn näkökulmasta, keskittyen kuitenkin pelastuslain 10 §:n tulkintaan. Koska tutkimustyössä tehdään arvoperusteinen PelL 10 §:n tulkinta, käydään tutkimustyössä laajasti arvoperusteista tulkintaa tukevaa lainsäädäntöä läpi, jonka pohjalta tulkinta voidaan perustella.

Tutkimustyön tarkoituksena on edistää liikuntavammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumista Pell 10 §:n säätämässä poistumisturvallisuudessa. Tutkimustyön on tarkoitettu pelastusviranomaisten käyttöön, tämän takia tutkimustyössä onkin laajasti läpikäyty, viranomaisia ja julkista valtaa velvoittavia, Suomessa voimassa olevia perustuslaillisia ihmis- ja perusoikeuksia, vammaisten henkilöiden oikeuksia sekä yhdenvertaisuuslain (1325/2014, jäljempänä YvL) säädöksiä. Tutkimustyön liitteenä on laajempi katsaus lainsäädäntöön, jonka pohjalta tämän tutkimustyön lainsäädäntö osuus on laadittu.

## 2 Tutkimuksen taustat

Tässä tutkimustyössä tarkastellaan pelastuslain 10 §:n mukaista rakennusten poistumisturvallisuutta. Tarkastelu kohdistuu ennen kaikkea yhdenvertaisuuden toteutumiseen poistumisturvallisuudessa, jotta voidaan varmistua liikuntavammaisten ja toimintarajoitteisten henkilöiden yhdenvertaisesta mahdollisuudesta poistua rakennuksista onnettomuus- ja vaaratilanteissa. Liikuntavammaisten ja toimintarajoitteisten henkilöiden kohdalla, poistumisturvallisuus vaatii yleensä oikein toteutettuja esteettömyystoimenpiteitä, joissa ei pelkästään huomioida tilojen saavutettavuutta ja toiminnallisuutta vaan kiinnitetään huomiota myös poistumisreittien esteettömyyteen.

Konkreettinen ja traaginen esimerkki epäonnistuneesta poistumisturvallisuudesta koettiin joulukuussa 1999 Maaningalla, jossa tapahtuneessa vanhusten palvelutalon tulipalossa menehtyi viisi palvelutalossa asunutta vanhusta. Rakennus oli käytännössä aivan uusi ja toiminta palvelutalossa oli alkanut vain viittä kuukautta aiemmin tuhoisaa tulipaloo. Palvelutalon asukkaat asuivat omissa huoneissaan jokaisesta huoneesta oli suora poistumisreitti oman uloskäynnin kautta turvaan ulkotiloihin. Heikentyneiden liikunta- ja toimintakykijensä takia asukkaat eivät kyenneet poistumaan itsenäisesti ulos rakennuksesta, vaan jäivät rakennukseen sisään ja menehtyivät omiin huoneisiinsa. Maaningan surullisen tapauksen seurauksena tehtyjen tutkimustulosten perusteella herättiin kehittämään erityiskohteiden, kuten juuri vanhusten palvelutalojen paloturvallisuussuunnittelua, johon myös poistumisturvallisuus kuuluu. Lainsäädännöllisesti tämä kehitys näkyy Pell 18 ja 19 §:ssä, joissa säädetään erityiskohteiden poistumisturvallisuudesta sekä poistumisturvallisuus selvityksen laadinta veloitteesta.

Pelastuslain tavoitteena on lain 1 §:n mukaan parantaa ihmisten turvallisuutta, ennaltaehkäistä onnettomuuksia sekä onnettomuuden tapahduttua tai uhatessa pelastaa ihmiset, minimoida onnettomuuksien seurauksia ja turvata tärkeät toiminnot. Suomen pelastusalan keskusjärjestön laatimassa oppaassa (Liikkumis- ja toimimisesteisten henkilöiden evakuointi) todetaan, että Liikuntavammaisten ja toimintarajoitteisten henkilöiden tulee vaara- ja onnettomuustilanteissa kyetä poistumaan nopeasti ja turvallisesti, joko ulos rakennuksesta tai sellaiseen rakennuksen osaan, jossa voidaan turvallisesti odottaa esimerkiksi palon sammutus- tai



muita pelastustoimia. Rakennusten poistumisreitien ja turvallisten odotustilojen tulee soveltua myös liikuntarajoitteisten henkilöiden tarpeisiin.<sup>5</sup> Rakennusten poistumisturvallisuutta käsitellään PelL 10 §:ssä, jonka 1 momentti säätää rakennuksen toiminnanharjoittajille, omistajille ja haltijoille velvoitteen huolehtia, että kulkureitit ja uloskäynnit pidetään esteettöminä ja kulkukelpoisina.

Poistumisturvallisuutta rakennuksissa valvotaan pelastusviranomaisten suorittamalla palotarkastuksilla, joissa kiinnitetään huomiota PelL 10 §:n asettamien velvoitteiden toteutumiseen. Palotarkastusten lisäksi pelastusviranomaisten tehtäviin kuuluu rakenteellisen palonehkäisyn neuvontatyö, joka kohdistuu uudis- ja korjausrakentamiseen. Uudis- ja korjausrakentamiskohdeissa vastuuviranomaisina olevat rakennusvalvontaviranomaiset turvautuvat pelastusviranomaisten ammattitaitoon palo- ja poistumisturvallisuussäädösten toteutumisessa. Rakenteellisen paloehkäisyn neuvontatyössä pelastusviranomaiset suorittavat palo- ja poistumisturvallisuuden arvioinnin pitkälti ympäristöministeriön asetuksen rakennusten paloturvallisuudesta (848/2017, jäljempänä paloturvallisuusasetus) sekä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, jäljempänä MRL) säädösten pohjalta. Tämän lisäksi Suomen lainsäädännössä on asetettu velvoitteita julkiselle vallalle ja viranomaisille, edistää ihmis- ja perusoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden toteutumista sekä ennaltaehkäistä syrjintää. Perusoikeuksista yksi tärkeimmistä on perustuslain (731/1999, jäljempänä PL) 7 §:n jokaisen oikeus turvallisuuteen. Oikeus turvallisuuteen sekä muut perusoikeudet, yhdenvertaisuuden toteutuminen ja syrjinnän kieltäminen ovat oikeuksia, jotka pelastusviranomaisten tulee aina ottaa huomioon palotarkastuksia suorittaessaan.

## 2.1 Tutkimuksen tarkoitus ja tavoitteet

Pelastustoimen tärkeimmäksi tehtäväksi pelastuslaissa määritellään onnettomuuksien ehkäiseminen sekä ihmisten turvallisuuden parantaminen. Opinnäytetyön tutkimuskysymykseni on, kuinka PelL 10 §:n tulisi tulkita, jotta kansalaisten yhdenvertaisuus toteutuu rakennusten poistumisturvallisuuden osalta. Selvitän tutkimuksessani, minkälainen on PelL 10 §:ssä säädetyn rakennusten poistumisturvallisuuden sanamuodon mukainen tulkinta ja kuinka hyvin pelastusviranomaisten tämänhetkinen tulkinta ottaa huomioon liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuudet poistua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteiden aikana. Tarkastelen tässä tutkimuksessa, onko sanamuodon mukainen tulkinta riittävä turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksissa turvatun yhdenvertaisuuden toteuttamisen. Tutkimuksessa tehdyn tarkastelun tulosten johdosta esittelen uuden arvoperusteisen, yhdenvertaisuuden paremmin huomioivan tulkintavaihtoehdon PelL 10 §:n tulkinnalle. Tutkimustyön sisältö rajataan käsittelemään poistumisturvallisuutta, lähinnä liikuntarajoitteisten henkilöiden tarpeita ajatellen sekä

---

<sup>5</sup> SPEK 2017, 12–13.

poistumisturvallisuutta ajatellen kohteisiin, joihin pelastustoimi tekee valvontasuunnitel-  
mansa mukaisia palotarkastuksia.

Tässä tutkimuksessa selvitetään kuinka PelL 10 §:n mukaisessa poistumisturvallisuudessa pe-  
lastusviranomaiset huomioivat liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuudet poistua raken-  
nuksesta esimerkiksi tulipalotilanteessa. Uudis- ja korjausrakentamista koskeva lainsäädäntö  
sisältää tällä hetkellä määräyksiä esteettömyydestä vain saavutettavuuden ja toiminnallisuus-  
den näkökulmasta. Se, että riittävätkö tämänhetkiset esteettömyysmääräykset uudis- ja kor-  
jausrakentamisessa turvamaan tosiasiallisesti myös liikuntavammaisten henkilöiden mahdolli-  
suudet poistua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa, voidaan todentaa vain koh-  
teissa tehtävillä palotarkastuksilla. Tämän lisäksi Suomessa on myös paljon vanhempaa raken-  
nuskantaa, joita eivät velvoita samat esteettömyys säädökset kuin uudis- ja korjausrakenta-  
misessa.

Tässä tutkimuksessa kiinnitetään huomiota, kuinka uudis- ja korjausrakentamiskohteissa sekä  
vanhemman rakennuskannan kohteissa pelastusviranomaiset palotarkastuksia tehdessään huo-  
mioivat liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuudet poistua turvaan rakennuksesta onnet-  
tomuus- ja vaaratilanteissa. Suomen lainsäädäntö asettaa velvoitteita julkiselle vallalle ja vi-  
ranomaisille, edistää ihmis- ja perusoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden toteutumista sekä es-  
tää ketään joutumasta syrjityksi. Tässä tutkimuksessa selvitetään, toteutuuko yhdenvertai-  
suus rakennusten poistumisturvallisuudessa vai asetetaanko Suomessa ihmiset toimintakykysä  
perusteella eriarvoiseen asemaan poistumisturvallisuuden toteutumisessa.

Tutkimustyön ollessa lainopillinen, jossa tulkitaan PelL 10 §:n sisältöä ja merkitystä, luodaan  
tutkimustyössä pelastuslain lisäksi katsaus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten merkityk-  
seen suomalaisessa lainsäädännössä. Lisäksi tässä tutkimustyössä perehdytään perustuslailli-  
siin perus- ja ihmisoikeuksiin, yhdenvertaisuuslakiin sekä siihen, miten ne velvoittavat julkista  
valtaa ja viranomaisia. Tutkimustyössä käsitellään myös maankäyttö- ja rakennuslakia, es-  
teettömyysasetusta, sekä muita esteettömyyttä käsitteleviä sääntelyjä ja ohjeita, joista voi-  
daan johtaa esteettömyyden perusajatus.

## 2.2 Tutkimusmenetelmät

Tämän tutkimustyön pääpaino on lainopissa eli oikeusdogmatiikassa, jossa haetaan merkityssi-  
sältöä sekä tulkintaa laissa oleville säännöksille. Lainopillisessa tutkimustyössä käytetään la-  
keja, lainvalmisteluaineistoja sekä muita oikeudellista aineistoa, joiden pohjalta lainsäännök-  
sille saadaan sekä merkityssisältöä että tulkinta. Lainoppi eli oikeusdogmatiikka on oikeudelli-  
sia tekstejä tulkitseva ja tutkiva sekä niiden merkitystä selvittävä tiede. Lyhyesti prosessi voi-  
kaan kuvata niin, että ensimmäiseksi käytetään oikeuslähteitä tulkintaperusteina, joista saa-  
daan tulkintametodien avulla tulkinnantulos, eli tulkintakannanotto. Tulkintametojeja

määrittelevät ennakkoon määritellyt tulkintanormit, kuten sanamuodon mukainen tulkinta tai systemaattinen tulkinta. Tässä tutkimustyössä tukeudutaan arvoperusteiseen tulkintaan, jossa selvitetään oikeusjärjestelmään kuuluvat perusarvot, joiden lähteinä ovat ihmis- ja perusoikeudet, yleiset oikeusperiaatteet sekä oikeusvaltio- ja demokratiaperiaatteet.<sup>6</sup>

Tämän tutkimustyön laadintaan on käytetty laajaa teoria-aineistoa, laadullinen tutkimus määritelläänkin yleensä olevan aineistolähtöinen. Tutkimuksessa käytetyn laajan teoria-aineiston perusteella, tämä tutkimustyö täyttää myös laadullisen eli kvalitatiivisen tutkimuksen määritelmät. Kvalitatiivisen tutkimuksen kohteena on hyvin usein joku ajankohtainen yhteiskunnallinen kysymys, kuten juuri yhdenvertaisuus.<sup>7</sup> Tutkimustyön lähdemateriaalina olen käyttänyt aihetta käsitteleviä lakeja, lainvalmisteluasiakirjoja, asetuksia, sopimuksia, palotarkastuksia-, poistumisturvallisuutta-, esteettömyyttä sekä yhdenvertaisuutta käsittelevää aineistoa. Lisäksi laadulliseen tutkimukseen kuuluu läheisesti havainnointi, ympäristöä havainnoimalla onkin helppo havaita, kuinka hyvin tai huonosti esteettömyys toteutuu. Tällaisessa aineistolähteisessä tutkimustyössä, työn pääpaino on aineistossa, joka tarkoittaa, etteivät analyysiyksiköt ole ennalta määrättyjä ja teoria rakennetaan aineisto lähtökohtana.<sup>8</sup> Tutkimustyötäni varten olen laajan teoria-aineiston lisäksi, haastatellut kahta lainkäytön asiantuntijaa, saadakseni tutkimukseeni heidän näkemyksensä Pell 10 §:n tulkinnasta ja merkityssisällöstä. Koska tutkimustyöni sisältää useita tutkimuksellisia elementtejä, kokonaisuutena voidaan katsoa, että käyttämäni tutkimusmenetelmä on triangulaatio. Triangulaatio tutkimusmenetelmänä tarkoittaa eri teorioiden, tietolähteiden, tutkijoiden tai menetelmien yhdistämistä tutkimuksissa ja sillä saadaan tutkimuksen moninäkökulmaisuutta, jolla voidaan lisätä tutkimuksen luotettavuutta.<sup>9</sup>

### 3 Tutkimustyön keskeiset käsitteet ja niiden sisältö

Tutkimustyön kannalta keskeiset käsitteet ovat onnettomuuksien ehkäisy, poistumisturvallisuus, perus- ja ihmisoikeudet, yhdenvertaisuus ja esteettömyys. Tutkimustyössä käsitellään esteettömyyttä, johon liittyy myös saavutettavuus. Saavutettavuudella voidaan tarkoittaa niin fyysisten-, kuin myös digitaalisten palveluiden saavutettavuutta. Esteettömyys tulee huomioida myös poistumisturvallisuudessa, poistumisturvallisuus liittyy kiinteästi onnettomuuksien ehkäisyyn. Tämän tutkimuksen näkökulmasta esteettömyys ja saavutettavuus ovat yhdenvertaisuuden toteutumisen keskeisiä elementtejä. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on turvattu lailla kaikille Suomessa oleville henkilöille. Perus- ihmisoikeuksien toteutuminen

<sup>6</sup> Hirvonen 2011, 36–40.

<sup>7</sup> Juhila 2021.

<sup>8</sup> Puusniekka & Saaranen-Kauppinen, 2009, 15–16.

<sup>9</sup> Puusniekka & Saaranen-Kauppinen, 2009, 15–16.

tulee huomioida myös poistumisturvallisuudessa. Keskeiset käsitteet määrittelevät tämän tutkimustyön sisällön ja tarkoituksen.

Onnettomuuksien ehkäisy on tärkeä osa pelastustoimea. Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn tehtävänä on nimensä mukaisesti ehkäistä toiminnallansa onnettomuuksien todennäköisyyttä sekä onnettomuuksien sattuessa vähentämään niiden aiheuttamia vahinkoja. Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn tärkeimmät tehtävät ovat turvallisuuteen liittyvät valvonta- ja palotarkastustehtävät sekä kansalaisten neuvonta, ohjaus ja koulutustehtävät.<sup>10</sup>

Poistumisturvallisuus takaa turvallisen poistumisen rakennuksista tulipalon tai muun onnettomuuden tapahduttua. Poistumisturvallisuuden takia rakennusten kulkureitit ja uloskäytävät tulee olla mahdollisimman helppokulkuisia ja väljiä. Muussa tapauksessa ihmisten pelastaminen rakennuksesta on järjestettävä muulla tavoin, näin mahdollistaa kaikkien rakennuksessa olevien henkilöiden turvallinen ja tehokas poistuminen rakennuksista.<sup>11</sup>

Ihmis- ja perusoikeudet ovat kaikille henkilöille yhdenvertaisesti kuuluvia, perustavanlaatuisia oikeuksia. Suomen perustuslaki turvaa kaikkien henkilöiden perusoikeudet. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset puolestaan turvaavat kaikkien henkilöiden ihmisoikeudet. Suomen valtiosääntö turvaa perustuslain säätämänä yksilön vapaudet ja oikeudet, ihmisarvon loukkamattomuuden sekä edistää yhteiskunnan oikeudenmukaisuutta. Perustuslain 22 § säätää julkiselle vallalle velvoitteen turvata ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen.<sup>12</sup>

Yhdenvertaisuudesta säädetään sekä perustus-, että yhdenvertaisuuslaissa. Yhdenvertaisuus käsitteenä tarkoittaa, että jokainen ihminen on samanarvoinen. Yhdenvertaiseen kohteluun eivät saa vaikuttaa henkilön sukupuoli, seksuaalinen suuntautuminen, kansalaisuus tai etninen alkuperä, ikä, terveydentila tai vammaisuus, vakaumus tai uskonto, puhuttu kieli tai mikään muu henkilöön liittyvä syy<sup>13</sup>.

Esteettömyys on kaikkien ihmisten huomioimista kaikessa meidän ympärillämme olevassa rakennetussa ympäristössä. Esteettömät liikkumismahdollisuudet ja esteettömät kiinteistöt mahdollistavat kaikkien turvallisen osallistumisen yhdenvertaisesti elämään ja yhteiskuntaan. Esteettömyydessä ei ole kyse vain tietyn ryhmän erityisjärjestelyistä, vaan asenteista ja ajattelutavasta.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Sisäministeriö 2021.

<sup>11</sup> Sisäministeriö 2021.

<sup>12</sup> Oikeusministeriö 2022.

<sup>13</sup> Oikeusministeriö 2021.

<sup>14</sup> THL 2021.

Saavutettavuus käsitetään usein mahdollisuutena päästä joidenkin palveluiden tai asioiden pariin, THL:n vammaispalveluiden käsikirja määrittelee kuitenkin saavutettavuuden kuuluvan digitaaliseen ympäristöön. Saavutettavuuden tarkoituksena on, että digitaalisessa ympäristössä huomioidaan saavutettavuus kaikkien ihmisten tarpeet huomioiden, niin että jokainen kykenee käyttämään ja ymmärtämään verkkosivuja. Jopa EU-tasolla on luotu saavutettavuusdirektiivi, jonka tavoitteena on mahdollistaa jokaisen kansalaisen yhdenvertaisen digitaalisen ympäristön käytön.<sup>15</sup> Tässä tutkimustyössä saavutettavuudella tarkoitetaan kuitenkin fyysistä saavutettavuutta, mahdollisuuksia saavuttaa palveluita, asioita sekä osallistumista yhteiskuntaan.

#### 4 Onnettomuuksien ehkäisy, palotarkastus ja poistumisturvallisuus

Tässä tutkimustyössä keskitytään rakennusten poistumisturvallisuuteen ja erityisesti siihen, kuinka poistumisturvallisuus toteutuu liikuntavammaisten henkilöiden osalta. Pelastuslain 10 §:ssä säädetyn rakennusten poistumisturvallisuuden valvonta kuuluu pelastusviranomaisille. Pelastustoimen valvontatehtävät ovat osa pelastusviranomaisten suorittamaa onnettomuuksien ehkäisytyötä, jota tässä luvussa käsitellään. Pelastuslain tavoitteena on Pell 1 §:n mukaan ennaltaehkäistä ja vähentää onnettomuuksien tapahtumista sekä parantaa ihmisten turvallisuutta kaikilla elämän aloilla. Pell 1 §:n mukaan, pelastuslain tavoitteita ovat myös vaara- ja onnettomuustilanteiden vaikutusten rajoittaminen mahdollisimman vähäisiksi, keskeisten toimintojen suojaaminen sekä vaarassa olevien tai onnettomuuden uhrien pelastaminen. Pell 27 §:n mukaan, pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyyn liittyviä tehtäviä ovat turvallisuuksiviestintä, neuvonta, ohjaus sekä valvontatoimet. Onnettomuuksien ehkäisyn tavoitteena on Pell 27 §:n mukaan, onnettomuuksien ja tulipalojen ennalta ehkäisy, onnettomuuksien seurausten rajoittaminen, varautuminen onnettomuuksien torjuntaan sekä toiminta vaara- ja onnettomuustilanteissa.

Perusajatus pelastustoimessa sekä sitä säätelevässä lainsäädännössä on, että onnettomuus joka voidaan välttää on aina parempi vaihtoehto, kuin onnettomuustilanteessa laadukkaan pelastustoimen ansiosta, aiheutuneet vähäiset vahingot. Onnettomuuksien ehkäisyä pidetäänkin tärkeimpänä osana pelastustoimen tehtävistä. Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn toimenpiteet pyrkivät minimoimaan onnettomuuksien todennäköisyyksiä sekä varautumaan onnettomuuksien seurauksina syntyvien vahinkojen tehokkaaseen rajoittamiseen. Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn keskeisimmät tehtävät liittyvät valvontaan sekä kansalaisten koulutukseen, ohjaukseen ja neuvontaan. Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisytyötä tehdäänkin yhdessä alueen asukkaiden ja yhteisöjen sekä alueella toimivien muiden

---

<sup>15</sup> THL 2021.

viranomaisten kanssa. Pelastustoimen lainsäädännöllisiin valvontatehtäviin kuuluvat palotarkastukset sekä muut valvontamenetelmät, joilla varmistetaan rakennusten ja toimintojen turvallisuus. Onnettomuuksien ehkäisytyön tavoitteena onkin ehkäistä vaaratilanteita, lisätä yhteisöjen sekä kansalaisten tietoutta ja valmiutta tunnistaa onnettomuusriskit ja vaaratilanteet sekä kehittää toimintavalmiutta onnettomuustilanteissa.<sup>16</sup>

Tässä tutkimustyössä käsitellään PelL 10 §:n sisältöä, merkitystä sekä tulkintaa. PelL 10 § käsittelee rakennusten poistumisturvallisuutta. Poistumisturvallisuuden osalta PelL 10 § edellyttää rakennuksen omistajia, haltijoita sekä toiminnanharjoittajia huolehtimaan siitä, että poistuminen rakennuksesta voidaan suorittaa tehokkaasti ja turvallisesti. PelL 10 §:n poistumisturvallisuudelle asettamia vaatimuksia valvotaan pelastustoimen suorittamalla valvontakäynneillä eli palotarkastuksilla. Pelastustoimen valvontatyöhön kuuluvat palotarkastukset ovat olennainen osa pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisytyötä.

#### 4.1 Pelastustoimen valvontatehtävät

Pelastusviranomaisten suorittamalla valvonnalla tarkoitetaan yleisesti ottaen niitä toimenpiteitä, joita vastuuviranomainen suorittaa lain ja sen nojalla annettujen määräysten ja säännösten noudattamisen varmistamiseksi ja edistämiseksi. Pelastustoimen suorittaman valvonnan tavoitteina ovat onnettomuuksien ehkäisy sekä ihmisten turvallisuuden parantaminen. Pelastustoimen suorittama valvonta on viranomaistoimintaa ja kaikessa viranomaistoiminnassa tulee tarkasti noudattaa lakia sekä hyvän hallinnon perusteita.<sup>17</sup> Pelastusviranomaisten suorittamasta valvontatyöstä säädetään PelL 78 §:ssä, jonka mukaan pelastusviranomaisten tulee valvoa alueellaan, että pelastuslain 2 ja 3 luvuissa säädettyjä velvoitteita noudatetaan. Pelastuslain 2 ja 3 luvun valvontavelvoitteet tulee toteuttaa pelastusviranomaisten suorittamalla palotarkastuksilla sekä muilla toimenpiteillä, joita valvontatehtävät edellyttävät.

Pelastuslaki ei enää määrittele palotarkastuskohteita, vaan pelastuslaitos määrittelee palotarkastuskohteet itse, alueensa riskien ja olosuhteiden perusteella PelL 79 §:n tarkoittamassa valvontasuunnitelmassa. Palotarkastettavissa kohteissa valvotaan PelL 3 luvussa rakennuksen omistajille, toiminnanharjoittajille ja haltijoille asetettuja velvoitteita.<sup>18</sup> Palotarkastuksilla valvottavat, pelastuslain 3 luvun mukaiset säännökset tullaan käsittelemään erikseen kappaleessa 4.1.1. Pelastuslaissa säädetyn palotarkastuksen sisältö. Palotarkastuksissa pelastusviranomaisten tulee ottaa huomioon, kaikkea viranomaistoimintaa säätelevä lainsäädäntö. Viranomaistoimintaa säätelevät muun muassa Pelastuslaitosten valvonnan aapisen mukaan, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), laki kunnallisesta viranhaltijasta

---

<sup>16</sup> Sisäministeriö 2021.

<sup>17</sup> Suomen Kuntaliitto 2018, 10.

<sup>18</sup> HE 257/2010 vp, 79.

(304/2003), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003), henkilötietolaki (523/1999), hallintolaki (434/2003), kielilaki (423/2003) ja saamen kielilaki (1086/2003).<sup>19</sup> Pelastuslaitosten valvonnan aapinen jättää kuitenkin mainitsematta kaikkea viranomaistoimintaa ja julkista valtaa velvoittavat, perustuslailliset perus- ja ihmisoikeudet sekä yhdenvertaisuuslain.

Pelastusviranomaisten valvontatyössään tekemät palotarkastukset voidaan suorittaa kohteissa pistokoemaisesti, jolloin ei välttämättä ole tarpeellista käydä läpi kohteen aivan jokaista kolkkaa. Palotarkastuksilla voidaan keskittyä myös kohteen riskit huomioon ottaen yksittäisiin turvallisuuden osa-alueisiin, kuten pelastustoiminnan edellytyksiin, rakenteelliseen paloturvallisuuteen tai vaikka poistumisturvallisuuteen. Palotarkastuskohteissa, joissa valvontakäynnit toteutetaan harvemmalla aikavälillä, tulee palotarkastus suorittaa kuitenkin mahdollisimman laajasti.<sup>20</sup> Palotarkastuksilla pelastusviranomaisilla on velvoite valvoa pelastuslain 3 luvun säännöksiä, jotka velvoittavat ennen kaikkea toiminnanharjoittajia, rakennusten omistajia ja haltijoita. Palotarkastusten lisäksi pelastusviranomaiset voivat suorittaa tarkastuskohteissa PelL 78 §:n mukaista asiakirjavalvontaa.

#### 4.1.1 Pelastuslaissa säädetyn palotarkastuksen sisältö

Pelastustoimen tekemän valvontatyön perustana ovat palotarkastukset. Valvonnan toteuttamiseksi pelastuslaista löytyvät säännökset pelastusviranomaisen suorittaman valvonnan toimittamisesta, pelastusviranomaisten toimivallasta, hallintopäätösten laatimisesta sekä antamisesta tiedoksi asianosaisille. Valvontatoiminnalla pyritään ehkäisemään onnettomuuksia, edistämään ihmisten turvallisuutta ja kykyä toimia onnettomuustilanteissa. Pelastustoimen tekemän valvonnan painopisteenä onkin pelastuslain mukaisesti onnettomuuksien ja tulipalojen ehkäisy, pelastustoiminnan edellytysten turvaaminen sekä rakennusten käytönaikaisen poistumisturvallisuuden varmistaminen.<sup>21</sup>

PelL 80 §:ssä säädetään palotarkastusten ja muiden valvontatehtävien suorittamisesta. PelL 80 §:n mukaan palotarkastuksia sekä muita valvontatehtäviä saa suorittaa ainoastaan alueen pelastusviranomainen. Palotarkastuksia saadaan suorittaa rakennelmissa ja rakennuksissa sekä niihin kuuluvissa asunnoissa ja huoneistoissa sekä muissa kohteissa. Palotarkastusta suorittava pelastusviranomainen on päästettävä kaikkiin tarkastuskohteena olevan rakennuksen osiin ja tiloihin. Palotarkastuksia voidaan suorittaa myös tarvittaessa erilaisiin yleisötilaisuuksiin.<sup>22</sup> PelL 80 §:n 3 momentin mukaan, palotarkastuskohteiden toiminnanharjoittajat, kiinteistön

<sup>19</sup> Suomen Kuntaliitto 2018, 10.

<sup>20</sup> Suomen Kuntaliitto 2018, 59.

<sup>21</sup> Suomen Kuntaliitto 2018, 11–12.

<sup>22</sup> HE 257/2010 vp, 80.

haltijat tai omistajat ovat myös velvollisia toimittamaan maksutta muulloinkin kuin palotarkastuksen yhteydessä pelastusviranomaiselle PelL 15 §:n mukaisen pelastussuunnitelman, muut mahdolliset rakennuksen palo- tai poistumisturvallisuusasiakirjat sekä PelL 22 b ja 22 c §:ssä tarkoitetut torjuntavalmiussuunnitelmat. Palotarkastuksesta tulee laatia pöytäkirja, pöytäkirja tulee myös laatia tilanteissa, joissa alueen pelastusviranomainen muussa toiminnassaan kuin palotarkastuksen yhteydessä antaa valvontatyöhön liittyvän korjausmääräyksen tai keskeyttää toiminnan välittömän onnettomuuden tai tulipalovaaran takia.<sup>23</sup>

Palotarkastuksilla pelastusviranomaisilla on velvoite valvoa pelastuslain 3 luvun säännöksiä. Pelastuslain 3 luvun säännökset velvoittavat ennen kaikkea toiminnanharjoittajia, rakennusten omistajia ja haltijoita, tosin osa säännöksistä on yleisesti kaikkia henkilöitä velvoittavia. Valvottaessa PelL 3 luvun säännöksiä valvontakohteissa, tulee PelL 9 §:n mukaan, rakennuksen toiminnanharjoittajien, haltijan tai omistajan varmistaa että rakennus tai rakennelma ja sen lähialueet ovat sellaisessa kunnossa, että ne mahdollistavat turvallisen poistumisen rakennuksesta. Tämän lisäksi heidän tulee varmistaa, että pelastustoimien toteuttaminen onnettomuuden tai tulipalon aikana on mahdollista ja että pelastushenkilöstöllä on turvalliset työskentelyolosuhteet onnettomuus- ja tulipalotilanteissa. Lisäksi palotarkastuksilla PelL 9 §:n kohdalla on kiinnitettävä huomiota, että olosuhteet tulipalon tahalliselle sytyttämiselle, syttymiselle ja leviämiselle ovat vähäiset. Pelastuslakiin johtaneen HE 257/2010 vp mukaan, tämä edellyttää, että helposti syttymis- tai leviämisvaara aiheuttavaa materiaalia, kuten roskia saa säilöä vain siihen tarkoitetuissa tiloissa. Tavaroiden varastointiin tai roskien säilömiseen liittyvien tilojen sijoittamisessa on huomioitava tulipalon syttymisen estämisen lisäksi myös palon leviämisen rajoittaminen, esimerkiksi sijoittamalla roskakatos niin, ettei roskakatoksessa syttynyt palo pääse leviämään ympärillä oleviin rakennuksiin. Palotarkastuksilla tulee huomioida PelL 9 §:n 2 momentin mukainen kieltä säilyttää tavaroita tai helposti syttyvää materiaalia rakennusten läheisyydessä, alla, kellareissa tai ullakoilla, niin että se voi aiheuttaa tulipalon syttymis- tai leviämisvaaran tai että ne vaikeuttavat tulipalon sammuttamista. PelL 9 §:n 2 momentin kiellot ovat yleisesti velvoittavia, eli ne koskevat toiminnanharjoittajien, rakennusten omistajan ja haltijan lisäksi kaikkia muitakin henkilöitä.<sup>24</sup>

PelL 10 §:ssä säädetään rakennusten poistumisturvallisuudesta, jota valvotaan palotarkastuksilla. PelL 10 §:n 1 momentti velvoittaa rakennuksen toiminnanharjoittajia, haltijoita ja omistajia huolehtimaan, että rakennuksen kulkureitit ja uloskäynnit ovat esteettömiä, kulkukelpoisia ja että ne mahdollistavat tehokkaan ja turvallisen poistumisen. Tällä tarkoitetaan muun muassa sitä, ettei uloskäyntien ovia saa teljetä tai lukita, niin että ne estäisivät poistumisen rakennuksesta vaara- tai onnettomuustilanteissa. Tämän lisäksi

---

<sup>23</sup> HE 257/2010 vp, 80–81.

<sup>24</sup> HE 257/2010 vp, 36–37.



poistumisturvallisuudessa tulisi huomioida aina esteettömyys sekä vammaisten henkilöiden mahdollisuudet itsenäiseen poistumiseen. PelL 10 §:n 2 momentti kieltää säilyttämästä kellariden, varastojen, ullakoiden tai uloskäyntien käytävillä mitään tavaroita. Kielto säilyttää tavaroita rakennuksen käytävillä on yleisesti velvoittava. Kohteet, joissa kulkureitit ja uloskäytävät tulee valaista ja merkitä, tulee merkintöjen oikeellisuus ja valaistuksen toiminta huomioida.<sup>25</sup>

Palotarkastuksilla PelL 12 §:n yleisestä laitteistojen kunnossapitovelvoitteesta tulee huomioida väestönsuojien laitteet ja varusteet sekä rakennusten paloturvallisuuslaitteet. Rakennuksen paloturvallisuuslaitteilla tarkoitetaan ennen kaikkea sammutus- ja paloilmoinjärjestelmiä, joiden toimintakyvyn ylläpitäminen säännöllisillä tarkastuksilla sekä huolloilla, tulee palotarkastuksen yhteydessä tarkistaa. Tarkastus- sekä huoltotoimista kerrotaan tarkemmin laitevalmistajan laatimissa käyttö- ja huolto-ohjeissa, standardeissa tai laitteistojen tarkastuksesta ja huollosta säädetyissä asetuksissa.<sup>26</sup>

PelL 13 §:n mukaan, ilmanvaihtokanavat ja -laitteistot tulee olla tarkistettu, huollettu, puhdistettu tai nuohottu säännöllisin määrävälein ja niin, ettei niistä aiheudu tulipalon vaaraa. Tämän lisäksi palotarkastuksilla on valvottava, että piippu- ja talotikkaat, sekä kattojen kulutiet, kaiteet ja muut turvavarusteet ovat sellaisessa kunnossa, että nuohoustoimet voidaan suorittaa turvallisesti.<sup>27</sup>

PelL 14 §:n mukaan, palotarkastuksilla tulee varmistua omatoimisen varautumisen toteutumien asiakirjavalvonnalla. Omatoiminen varautuminen tulee kattaa vaara- ja onnettomuustilanteiden ehkäisyyn sekä varautumisen toimintaan onnettomuustilanteissa. Omatoimisiin varautumiseen kuuluu myös poikkeusoloihin tapahtuva varautuminen, kuten toiminta poikkeusoloissa tai väestönsuojan käyttöönotto. Omatoimisen varautumisen velvoitteita on täydennetty pelastuslain palovaroittimista, pelastussuunnitelmista ja hoitolaitosten turvallisuudesta säädetyissä pykälissä. Omatoiminen varautuminen koskee rakennuksessa tapahtuvan varautumisen lisäksi esimerkiksi erilaisten tapahtumien järjestäjiä.<sup>28</sup>

PelL 15 §:n mukaan kohteet, joissa pelastustoiminta tai poistumisturvallisuus on tavallista vaativampaa tai missä palo- ja henkilöturvallisuudelle, kulttuuriomaisuudella tai ympäristölle aiheutuvan onnettomuuden tai sen vaaran aiheuttamien vahinkoja voidaan olettaa olevan mittavat, tulee laatia PelL 14 §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä pelastussuunnitelma. Kohteet, joilla on pelastussuunnitelman laatimisvelvoite, tulee palotarkastuksilla huomioida

---

<sup>25</sup> HE 257/2010 vp, 37.

<sup>26</sup> HE 257/2010 vp, 38.

<sup>27</sup> HE 257/2010 vp, 38-39.

<sup>28</sup> HE 257/2010 vp, 39.

pelastussuunnitelman sisältö ja sen ajantasaisuus. Pelastussuunnitelman tulee sisältää vähintään onnettomuuksien ehkäisemiseksi tehdyt riskin ja vaaranarvioinnin tulokset sekä niiden varalta tehdyt turvallisuusjärjestelyt ja annettavat toiminta- ja turvallisuusohjeet. Turvallisuusjohtamiseen liittyvät asiat tulee arvioida kohteessa harjoitettavan toiminnan laajuuden perusteella. Pelastussuunnitelman laatimisvelvoite kohdistuu ennen kaikkea rakennuksen haltijaan, mutta kohteessa toimivilla toiminnanharjoittajilla on velvollisuus osallistua sen laatimiseen.<sup>29</sup>

PelL 17 §:n mukaan, palotarkastuksella tulee varmistaa, että kohteessa riittävä määrä oikein sijoitettuja palovaroittimia tai suojaustasoltaan vastaavia laitteistoja. Tämän lisäksi tulee huomioida, että palovaroittimet ovat kohde kohtaisesti oikean tyyppisiä sekä, että niiden antama hälytys voidaan havaita kaikissa rakennuksen tiloissa. Kohteissa, joissa on erityisryhmien henkilöitä, tulee palovaroittimien hälytys toteuttaa tarvittaessa muutenkin kuin äänimerkillä ja osassa hoitolaitoksissa voi olla tarkoituksenmukaista, että hälytys ohjataan vain henkilökunnan tietoon. Palovaroittimien asennus velvoite koskee huoneiston haltijoita sekä tuki- ja palveluasumisessa, hoitolaitoksissa ja majoitustiloissa toiminnanharjoittajaa.<sup>30</sup>

PelL 18 §:n mukaan, valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (407/2011) määrittelee ne erityiskohteet, joihin pelastussuunnitelma on laadittava. Pelastussuunnitelman laatimisen lisäksi on kohteita, joissa olevien ihmisten mahdollisuudet havaita tai reagoida vaaratilanteisiin on heikentynyt. Näissä kohteissa tulee pelastussuunnitelman laatimisen yhteydessä selvittää, miten tilassa tai rakennuksessa olevat henkilöt, joiden toimintakyky tai toimintamahdollisuudet ovat heikentyneet, otetaan huomioon vaaratilanteisiin varautumisessa ja ennen kaikkea poistumisturvallisuudessa. Tällaisia kohteita ovat muun muassa rangaistuslaitokset, erilaiset hoitolaitokset sekä tuki- ja palveluasuminen. Velvoite koskee edellä mainittujen kohdetyypin kaikkia toiminnanharjoittajia, tätä varten laadittavasta erillisestä poistumisturvallisuusselvityksestä säädetään erikseen PelL 19 §:ssä. Erityiskohteiden poistumisturvallisuusselvitys tulee päivittää kolmenvuoden välein tai kohteen toiminnan oleellisesti muuttuessa. Poistumisturvallisuusselvitysten valvonta toteutetaan asiakirjavalvontana.<sup>31</sup>

Tässä luvussa käsiteltiin pelastuslain säätämän palotarkastusten sisältöä kokonaisuudessaan. Tästä eteenpäin, tässä tutkimustyössä keskitytään käsittelemään PelL 10 §:n sisältöä ja sen tulkintaa palotarkastusta suorittaessa.

---

<sup>29</sup> HE 257/2010 vp, 39-40.

<sup>30</sup> HE 257/2010 vp, 41.

<sup>31</sup> HE 257/2010 vp, 41-42.

## 5 Pelastuslain 10 §

Tutkimustyön tässä luvussa syvennyttään pelastustoimen palotarkastuksiin kuuluvaan rakennusten poistumisturvallisuuteen, josta säädetään Pell 10 §:ssä. Tässä luvussa käydään läpi Pell 10 §:n sisältö, pelastuslakiin johtaneen HE 257/2010 vp sisältöä sekä esitetään pelastustoimen tämänhetkinen tulkinta ja sen mahdolliset puutteet Pell 10 §:stä.

Rakennusten poistumisturvallisuutta valvotaan pelastusviranomaisten tekemillä palotarkastuksilla, vastuu rakennusten poistumisturvallisuudesta kuuluu rakennuksen omistajille, haltijoille ja toiminnanharjoittajille. Pelastuslaissa poistumisturvallisuutta käsitellään termein uloskäytävät ja kulkureitit. Pelastuslain 10 §:ssä säädetään rakennusten uloskäytävistä:

”Rakennuksen omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajan on osaltaan huolehdittava siitä, että uloskäytävät ja kulkureitit niille pidetään kulkukelpoisina ja esteettöminä ja muutenkin sellaisessa kunnossa, että niitä voidaan käyttää turvallisesti ja tehokkaasti.

Uloskäytävillä sekä ullakoiden, kellarien ja varastojen kulkureiteillä ei saa säilyttää tavaraa.

Uloskäytävät ja kulkureitit niille tulee tarvittaessa merkitä ja valaista asianmukaisesti. Merkitsemisestä ja valaisemisesta voidaan antaa tarkempia säännöksiä sisäministeriön asetuksella.”

### 5.1 Pelastuslain 10 §:n merkityssisältö lain ja esitöiden mukaan

Pell 10 § on säädetty turvamaan ihmisille riittävän hyvät ja turvalliset mahdollisuudet poistua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa. Pell 10 §:n velvoitteet koskevat rakennusten omistajia, haltijoita ja toiminnan harjoittajia. Pell 10 §:n 1 momentti velvoittaa pitämään uloskäytävät ja kulkureitit esteettöminä ja kulkukelpoisina sekä sellaisessa kunnossa että niiden käyttö on turvallista ja tehokasta, onnettomuus- ja vaaratilanteissa. Pell 10 §:n 2 momentissa kielletään, ettei kulkureiteillä saa säilyttää tavaraa. Poistumisturvallisuuden näkökulmasta on tärkeää määritellä mitä tarkoitetaan, että uloskäyntejä ja kulkureittejä voidaan käyttää tehokkaasti ja turvallisesti ja ne ovat esteettömiä ja kulkukelpoisia? Mitä tosiasiallisia velvoitteita Pell 10 §:ä asettaa uloskäytävillä ja kulkureiteille, jotta poistuminen onnettomuus- ja vaarantilanteissa voidaan toteuttaa tehokkaasti ja turvallisesti? Pelastuslain esitöissä HE 257/2010 vp määritellään tarkemmin Pell 10 §:n sisältöä.

HE 257/2010 vp toteaa poistumisturvallisuuden kulkukelpoisuusvaatimuksista, että kulkureitit ja uloskäytävät on pidettävä tehokkaan ja turvallisen poistumisen mukaisessa kunnossa. Tällä tarkoitetaan, ettei esimerkiksi uloskäytävien ovia saa teljetä tai lukita, niin että ne estävät tehokkaan ja turvallisen poistumisen. Kulkureittien ja uloskäytävien kohdalla tulee myös aina ottaa huomioon esteettömyys sekä vammaisten henkilöiden pelastautumismahdollisuudet. Lisäksi varastojen, ullakoiden, kellareiden ja uloskäytävien varrella ei saa säilyttää mitään

tavaraa.<sup>32</sup> Pelastusviranomaisten suorittamilla palotarkastuksilla Pell 10 §:n kohdalla tulee huomioida, että lainvalmisteluaineistossa nostetaan selkeästi esiin esteettömyys ja vammaisten henkilöiden pelastautumismahdollisuudet. Vaikka tätä ei ole kirjattu itse lakitekstiin, tulee esteettömyys ja vammaisten henkilöiden mahdollisuudet pelastua huomioida palotarkastuksilla poistumisturvallisuuden toteutumisessa. Tämän tutkimuksen näkökulmasta on tärkeätä selvittää, kuinka Pelastuslaitosten valvonnan aapinen ohjaa pelastusviranomaisia tulkitsemaan Pell 10 §:ä.

---

<sup>32</sup> HE 257/2010 vp, 37.



Kuvio 1: Virastotalon esteettömyysratkaisu. Kyseisessä kuvassa on erään virastotalon esteettömyys ratkaisu. Virastotalon asiakaspalvelupiste sijaitsee ylemmässä kuvassa olevien portaiden ja raskaiden ovien takana. Virastotalo on muodoltaan hyvin pitkä ja esteetön sisäänkäynti on toteutettu talon toiseen pätyyn. Kulkua asiakaspalvelupisteeseen rakennuksen sisällä tapahtuu mutkittuvan ja lukuisia lukittuja ovia sisältävän reitin kautta. Esteettömyysratkaisu toimii kyllä sisäänpääsy ja palveluiden saatavuutta ajatellen, mutta tilanteessa jossa tulipalo syttyykin rakennuksen siinä osassa jossa sijaitsee esteetön poistumisreitti, ei liikuntavammaisella henkilöllä ole mitään mahdollisuuksia poistua ulos rakennuksesta.

## 5.2 Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö lainsäädännössä

Yhdenvertaisen poistumisturvallisuuden tarkastelemiseksi, tutkimuksessa luodaan ensin katsaus lainsäädäntöön ihmisten välisestä yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta. Yhdenvertaisuuslain ensisijaisena tavoitteena on ihmisten välisen yhdenvertaisuuden edistäminen. Ihmisten välisen yhdenvertaisuuden edistämällä tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joilla pyritään tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen ihmisten välillä. Erityisesti yhdenvertaisuuslaki pyrkii toteuttamaan muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisen sekä sitä kautta heidän asemansa parantamisen yhteiskunnassa. Tämän lisäksi yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on ennalta ehkäistä kaikenlaista syrjintää.<sup>33</sup>

Yhdenvertaisuuden perusteista säädetään perustuslain perusoikeuksien yhdenvertaisuussäännöksissä. PL 6 §:stä käyvät ilmi niin muodollinen eli oikeudellinen kuin myös tosiasiallinen yhdenvertaisuus. PL 6 §:n 1 momentin mukainen muodollinen yhdenvertaisuus asettaa ihmiset lain edessä yhdenvertaisiksi, jolloin kaikkia ihmisiä koskevat samat lainsäätämät oikeudet ja velvoitteet. PL 6 §:n 2 momentti kieltää asettamasta ketään eriarvoiseen asemaan terveydentilan, iän, vammaisuuden, mielipiteen, alkuperän, uskonnon, kielen, vakaumuksen, sukupuolen tai minkään henkilökohtaisen syyn perusteella. Toisin sanoen kaikki ihmiset ovat toisiinsa nähden yhdenvertaisia ja ketään ihmistä ei saa syrjiä mihinkään häneen liittyvän syyn perusteella. PL 6 §:n 2 momenttia pidetäänkin kaikkien ihmisten välisen yhdenvertaisuuden kuin myös syrjinnän kiellon perusmääritelmänä.<sup>34</sup>

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014, jäljempänä YvL) 8 §:ssä tarkennetaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja PL 6 §:n 2 momentin syrjinnän vastaista kieltoa. YvL 8 §:n 1 momentin mukaan, syrjintä on kiellettyä ammattiyhdistys- ja poliittisen toiminnan, vammaisuuden, terveydentilan, perhesuhteiden, seksuaalisuuden, mielipiteen, vakaumuksen, alkuperän, iän, uskonnon, kielen, kansalaisuuden tai muun itse henkilöön liittyvän syyn takia. YvL 8 §:n 2 momentin mukaan, syrjintä voi olla myös välillistä tai välitöntä, kieltäytymistä kohtuullisista mukautuksista, häirintää sekä käskyjä tai ohjeita syrjiä. YvL 8 §:n tarkoituksena onkin suojella luonnollisia henkilöitä syrjinnältä.

Yhdenvertaisuuslaki säättää viranomaisille erityisen velvoitteen edistää yhdenvertaisuutta. YvL 5 §:n 1 momentin mukaan, viranomaisten tulee arvioida yhdenvertaisuuden toteutuminen, viranomaiselle kuuluvien tehtävien järjestämisessä sekä miten viranomainen on toimissaan vaikuttanut tosiasiallisesti syrjinnän vaarassa olevien henkilöiden tilanteeseen. Viranomaisten tulee arvioinnin lisäksi ryhtyä tarvittaviin toimiin edistääkseen yhdenvertaisuuden

---

<sup>33</sup> HE 19/2014 vp, 54.

<sup>34</sup> Anttila & Ojanen 2019, 8–9.

toteutumista. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi kaavoituspäätöksissä esteettömyyden huomioiminen YK:n vammaisyleissopimuksen edellyttämällä tavalla. Toimet yhdenvertaisuuden edistämiseksi voivat olla myös toimenpiteitä syrjinnän ennaltaehkäisemiseksi tai syrjinnän havaitsemiseksi taikka YvL 9 §:n mukaista, syrjinnän vaarassa olevan ryhmän positiivista erityiskohdeltua. Tärkeintä kuitenkin on, että viranomaisilla on erityinen velvollisuus muuttaa olosuhteita, joissa yhdenvertaisuus ei toteudu. YvL 5 §:n 2 momentin mukaan, viranomaisten tulee myös laatia yhdenvertaisuussuunnitelma tarvittavista toimista yhdenvertaisuuden edistämiseksi, lisäksi yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisessa tulee huomioida myös kaikki syrjintäperusteet. Viranomaisen tekemän yhdenvertaisuussuunnitelman tulisi sisältää YvL 5 §:n 1 momentin mukaisen arvion yhdenvertaisuuden toteutumisesta viranomaisen toimialueella. Yhdenvertaisuussuunnitelmassa olisi myös tärkeä kuvata viranomaisen toimintaympäristöä ja tehtäviä yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta.<sup>35</sup>

### 5.3 Liikuntarajoitteisten henkilöiden poistumisturvallisuus

Rakennetun ympäristön yhdenvertaisuuden vaateita ohjaa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (27/2016). Suomessa laaditut oppaat Esteetön ympäristö, Liikku misesteisten henkilöiden evakuointi ja Erytysryhmien älykäs paloturvallisuus käsittelevät kuinka liikuntarajoitteiset henkilöt tulisi huomioida poistumisturvallisuudessa. Näiden oppaiden pohjalta voidaan muodostaa peruslähtökohdat liikuntarajoitteisten henkilöiden poistumisturvallisuuden vaatimuksille. Yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää esteettömiä, toimivia tiloja. Se että liikuntarajoitteinen henkilö pääsee sisälle rakennukseen ei vielä riitä. Rakennuksissa ja tiloissa täytyy myös kyetä toimimaan ja sieltä täytyy myös voida poistua turvallisesti, tällöin voidaan puhua todellisesta yhdenvertaisuudesta<sup>36</sup>

Esteettömän sisäänkäsyn lisäksi rakennuksen turvallisuuteen kuuluu myös turvallinen poistuminen ulos rakennuksesta tulipalon tai muun vaaratilanteen uhatessa.<sup>37</sup> Rakennusten paloturvallisuudesta annetun ympäristöministeriön asetuksen 31 §:n mukaan, tulipalon sattuessa rakennuksesta on voitava poistua turvallisesti ja rakennuksessa tulee olla riittävämäärä oikein sijoitettuja, helppokulkuisia ja väljiä uloskäytäviä niin, ettei rakennuksesta poistumiseen kuluva aika ei ole vaarallisen pitkä. Uloskäytävien tulee johtaa ulos rakennuksesta maantasolle tai muuhun turvalliseen tilaan tulipalon sattuessa. Palokatkon tai uloskäytävän rakennusmateriaalit tai niihin sijoitettavat laitteet eivät saa lisätä hyväksyttävän määrän ylittävää palokuormaa tai aiheuttaa savunmuodostuksesta johtuvaa henkilöturvallisuusvaaraa.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> HE 19/2014 vp, 60–62.

<sup>36</sup> HAMK 2018, 7.

<sup>37</sup> Kilpelä 2019, 18.

<sup>38</sup> Ympäristöministeriön asetus paloturvallisuudesta 848/2017.

Ympäristöministeriön asetuksessa rakennusten paloturvallisuudesta 31 §:ssä poistumisella tarkoitetaan niin omatoimista kuin avustettuakin poistumista. Rakennus, joka on suunniteltu niin, että sieltä on turvallista poistua tulipalotilanteissa, täyttää turvallisen poistumisen vaatimukset myös muissa hätätilanteissa. Rakennusten käyttöturvallisuudesta on ympäristöministeriön asetuksessa säädetty, että jokaisesta poistumisreitistä, tulee olla mahdollista kuljettaa uloskäytävän kautta ulos liikuntakyvytön henkilö paareilla. Rakennusten sisäänkäyntikerrosten uloskäynnit tulee suunnitella ja rakentaa liikuntarajoitteisten henkilöiden tarpeet huomioon.<sup>39</sup>

Paloturvallisuusasetuksen valmistelun perustelumuistiossa todetaan, että tulipalon sattuessa, yleinen turvallinen poistuminen rakennuksesta edellyttää suunnittelu- ja rakennusvaiheessa, esteettömyyden huomioimisen uloskäytävien osalta.<sup>40</sup> Liikuntarajoitteisten henkilöiden tuleekin kyetä pelastautumaan itsenäisesti hätätilanteen tai tulipalon sattuessa. Pelastautumisella tarkoitetaan, että liikuntarajoitteinen pääsee omatoimisesti ulos rakennuksesta tai rakennuksen turvalliseen osaan, esimerkiksi erilliseen turvalliseen tilaan, jossa liikuntarajoitteinen henkilö voi odottaa apua pelastautumiseen. Erillisellä turvallisella tilalla tarkoitetaan poistumisreitien yhteydessä olevaa, erillistä palo-osastoituatila, joka soveltuu liikuntarajoitteisten tarpeisiin.<sup>41</sup> Turvallinen odotustila sijoitetaan monikerroksisissa rakennuksissa siihen kerrokseen, jonka tarpeita se palvelee, odotustila ja kulku sinne tulee suunnitella esteettömäksi. Monikerroksisissa rakennuksissa tulisi olla vähintään yksi turvallinen odotustila jokaista kerrosta kohden sekä julkisissa rakennuksissa vähintään kaksi erillistä turvallista odotustilaa. Samassa tasossa, suoraan ulosjohtavan, esteettömän poistumisreitien varrelle ei tarvitse olla erillisiä turvallisia odotustiloja.<sup>42</sup>

Tulipalon aikana tavallisten hissien käyttö on kiellettyä. Monikerroksisissa rakennuksissa voidaan käyttää liikuntarajoitteisten evakuointiin evakuointihissejä, jotka täyttävät niille määrätyt ISO/TS 18870:2014; Lifts (elevators) mukaiset standardit. Evakuointihissien sijainti tulee merkitä pelastuskarttaan sekä ne tulee merkitä erillisillä opasteilla, jotta ne voidaan erottaa tavallisista hisseistä, joita ei saa käyttää poistumiseen. Monikerroksisissa rakennuksissa, joissa ei ole evakuointihissejä, liikuntavammaisten evakuointi voidaan toteuttaa evakuointituoleilla. Evakuointituolit tulee sijoittaa joko kerrostasanteille tai turvallisen odotustilan läheisyyteen. Evakuointituolilla liikuntavammaisen henkilö evakuoidaan turvallisen, oman palo-osastonsa muodostaman portaikon kautta ulos rakennuksesta.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> Jantunen, 2017, 32.

<sup>40</sup> Jantunen, 2017, 32.

<sup>41</sup> SPEK 2017, 12–13.

<sup>42</sup> Kilpelä 2019, 19.

<sup>43</sup> Kilpelä 2019, 19–20.



#### 5.4 Yhdenvertaisuussuunnittelun tilanne pelastusalalla

Sisäministeriön asettama Pelastusalan yhdenvertaisuuden ja tasa-arvo-ohjelman työryhmä teki syksyn 2020 aikana kyselyn pelastusalan organisaatioille, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon tilasta pelastustoimessa. Kyselyyn vastasivat Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö, Suomen Palopäälystöliitto, Suomen Sopimuspalokuntien liitto, Suomen Pelastusalan ammattilaiset, Helsingin Pelastuskoulu, Pelastusopisto, sisäministeriön pelastusosasto, 4 aluehallintovirastoa ja 16 pelastuslaitosta, 22 pelastuslaitoksesta. Pelastustoimen organisaatioille tehtyyn kyselyyn vastanneista tahoista 63 % oli tehnyt tasa-arvosuunnitelman ja kolmannes pelastusalan organisaatioista oli tehnyt toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman. Henkilöstön yhdenvertaisuussuunnitelman oli tehnyt 59.3 % kyselyyn vastanneista pelastusalan toimijoista ja vain 25,9 % oli tehnyt toiminnallisen yhdenvertaisuussuunnitelman. Yhdenvertaisuuden osalta kyselyyn vastanneista pelastusalan organisaatioista 14.8 % oli nimennyt yhdenvertaisuuskoordinaattorin ja/tai yhdenvertaisuusryhmän ja 22.2 % toimijoista arvioi hankkeissaan yhdenvertaisuuden toteutumista. Pelastusalan organisaatioista 44.4. % ilmoitti ottavansa huomioon yhdenvertaisuuden hankinoissaan sekä 85.2 % kertoi yhdenvertaisuuden sisältyvän organisaation toimintaan ja strategiaan.<sup>44</sup> Kyselyn tuloksista käy suoraan ilmi, kuinka heikosti pelastustoimessa on toteutettu lakisääteinen yhdenvertaisuussuunnittelu.

#### 5.5 Pelastusviranomaisten pelastuslain 10 §:n tulkinta

Tässä luvussa tehdään katsaus pelastusviranomaisten tekemään PelL 10 §:n tämänhetkiseen tulkintakäytäntöön. Tämänhetkistä pelastusviranomaisten tulkintakäytäntöä PelL 10 §:stä tarkastellaan Pelastuslaitosten valvonnan aapisesta, jonka ovat koostaneet Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto sekä Kuntaliitto vuonna 2018. Tässä luvussa esitetään myös sisäministeriön pelastusosaston lyhyt kuvaus poistumisturvallisuudesta. Pelastuslaitosten valvonnan aapisen tavoitteena on kehittää eri pelastuslaitosten käytännön valvontatyötä sekä valvontatyön yhdenmukaista ja tehokasta toteutumista. Valvonnan aapiseen on koostettu käytäntöjä eri pelastuslaitoksilta, joita on täydennetty työryhmän suosituksilla ja näkemyksillä valvontatyöstä. Valvonnan aapinen onkin tarkoitettu pelastuslaitosten käyttöön, valvontatyön kehittämiseen, suunnitteluun, arviointiin ja toteuttamiseen.<sup>45</sup>

Pelastustoimen toteuttamasta valvontatyöstä säädetään PelL 78 §:ssä, jonka perusteella pelastuslaitosten tulee omalla alueellaan valvoa PelL 2 ja 3 luvun säädöksiä. Valvontatyön toteuttamiseksi pelastuslaitosten tulee suorittaa alueellaan PelL 80 §:ssä säädettyjä palotarkastuksia sekä muita valvontatyön edellyttämiä toimenpiteitä. Valvontatyötä varten pelastuslaitosten on tehtävä PelL 79 §:n mukainen valvontasuunnitelma. Valvontasuunnitelmasta on PelL

<sup>44</sup> Sisäministeriö 2021:40, 11–16.

<sup>45</sup> Kuntaliitto, 2018, 5.

79 §:n 2 momentissa säädetty, että pelastuslaitosten on määriteltävä valvontasuunnitelmassa suoritettavat palotarkastukset, muut mahdolliset valvontakeinot sekä tuotava esiin, kuinka valvontasuunnitelman toteutumista arvioidaan.<sup>46</sup> Pell 79 §:n mukaisen valvontasuunnitelman määrittelemillä palotarkastuksilla, pelastusviranomaisen valvottaviin kohteisiin kuuluu myös Pell 10 §:n rakennusten uloskäynnit, joilla on suuri merkitys poistumisturvallisuuden toteutumiseen.

Poistumisturvallisuudesta sisäministeriön pelastusosasto toteaa, että onnettomuuden tai tulipalon tapahduttua, rakennuksessa olevien kaikkien ihmisten tulee voida poistua turvallisesti ulos rakennuksesta tai heidät on voitava pelastaa muulla tavoin. Rakennusten suunnittelussa ja rakentamisessa pyritäänkin ottamaan huomioon poistumista vaativan onnettomuuden tai tulipalon mahdollisuus. Peruseriaatteena on, että rakennuksista tulee voida poistua kahta eri, toistaan riippumatonta reittiä pitkin turvallisesti ulos. Kahden eri poistumisreitit vaativuudesta voidaan poiketa tietyin edellytyksin ja rakentaa rakennuksia, joissa on vain yksi uloskäynti, eikä varatietä ollenkaan. Tavaroiden säilyttäminen poistumis- ja kulkureiteillä on kiellettyä, tämä koskee rakennuksen aivan kaikkia kulkukäytäviä, joiden tulee olla kaikesta tavarasta vapaita. Poistumisreitit voidaan valaista erikseen sitä varten varatuilla valaistuksella, joka toimii tavallisen valaistuksen lakattua toimimasta, hoitolaitoksissa, majoitustiloissa sekä liike- ja kokoontumistiloissa kulkureitit on varustettava turva- ja merkkivalaistuksella.<sup>47</sup>

Pelastuslaitosten valvonnan aapisessa Pell 10 §:n käsittely alkaa uloskäytävien määritelmällä, sekä sillä mitä uloskäytävillä saa ja mitä ei saa säilyttää. Pelastuslaitosten valvonnan aapinen toteaa uloskäytävistä, että uloskäytävä on esimerkiksi palo-osastoitu porrashuone ja että uloskäytävän tulee päätyä ulos johtavaan oveen taikka tilaan, josta on turvallinen pääsy maantasolle tai muuhun turvalliseen paikkaan onnettomuus ja vaaratilanteissa. Uloskäytävillä ei saa säilyttää mitään irtainta tavaraa, pois lukien sisäänkäyntien luona olevat kuramatot, ilmoitustaulut ja ovikoristeet. Postilaatikot voidaan sijoittaa uloskäytävän varrelle omaan osastoituu tilaansa, lisäksi rakennusvalvonnan luvalla uloskäytäviin voidaan asentaa kiinteitä istuimia, sillä edellytyksellä etteivät ne kavenna poistumislevyettä sekä lisää palokuormaa. Kulkureittien, uloskäytävien ja sisäisten käytävien eroavaisuuksista Pelastuslaitosten valvonnan aapinen toteaa kulkureittien olevan esimerkiksi varastojen ja kellareiden käytäviä, kun taas sisäiset käytävät ovat selkeästi esimerkiksi hoitolaitoksen tai toimiston sisäisiä käytäviä. Sisäinen käytävä eroaa uloskäytävien ja kulkureittien osalta, siten että sisäisen käytävän varrella saa säilyttää vähäistä määrää tavaraa, kunhan poistumiseen tarvittava leveys huomioidaan.

---

<sup>46</sup> HE 257/2010 vp, 79.

<sup>47</sup> Sisäministeriö 2021.

Kulkureittien ja uloskäytävien pitämisestä esteettöminä ja kulkukelpoisina Pelastuslaitosten valvonnan aapinen toteaa, ettei reiteillä saa olla poistumistumista estäviä lukittuja ovia, joita ei saada helposti auki. Kulkureittien sekä uloskäyntien lukitseminen laitoksissa ja yrityksissä on oltava suunnitelmallista ja sen tulee olla dokumentoitu esimerkiksi pelastussuunnitelmaan. Hoitolaitoksissa ja majoitustiloissa, joissa eristämisen edellytykset eivät täyty, uloskäynnit tulee olla aina avattavissa ilman avainta. Lukittuen ovien tulee olla avattavissa helposti sisäpuolelta, esimerkiksi mekaanisella avaussalvalla tai sähköisellä avauspainikkeella. Mekaaninen avaussalpa voidaan suojata helposti rikottavalla tai irrotettavalla muovikuvulla, sähkölukkojen avauspainike tulee olla selkeästi havaittavissa ja niiden toiminta sähkökatkon sattuessa varmistettava. Hoitolaitoksissa joissa on eristämisen tarve, tulee tämä tarve huomioida jo rakennuslupa vaiheessa. Tämän lisäksi Pelastuslaitosten valvonnan aapinen käsittelee poistumisreittien osalta poistumisreittien valaisua sekä opasteita.<sup>48</sup>

#### 5.5.1 Haastattelut PelL 10 §:n tulkinnasta

Tätä tutkimusta varten haastattelin Turun hallinto-oikeuden tuomari Aura Hilkamoa, sekä sisäministeriön neuvottelevaa virkamiestä Kirsi Rajaniemeä, kuinka he tulkitsevat PelL 10 §:n merkityssisältöä tämänhetkisessä tilanteessa. Tutkimusta varten tehdyt haastattelut on toteutettu, jotta tähän tutkimustyöhön saadaan Pelastuslaitosten valvonnan aapisen lisäksi muitakin näkemyksiä ja vertailuaineistoa PelL 10 §:n tulkinnasta.

Haastattelin 1.6.2022 Turun hallinto-oikeuden tuomaria Aura Hilkamoa, joka vastaa Turun hallinto-oikeudessa palo- ja pelastustoimen asioista. Haastattelun aiheena oli PelL 10 § ja sen merkityssisältö. Haastattelun aluksi käsiteltiin PelL 78 §:ssä pelastustoimelle säädetyt valvontavelvoitteet sekä PelL 79 §:ssä säädetty valvontasuunnitelman laatimisvelvoite. Haastattelussa keskityttiin tarkemmin PelL 10 §:ään sekä poistumisturvallisuutta käsittelevään osaan hallituksen esityksestä HE 257/2010 vp. Aura Hilkamon mukaan, hän ei ole löytänyt yhtään ennakkotapausta, joka liittyisi suoraan PelL 10 §:än.

Aura Hilkamon tulkinta PelL 10 §:stä sekä siihen liittyvästä hallituksen esityksestä HE 257/2010 vp haastattelussa oli, että PelL 10 §:n 2 momentissa annetaan selkeä kielto, ettei uloskäytävillä, ullakoiden, kellareiden ja varastojen kulkureiteillä saa säilyttää tavaraa. PelL 10 §:n 1 momentissa turvallisen ja tehokkaan poistumisen takia uloskäyntejä ei saa teljetä tai lukita, niin että ne estävät poistumisen. Hilkamon mukaan myös esteettömyys ja vammaisten henkilöiden mahdollisuudet pelastautua tulisi aina ottaa huomioon uloskäytävien ja kulkureittien osalta. Aura Hilkamon kanta siihen, että voidaanko palotarkastuksilla antaa korjausmääräys poistumisturvallisuuden puutteista, jos vammaisilla henkilöillä ei ole mahdollisuutta pelastautua ulos rakennuksesta oli, ettei pelastuslaki eikä hallituksen esitys anna hänen

---

<sup>48</sup> Suomen Kuntaliitto 2018, 77–78.

näkemyksensä mukaan siihen suoraan vastausta. Hilkamon mukaan PelL 10 §:ssä säädetään ai-noastaan, että on huolehdittava kulkureittien ja uloskäytävien pitämisestä esteettöminä ja kulkukelpoisina ja esteettömyys ja vammaisten henkilöiden mahdollisuudet pelastautua tulisi aina ottaa huomioon uloskäytävien ja kulkureittien osalta.<sup>49</sup>

Toisessa haastattelussa 13.7.2022 haastattelin sisäministeriön pelastusosaston neuvottelevaa virkamiestä Kirsi Rajaniemeä. Kirsi Rajaniemien työhön neuvottelevana virkamiehenä on kuu-lunut muun muassa, osallistuminen lainvalmistelutyöhön PelL 10 §:n kohdalla vuonna 2010. Haastattelun alussa läpi käytiin PelL 10 §:ä sekä lakiin johtaneen HE 257/2010 vp poistumis-turvallisuutta käsittelevää kohtaa, jossa erityisesti kiinnitettiin huomiota esteetön sanan mer-kitykseen sekä mitä tarkoitetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuudella pelastautua.

Kirsi Rajaniemen mukaan esteetön sanana on ollut pisimpään pelastuslaissa ja muut poistu-misturvallisuutta koskevat määreet on vasta myöhemmin lisätty pelastuslakiin. Tähän on ollut syynä esteetön sanan yleiskielinen ja laajempi merkitys, joka ei tarkoita vain esteettömyyttä liikuntavammaisten henkilöiden näkökulmasta. Olennaisimmaksi vaateeksi Rajaniemi toteaa tavaroiden säilytyskiellon uloskäytävillä ja kulkureiteillä. Väitteeseen PelL 10 §:n 2 momentin kohdalla, eikö kielto säilyttää tavaroita käytävillä, tietyllä tapaa kumoa silloin esteettömyys sanan estettä tarkoittavan merkityksen? Rajaniemen mukaan, kun väitettä tarkemmin pure-taan palasiksi, väite on todella hyvä, koska suoraan ajateltuna näin juuri on. Rajaniemen tul-kinnan mukaan PelL 10 §:n kaikki sanat ovat samanarvoisia, kulkukelpoinen ja esteetön voivat tarkoittaa samaa mutta joissakin tilanteissa eriasiaa. Lauseen jatkona oleva tehokkaasti ja turvallisesti on helpompi tulkita ja se säättääkin, ettei uloskäyntejä saa teljetä tai lukita, niin että ne estävät poistumisen. HE 257/2010 vp kohta, jossa todetaan, että kulkureittien ja ulos-käyntien kohdalla tulee huomioida aina vammaisten henkilöiden mahdollisuus poistua onnet-tomuus- ja vaaratilanteissa rakennuksesta, on viimeisin lisäys PelL 10 §:n esitöissä ja tämän johdosta Rajaniemen mukaan kyseistä kohtaa ei ole vielä kovinkaan syvällisesti käsitelty.

Palotarkastuksilla, esimerkiksi majoitus- tai ravitsemusliikkeissä, joiden sisäänkäynnit ja sitä kautta myös poistumisreitit eivät ole esteettömiä ja voidaan olettaa, että kyseisessä koh-teessa saattaa hyvinkin asioida liikuntarajoitteisia henkilöitä, tulisi ongelmaa Rajaniemen mu-kaan lähestyä PelL 14 §:n omatoimisen varautumisen suunnittelun kautta. Julkisissa rakennuk-sissa ennen kaikkea toiminnanharjoittajien, jotka vastaavat kohteen päivittäisestä toimin-nasta, tulee jo etukäteen miettiä, kuinka liikuntavammaisten henkilöiden poistuminen raken-nuksesta toteutetaan onnettomuus- tai vaaratilanteissa, Rajaniemi toteaa. Rajaniemen mie-lestä voidaan katsoa, että PelL 14 § velvoittaa vahvasti edellä mainittuja toimijoita, huomioi-maan liikuntavammaisten henkilöiden poistumisturvallisuuden rakennuksesta, omatoimisen

---

<sup>49</sup> Hilkamo 2022.

varautumisen suunnittelussa. Toisin sanoen, Rajaniemi lähtisi siitä, että esimerkiksi juuri majoitus- ja ravitsemusliikkeiden pelastussuunnitelmista tulee käydä ilmi, kuinka liikuntavammaisten henkilöiden turvallinen poistuminen toteutetaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa. Toiminnanharjoittaja ei voi myöskään vedota sellaiseen seikkaan, ettei heillä koskaan käy liikuntavammaisia asiakkaita. Rajaniemi myös korostaa tilanteen mukaista ennakoitua. Tilanteissa, jossa toiminnanharjoittaja on tietoinen, että tiloihin on tulossa liikuntarajoitteinen henkilö, tulee toiminnanharjoittajan huomioida liikuntarajoitteisten tarpeet turvallisen poistumisen osalta, kuten esimerkiksi ettei liikuntarajoitteista henkilöä majoiteta hotellin ylimpiin kerroksiin tai että kokous, johon tiedetään osallistuvan liikuntavammaisen henkilö, järjestetään tiloissa, joista on turvalliset poistumismahdollisuudet.

Rajaniemen mukaan palotarkastuksilla tarkistetaan rakenteiden kunto ja silloin niitä peilataan rakennuslupaan ja rakentamismääräyksiin. Valitettavasti rakentamismääräyksissä esteettömyyttä ei tuoda kovinkaan hyvin esiin, eikä laintasoinen esteettömyysasetus paikkaa tätä puutetta, koska pelastusviranomaiset peilaavat kulkureittien ja uloskäyntien säädöksiä lähinnä paloturvallisuusasetuksen kautta, jossa ei oteta kantaa esteettömyyteen. Rajaniemen mielestä, pelastustoimen tuleekin omin toimin vahventaa, mitä esteettömyys tarkoittaa pelastustoimen näkökulmasta.

Pelastuslain pykälät voidaan Rajaniemen mukaan tulkita kuinka vahvasti halutaan. Se, että palotarkastuksilla lähdettäisiin vaatimaan korjausmääräysten kautta, esteettömyyttä parantavia toimia, ei PelL 14 §:n omatoimisen varautumisen velvoite, eivätkä muutkaan pelastuslain velvoitteet tällä hetkellä mahdollista. Rajaniemen mukaan vaatimus esteettömyyttä parantaviin toimiin on tällä hetkellä liian korkea kynnyksellä ja se vaatisi myös asenneympäristön muutoksen. Tämänhetkessä tilanteessa Rajaniemi lähtisikin kysymään, ohjaamaan ja neuvomaan, kuinka kohteessa on mietitty tai huomioitu liikuntavammaisten henkilöiden poistumisturvallisuus, lisäksi nämä huomiot tulee myös kirjata kohteen pelastussuunnitelmaan. Rajaniemi kummeksui, miksi sisäministeriössä ei ole tätä asiaa aiemmin nostettu esille, joka on hänen mielestään kyllä hyvä kysymys, sillä esteettömyys koskettaa laajempaakin joukkoa kuin vain liikuntavammaisia. Rajaniemi myöntääkin, ettei yhdenvertaisuus poistumisturvallisuuden osalta toteudu, mutta toivoo, että toteutuisi edes ainakin jollain tasolla ja mitä enemmän asiaa miettii, sitä suurempi kysymys asiasta muodostuu.<sup>50</sup>

Kuten Hilkamon ja Rajaniemen haastatteluista käy ilmi, hekin käyttävät PelL 10 §:stä sanamuotoista tulkintaa. Vaikka Hilkamo toteaa haastattelussa, että esteettömyys ja vammaisten henkilöiden mahdollisuudet pelastautua tulisi aina ottaa huomioon uloskäytävien ja kulkureittien osalta, ei Hilkamon mukaan lainsäädännöstä löydy vastausta kuinka toimia, että

---

<sup>50</sup> Rajaniemi 2022.

esteettömyys ja vammaisten henkilöiden mahdollisuudet pelastautua toteutettaisiin. Rajaniemi toteaa haastattelussaan, ettei pelastuslaista löydy sellaista pykälää, jonka perusteella voitaisiin antaa korjausmääräyksiä, palotarkastuskohteen esteettömyyden parantamiseksi. Rajaniemen lausahdus kuvaa mielestäni hyvin pelastusalan kapeakatseista laintulkintaa, jossa ei oteta huomioon perus- ja ihmisoikeuksia, yhdenvertaisuuden toteutumista sekä syrjinnän kieltä. Toisaalta Rajaniemi havahtui haastattelun aikana huomaamaan, että Pell 10 §:n tulkinnassa on ongelmia, mutta ei itsekkään niihin täysin suoraa ratkaisua kyennyt keksimään. Rajaniemen haastattelussa nostama Pell 14 §:n omatoimisen varautumisen velvoite ja kuinka omatoimisessa varautumisessa on suunniteltu liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuudet poistua rakennuksesta onnettomuus- tai vaaratilanteiden aikana on seikka, joka voi tosiasiallisesti edistää liikuntavammaisten henkilöiden poistumisturvallisuutta. Mielestäni Rajaniemen nosto Pell 14 §:stä, käy esteettömyyden ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi rakennusten poistumisturvallisuudessa ja siksi hyödynnänkin sitä tämän tutkimustyön yhtenä liikuntavammaisten henkilöiden poistumisturvallisuutta edistävänä elementtinä.

#### 5.6 Pelastusviranomaisten tekemän pelastuslain 10 §:n tulkinnan puutteet ja sen seuraukset

Pelastuslaitosten valvonnan aapisessa esitetty Pell 10 §:n tulkinta painottuu lain sanamuodon mukaiseen tulkintaan. Samaa lain sanamuodon mukaista tulkintaa käyttivät haastatteluissani niin Hilkamo, kuin Rajaniemikin. Lakien sanamuotoinen tulkinta on haastavaa suomen kielen monimuotoisuuden ja monitulkintaisuuden takia.<sup>51</sup> Tämä koskee myös Pell 10 §:n sanamuotoista laintulkintaa, varsinkin sanana esteetön on monitulkintainen. Rajaniemen mukaan esteetön on sanana yleiskielinen ja sillä on laajempi merkitys, eli se voi yhtä hyvin tarkoittaa fyysisiä esteitä kuin liikuntavammaisten turvalliseen rakennuksesta poistumiseen tarvitsemää esteettömyyttä.<sup>52</sup> Hyvä esimerkki esteetön sanan monitulkintaisuudesta löytyy Pell 10 §:n 2 momentista, joka kieltää rakennuksen kulkureiteillä tavaroiden säilyttämisen, tavarat voidaan mieltää juuri esteiksi kulkureiteillä, kumoaako tänä Pell 10 §:n 1 momentin sanan esteettöminä, esteitä tarkoittavan merkityksen?

Pelastuslaitosten valvonnan aapinen ei huomioi Pell 10 §:n tulkinnassa viranomaistoimintaa ja julkista valtaa velvoittavia perustuslaillisia perus- ja ihmisoikeuksia, yhdenvertaisuuslakia sekä syrjinnän kieltä. Se, että Pelastuslaitosten valvonnan aapinen ei käsittele mitenkään perustuslaillisia perus- ja ihmisoikeuksia sekä yhdenvertaisuuslakia, ei voi olla vaikuttamatta pelastusviranomaisten tulkintaan Pell 10 §:n kohdalla. Kun tarkastellaan Pelastuslaitosten valvonnan aapisessa olevaa Pell 10 §:n tulkintaa, voidaan helposti havaita ettei se ota millään muotoa kantaa liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuuksiin poistua rakennuksista

<sup>51</sup> Hirvonen 2011, 40.

<sup>52</sup> Rajaniemi 2022.

onnettomuus ja vaaratilanteissa, vaikka lakiin johtaneessa HE 257/2010 nimenomaan todetaan, että vammaisten henkilöiden mahdollisuudet pelastautua on aina huomioitava. Tämän lisäksi on merkillepantavaa, ettei Pelastuslaitosten valvonnan aapisessa käsitellä kunnolla kulkureittien ja uloskäyntien pitämistä esteettöminä sanan merkitystä, vaikka HE 257/2010 vp toteaa, että kulkureittien ja uloskäyntien kohdalla tulisi aina huomioida esteettömyys. Sitä, ettei Valvonnan aapisessa käsitellä poistumisreittien esteettömyyttä sekä vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia poistua rakennuksesta onnettomuus ja vaaratilanteissa, tukevat jokaisen kaupungin katukuvassa esiintyvät lukuiset, erilaisten palveluiden tarjoajien rakennukset, joihin ei ole esteetöntä sisäänpääsyä, jolloin myöskään rakennuksesta ei liikuntavammaisille ole mahdollisuuksia pelastautua esimerkiksi tulipalo tilanteessa. Liikuntavammaisten henkilöiden poistumisturvallisuuden sivuuttaminen Pelastuslaitosten valvonnan aapisessa on sinänsä erikoista, koska aiheesta löytyy tietoa useammastakin Suomalaisesta oppaasta, joista se olisi ollut helposti siirrettävissä myös Valvonnanaapiseen.

Lainsäädännössä säädetään ihmisten yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta. Tästä huolimatta Pelastuslaitosten valvonnan aapisen sanamuotoinen tulkinta ei huomioi poistumisturvallisuuden osalta esteettömyyttä, eikä liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuutta pelastautua tulipalo tilanteessa. Pelastusviranomaisten PelL 10 §:n sanamuotoisen laintulkinnan seuraukset voivat olla liikuntavammaisille henkilöille kohtalokkaat. PelL 10 §:n sanamuotoinen tulkinta voi johtaa puutteelliseen poistumisturvallisuuteen liikuntavammaisten henkilöiden osalta, jolloin liikuntavammaisilla henkilöillä ei ole edellytyksiä poistua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa. Tilanteessa jossa liikuntavammaisen henkilö ei puutteellisen poistumisturvallisuuden takia kykene pelastautumaan tulipalotilanteessa turvaan, altistaa se hänet hyvin nopeasti tulipalosta leviävän savun vaikutukselle, joka saattaa olla liikuntavammaiselle henkilölle hyvinkin kohtalokasta.

PelL 10 §:n sanamuotoisen tulkinnan seurauksena, liikuntavammaiset henkilöt asetetaan käytännössä eriarvoiseen asemaan muihin ihmisiin verrattuna, eikä tällöin lakisääteinen yhdenvertaisuus pääse toteutumaan liikuntavammaisten henkilöiden osalta. Koska PelL 10 §:n sanamuotoinen laintulkinta asettaa liikuntavammaiset eriarvoiseen, selvästi heikompaan asemaan rakennusten poistumisturvallisuudessa, syrjii PelL 10 §:n sanamuotoinen tulkinta liikuntavammaisia henkilöitä. Yhdenvertaisuuden toteutumisesta ja syrjinnän kiellosta todetaan perustuslaissa seuraavasti, PL 6 §:n 1 momentin mukaan, kaikilla ihmisillä on samat ja yhdenvertaiset oikeudet ja velvollisuudet lain edessä. Koska PL 6 §:n 1 momentin mukaan lain edessä kaikki ihmiset ovat yhdenveroisia, ei PelL 10 §:ä ole voitu säätää niin, että se tarkoituksella asettaisi ihmiset eriarvoiseen asemaan rakennusten poistumisturvallisuudessa. PL 6 §:n 2 momentin mukaan, ketään ei myöskään voida asettaa eri asemaan, minkään henkilöön liittyvän syyn takia, tämän perusteella liikuntavammaisilla henkilöillä tulee olla yhtäläiset mahdollisuudet muiden ihmisten kanssa poistua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa. YVL 8 §:n 1 momentti kieltää syrjimästä ketään henkilöön liittyvän syyn perusteella, tällöin puutteet

esteettömyydessä sekä liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuuksissa poistua rakennuksesta esimerkiksi tulipalotilanteessa ovat syrjintää. Yhdenvertaisuuslaki, jonka tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta sekä estää syrjintää, asettaakin YvL 5 §:n 1 momentin nojalla viranomaisille velvoitteet puuttua syrjintään sekä edistää tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista.

Kun lainsäädännön esittämiä vaatimuksia yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta sekä mitä aiemmassa kappaleessa esitetään liikuntavammaisten poistumisturvallisuudesta, verrataan tämänhetkiseen Pelastuslaitosten valvonnan aapisen PeL 10 §:n tulkintaan, ei pelastusviranomaisia ohjaavassa PeL 10 §:n tulkinnassa huomioida yhdenvertaisuuden toteutumista, eikä syrjinnänkieltoa liikuntavammaisten henkilöiden kohdalla. Käytännön tasolla tämä tarkoittaa, että kun PeL 10 §:n säätämää rakennusten poistumisturvallisuutta valvotaan palotarkastuksilla ja jos palotarkastuksilla ei huomioida lainkaan liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuutta pelastautua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa, asetetaan liikuntavammaiset henkilöt eriarvoiseen asemaan. Asetettaessa liikuntavammaiset henkilöt eriarvoiseen asemaan rakennusten poistumisturvallisuudessa, rikotaan tällöin Suomessa voimassa olevia perus- ja ihmisoikeuksia ja kaikkien ihmisten välistä yhdenvertaisuutta sekä syrjitään liikuntavammaisia henkilöitä.

Välittömästä syrjinnästä säädetään tarkemmin YvL 10 §:ssä. Välitöntä syrjintää on mikä tahansa henkilöön liittyvä syyn, kuten liikuntavammaisuuden perusteella tapahtuvaa ei oikeutettua, epäsuotuisampaa kohtelua, kuin jotain toista kohdeltaisiin vastaavassa tilanteessa.<sup>53</sup> Se, että Pelastuslaitosten valvonnan aapisen PeL 10 §:n tulkinta rakennusten poistumisturvallisuudesta, ei huomioi liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuutta poistua rakennuksesta esimerkiksi tulipalotilanteissa, on epäsuotuisampaa kohtelua muuhun väestöön verrattuna ja täten PeL 10 §:n tulkinta voi johtaa syrjintää liikuntavammaisten henkilöiden kohdalla. Välillisenä syrjintänä taas pidetään YvL 13 §:n mukaan sitä, että näennäisesti yhdenvertaisen säännön, perusteen tai käytännön johdosta, joku asetetaan epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella.<sup>54</sup> Välillistä syrjintää on muun muassa puutteellinen esteettömyys, jossa liikuntavammaisella ei esimerkiksi ole mahdollisuutta poistua kaikille yhteisesti avoimeksi tarkoitettuun tilasta, onnettomuus- tai vaaratilanteissa sinne johtavien portaiden takia.

Liikuntavammaisten henkilöiden kohdalla puutteet poistumisturvallisuudessa ovat syrjintää. Liikuntavammaisia henkilöitä ei voida asettaa eriarvoiseen asemaan, kun puhutaan henkilöiden mahdollisuudesta poistua rakennuksesta onnettomuus- tai vaaratilanteen takia. Pelastustoimen tuleekin yhdenvertaisuuslain perusteella ennaltaehkäistä syrjintää ja huomioitava PeL

---

<sup>53</sup> HE 19/2014 vp, 69.

<sup>54</sup> HE 19/2014 vp, 69.



10 §:n tulkinnassa syrjinnän kielto ja että kaikilla on yhtäläiset mahdollisuudet pelastautua ja poistua rakennuksesta vaara- ja onnettomuustilanteissa. Sisäministeriön asettaman Pelastusalan yhdenvertaisuuden ja tasa-arvo ohjelman työryhmän teettämän kyselyn tulosten perusteella, toiminnallisen yhdenvertaisuussuunnitelman oli laatinut vain 25 % pelastustoimen organisaatioista. Tämä seikka tukee sitä, että pelastusviranomaisten tietoisuutta yhdenvertaisuuslaista ja sen vaatimuksista on lisättävä.

Hyvänä esimerkkinä pelastusviranomaisten PelL 10 §:n sanamuotoisen tulkinnan seurauksista tulevat esiin tapauksessa, jota Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsittelee kertomuksessaan eduskunnalle (K 7/2022 vp). Tapauksessa oli kysymys tilanteesta, jossa taloyhtiö ei suostunut rakentamaan rakennuksen uloskäynnille luiskaa, jotta talon asukas voisi pelastautua vaara- tai onnettomuustilanteessa rakennuksesta. Asia saatettiin paikallisen pelastusviranomaisen tietoon, joka ei kuitenkaan ryhtynyt minkäänlaisiin toimiin parantaakseen asukkaan pelastutumismahdollisuuksia ja yhdenvertaisuuden toteutumista. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen mukaan, pelastusviranomaisten mielestä, heidän on haastavaa ottaa kantaa puutteisiin poistumis- ja pelastutusjärjestelyissä vammaisten henkilöiden kohdalla, koska pelastuslaki ei erikseen mainitse vammaisia henkilöitä.<sup>55</sup> Kertomuksessaan eduskunnalla, yhdenvertaisuusvaltuutettu totesikin, että julkista valtaa käyttävänä viranomaisena pelastustoimi on veloitettu turvaamaan ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen. Muun lainsäädännön rinnalla sovellettava yhdenvertaisuuslaki velvoittaa myös pelastustoimea noudattamaan syrjinnäkieltoa sekä edistämään yhdenvertaisuuden toteutumista. Pelastustoimen tuleekin edeltä käsin tekemällään suunnittelutyöllä varmistaa, että se voi toteuttaa nämä velvollisuudet. Pelastuslain tulkinnassa, pelastustoimen tulee pyrkiä ihmis- ja perusoikeusmyönteiseen tulkintaa niin, että yhdenvertaisuus toteutuu käytännöntasolla. Tarvittaessa ihmis- ja perusoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden toteutumiseksi, pelastustoimen tulee olla valmiudet hyödyntää YVL 9 §:n säättämää positiivista erityiskohtelua.<sup>56</sup>

Edellä esitetyn perusteella sekä aivan tavallisessa katukuvassa tehtyjen huomioiden perusteella voidaankin todeta, etteivät pelastusviranomaiset tällä hetkellä huomioi esteettömyyttä sekä vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia pelastautua rakennuksista riittävästi ja tulkitsevat PelL 10 §:ä löyhästi pykälän sanamuotojen perusteella. Pelastusviranomaisten PelL 10 §:n sanamuotoisen tulkinnan johdosta, perus- ja ihmisoikeudet sekä yhdenvertaisuus jäävätkin toteutumatta liikuntavammaisten henkilöiden kohdalla rakennusten poistumisturvallisuudessa, lisäksi PelL 10 §:n sanamuotoinen tulkinta syrjii liikuntavammaisia henkilöitä. Sanamuotoisen laintulkinnan epätarkkuuden takia, PelL 10 § tulee tulkita perus- ja ihmisoikeudet

<sup>55</sup> Tämä kuvaa hyvin pelastusviranomaisten suhdetta pelastuslakiin, vaikka pelastuslaki ei itsessään mainitse vammaisia henkilöitä, lakiin johtanut HE 257/2010 vp, 37 kyllä mainitsee vammaisten henkilöiden mahdollisuudesta pelastautua.

<sup>56</sup> K 7/2022 vp, 49.

huomioiden. Käytän tästä perus- ja ihmisoikeudet sekä yhdenvertaisuuden huomioivasta tulkinnasta jatkossa käsitettä arvoperusteinen tulkinta. Arvoperusteiseen tulkinnan yksi keskeisimmistä arvoista on PL 7 §:n jokaisen oikeus turvallisuuteen, muita tärkeitä arvoja ovat perus- ja ihmisoikeudet ja yhdenvertaisuuden toteutuminen, sekä Suomessa vallitseva syrjinnän kiello.

## 6 Pelastuslain 10 §:n arvoperusteisen tulkinnan perusteet

Pell 10 §:n pelkkä sanamuotoinen laintulkinta johtaa yhdenvertaisuuden näkökulmasta puutteelliseen laintulkintaan Pell 10 §:n kohdalla. Pell 10 §:n sanamuotoisen laintulkinnan puutteiden johdosta, tässä tutkimustyössä luodaan Pell 10 §:stä ihmis- ja perusoikeudet, yhdenvertaisuuden sekä syrjinnän kiellon huomioiva arvoperusteinen tulkinta.

Pelastusviranomaisille on pelastuslain sääntelyn kautta annettu toimintavaltuuksia, joilla pyritään suoraan turvaamaan tietyt perusoikeudet ja niiden toteutuminen sekä myös luomaan laajemmat edellytykset toteuttaa muitakin perusoikeuksia. Perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta tarkasteltaessa pelastuslain sääntelyä, voidaan havaita, että PL 7 §:n mukaisesti, pelastustoimen tulee turvata ihmisten elinympäristö, henki ja terveys. PL 15 §:n mukainen omaisuuden suoja, velvoittaa pelastustoimea suojelemaan jokaisen omaisuutta ja PL 20 §:n mukainen vastuu ympäristöstä, velvoittaa pelastustoimea myös luonnon ja ympäristön suojelemiseen. Perusoikeuksien turvaaminen pelastustoimessa, ei ole vain yksittäisen ihmisen perusoikeuksien turvaamista, vaan perusoikeuksien toteutuminen tulee tapahtua myös koko yhteiskuntatasolla. Onnettomuuksien ehkäisyssä ja pelastustoiminnassa käytettyjen viranomais-toimintavaltuuksien hyväksyttävyyttä ei ole juurikaan kyseenalaistettu, enemmänkin on pidetty itsestäänselvytenä, että julkinen valta suojelee, turvaa ja estää henkilöitä joutumaan onnettomuuksiin.<sup>57</sup>

Tutkimustyössä Pell 10 §:n tulkinnassa tukeudutaan lainoppiin, eli oikeusdogmatiikkaan. Tutkimustyössä haetaankin niin merkityssisältöä kuin tulkintaa arvoperusteisesti Pell 10 §:n sisällölle. Lainopissa voidaan käyttää tulkintanormeina esimerkiksi systemaattista, arvoperusteita tai sanamuodonmukaista tulkintaa.<sup>58</sup> Arvioitaessa nykyistä Pell 10 §:n käytännön tulkintaa, viranomaiset eivät riittävästi huomioi perus- ja ihmisoikeuksia, yhdenvertaisuuden toteutusta sekä syrjinnän kielloa laintulkinnasta. Ihmis- ja perusoikeuksien huomioiminen, viranomaisten ja julkisenvallan edustajien toiminnassa ei ole vielä säännönmukaista. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii seuraava yhdenvertaisuusvaltuutetun tapauskertomus. Tässä tapauksessa

<sup>57</sup> Hautamäki 2013, 9–11.

<sup>58</sup> Hirvonen 2011, 39–40.

yhdenvertaisuusvaltuutettu oli tarkastellut hallinto-oikeuden tekemiä ratkaisuja 14 vammais- palvelulakia- tai asetusta käsittelevässä asiassa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti huomiota, etteivät hallinto-oikeudet ratkaisukäytännössään huomioineet järjestelmällisesti YK:n vammaistenyleissopimuksen tai yhdenvertaisuuslain asettamia vaateita. Hallinto-oikeus jätti näissä 14 tapauksessa 12, kokonaan soveltamatta YK:n vammaistenyleissopimusta ja/tai yhdenvertaisuuslakia ratkaisuisaan. Kahdessa tapauksessa 14 hallinto-oikeus huomioi YK:n vammaistenyleissopimuksen ja/tai yhdenvertaisuuslain, tosin näissä tapauksissa valittaja oli itse valituksessaan vedonnut yhdenvertaisuuslakiin ja/tai YK:n vammaistenyleissopimukseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittikin huolensa siitä, että tällä hetkellä tuomioistuimet vammais- palvelulakia ja -asetusta tulkitessaan, sivuuttavat muut vammaisten henkilöiden oikeuksia ja yhdenvertaisuutta velvoittavat lainsäädökset ja tämä taas ei mahdollista vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumista lain edessä.<sup>59</sup>

Käytettäessä arvoperusteista laintulkintaa, tulee selvittää oikeusjärjestelmän perusarvot, joiden lähteinä toimivat oikeusvaltio- ja demokratiaperiaate, yleiset oikeusperiaatteet sekä ihmis- ja perusoikeudet. Arvoperusteinen tulkinta vaatii arvoarvostelmien tekemistä, sekä niiden punnintaa ja tulkintaa. Tämän jälkeen lakitekstiä tulkitaan siten, että tulkinta edistää tulkinnan kohteena olevan lainkohdan arvostuksia ja arvoja, kuten perus- ja ihmisoikeuksia.<sup>60</sup> Arvoperusteisen tulkinnan lähtökohta tässä tutkimustyössä käytetään perustuslain perusoikeussäännöksiä, joita voidaan soveltaa niin lainsäädännön rinnalla kuin myös tulkinnassa. Tässä tutkimustyössä arvoperusteisessa laintulkinnassa huomioidaan perus- ja ihmisoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden toteutuminen, YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista esittämät vaateet sekä PL 22 §:n asettaman veloitteen viranomaisille ja julkiselle turvata ihmis- ja perusoikeuksien toteutuminen sekä vaateen tulkita lakia ihmis- perusoikeus myönteisesti.

Lähdettäessä arvoperusteisesti tulkitsemaan Pell 10 §:ä, tulee muodostaa arvoarvostelma, mutta ennen kuin arvoarvostelma voidaan muodostaa, täytyy ymmärtää mitä arvo ja arvoarvostelma ovat. Arvo voidaan katsoa olevan ihmisten tosiasiallisista arvostuksista polveutuvana moraalisesti oikeana pidettävä asia. Arvo ei ole teko vaan asia, joka yksilön näkökulmasta säättää hänen valintojaan, arviointejaan, käyttäytymistä päätöksenteossa ja erilaisissa käytännön tilanteissa. Yhteiskunnallisella tasolla, yhteiskunnan vaalimat arvot yhdenmukaistavat yhteiskunnallista toimintaa ja turvaavat yhteiskunnan jatkuvuuden. Arvo voidaan myös nähdä suhdannekäsitteenä, jossa toinen asia on arvoltaan toista asiaa arvokkaampi, jolloin asioista voidaan muodostaa arvojärjestys. Arvoarvostelma on lause, joka antaa jollekin asialle tietyn arvon.<sup>61</sup> Tämän tutkimustyön keskeisin arvo on yhdenvertaisuus.

<sup>59</sup> K 7/2022 vp, 33.

<sup>60</sup> Hirvonen 2011, 40.

<sup>61</sup> Pitkänen 2016, 166.

## 6.1 Perustuslain ja perusoikeuksien merkitys PelL 10 §:n arvoperusteisessa tulkinnassa

PelL 10 §:n arvoperusteisen tulkinnan keskiössä ovat perus- ja ihmisoikeudet sekä yhdenvertaisuuden toteutuminen, jotka löytyvät perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä, yhdenvertaisuuslaista sekä kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. PL 6 §:n 1 momentissa säädetään tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta käsittelevä pääperiaate, vaatimuksen samanlaisesta ja yhdenvertaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa sekä mielivaltaisuuden kiellon. Ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä asettaa perinteisesti vaateen soveltaa lakeja yhdenvertaisesti. Yhdenvertaisuussäännös asettaa myös viranomaisille vaateen soveltaa lakeja saman yhdenvertaisuus periaatteen mukaisesti, tekemättä asianosaisten välille muita eroja kuin mitä laissa ilmenee. Yhdenvertaisuusperiaatteen tarkoituksena onkin toimia viranomaisten ja tuomioistuinten harkintavaltaa rajoittavan tekijänä.<sup>62</sup>

Ihmis- ja perusoikeusmyönteisen laintulkinnan normatiivinen perusta löytyy PL 22 §:stä, josta perustuslakivaliokunta on linjannut lausunnossaan PeVL 2/1990 vp, että PL 22 § velvoittaa viranomaisia ja julkista valtaa pitämään huolta ja turvaamaan ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen.<sup>63</sup> Yhdenvertaisuuslaki täsmentää kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja PL 6 §:n syrjinnän vastaista kieltoa ja yhdenvertaisuusääntelyä sekä julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata ihmis- ja perusoikeuksien toteutuminen PL 22 §:n mukaisesti.<sup>64</sup> Tämän lisäksi PL 2 §:n 3 momentissa velvoitetaan viranomaisia noudattamaan tarkoin lakia ja kaiken julkisen vallan käytön täytyy perustua lainsäädäntöön.<sup>65</sup> Tuomioistuimissa joudutaan hyvin harvoin tilanteisiin, joissa olisi selkeä ristiriita lain säännöksen ja perustuslain välillä, sillä usein miten ristiriidat ovat näennäisiä ja poistettavissa tulkinnalla. Tulkintatilanteissa tuomioistuinten tulee lain perusteltavista tulkintavaihtoehdoista valita se, joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriidassa olevat vaihtoehdot sekä edistää parhaiten perusoikeuksien toteutumisen tarkoitusta.<sup>66</sup> Laintulkintatilanteissa tämä tarkoittaakin, että viranomaisten ja julkisen vallan on pyrittävä ratkaisuisaan edistämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tästä voidaan suoraan johtaa, että PL 22 §:n julkisen vallan ihmis- ja perusoikeuksien turvaamisen veloitteen perusteella, täytyy PelL 10 §:n arvoperusteinen tulkinta olla ihmis- ja perusoikeus myönteinen. PelL 10 §:n arvoperusteisessa tulkinnassa tulee huomioida kansainväliset ihmisoikeudet, Suomen perustuslain perustusoikeudet sekä niiden muodostamat perus- ja ihmisoikeuksien suoja ja syrjinnän vastainen kielto.

<sup>62</sup> HE 309/1993 vp, 42–43.

<sup>63</sup> Karapuu 2011, 2.4.

<sup>64</sup> Anttila & Ojanen 2019, 7.

<sup>65</sup> Karapuu 2011, 2.4.

<sup>66</sup> PeVM 25/1994 vp. 4.

Perusoikeuksiin kuuluu myös PL 7 § jokaisen oikeus turvallisuuteen, säännös velvoittaa valtion turvaamaan lainsäädäntötoimin nämä oikeudet niin muilta ulkopuolisilta loukkauksilta kuin myös julkisenvallan itse tekemiltä rikkomuksilta. Henkilökohtainen turvallisuus tuodaan erikseen esiin PL 7 §:n 1 momentissa ja turvallisuuden esiintuominen korostaa julkisenvallan veloitetta toimia ihmisten suojaamiseksi kaikissa vaaratilanteissa.<sup>67</sup> Pelastusviranomaisille on pelastuslain sääntelyn kautta annettu toimintavaltuuksia, joilla pyritään suoraan turvaamaan tietyt perusoikeudet ja niiden toteutuminen. Pelastusviranomaisten toimintaa ajatellen, tärkein pelastustoimea koskeva perusoikeus onkin PL 7 §:n jokaisen oikeus turvallisuuteen ja sen mukaisesti, pelastustoimen tulee turvata ihmisten elinympäristö, henki ja terveys.<sup>68</sup> Arvoperusteisesti tulkittaessa, perus- ja ihmisoikeudet, yhdenvertaisuus sekä syrjinnän kieltäminen huomioon ottaen, PelL 10 §:n tulkinnassa tulee näkyä PL 7 §:n velvoite pelastustoimelle, jokaisen oikeus turvallisuuteen.

## 6.2 Yhdenvertaisuuslaissa säädetyt velvoitteet viranomaisille

Yhdenvertaisuuslakia tulee soveltaa kattavasti muun lainsäädännön kuten pelastuslain rinnalla. Säädöksenä yhdenvertaisuuslaki konkretisoi perustuslain perusoikeuksia, kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja EU-oikeuden syrjintä ja yhdenvertaisuusnormeja.<sup>69</sup> Yhdenvertaisuuslain tarkoitusta kuvaa hyvin sen 1 §:n asettama viranomaisia ja julkista valtaa koskeva erityinen velvollisuus edistää yhdenvertaisuuden toteutumista PL 22 §:n hengessä, sekä kieltämällä tiettyntyyppinen kohtelu syrjintänä.<sup>70</sup>

PelL 10 §:n arvoperusteisen tulkinnan näkökulmasta, on tärkeätä huomioida, että YvL 5 § sääntää viranomaisten velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta. Viranomaisen tulee toimissaan YvL 5 §:n 1 momentin mukaan, arvioida kuinka yhdenvertaisuus toteutuu viranomaisen vastuualueen toiminnoissa ja kuinka viranomaisen toimet ovat edistäneet tosiasiallisen syrjinnän vaarassa olevien henkilöiden asemaa, tämän lisäksi viranomaisten on ryhdyttävä tarvittaviin toimiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi.<sup>71</sup> Viranomaisten, tiettyyn ryhmään kohdistamat yhdenvertaisuutta edistävät toimet ovat YvL 9 §:n suoma positiivista erityiskohtelua. Positiivisella erityiskohtelulla tarkoitetaan oikeasuhtaista ja erityistä kohtelua, joka on suunnattu tiettyyn henkilöön tai ihmisryhmään, jonka perusteena on toteuttaa tosiasiallista yhdenvertaisuutta.<sup>72</sup>

---

<sup>67</sup> HE 309/1993 vp, 46–47.

<sup>68</sup> Hautamäki 2013, 9–11.

<sup>69</sup> Gustafsson 2019, 38.

<sup>70</sup> Anttila & Ojanen 2019, 66.

<sup>71</sup> Anttila & Ojanen 2019, 90.

<sup>72</sup> THL 2022.

Pelastusviranomaisten tulee toimissaan edistää yhdenvertaisuuden toteutumista myös Pell 10 §:n säättämän poistumisturvallisuuden osalta sekä ryhdyttävä tosiasiallisiin toimiin, jotta myös liikuntavammaisilla henkilöillä on yhdenvertainen mahdollisuus pelastautua rakennuksesta vaara- ja onnettomuustilanteissa. Viranomaisille on myös YvL 5 §:n 2 momentin mukaisesti velvollisuus laatia yhdenvertaisuussuunnitelma, jossa tulee olla 1 momentissa säädetty yhdenvertaisuuden toteutumisen arviointi sekä suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.<sup>73</sup> Pelastuslaitosten tulee laatia toiminallinen yhdenvertaisuussuunnitelma, josta käy muun muassa ilmi, kuinka pelastustoimi edistää tosiasiallisesti syrjinnän vaarassa olevien, kuten liikuntavammaisten henkilöiden asemaa viranomaisen toimialaan kuuluvissa tehtävissä.

### 6.3 Syrjinnän kiellon huomioiminen Pell 10 §:n arvoperusteisessa tulkinnassa

Suomessa lainsäädäntö kieltää syrjimistä ketään. Syrjinnän kiellosta säädetään Suomen noudattamien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lisäksi perustuslaissa ja yhdenvertaisuuslaissa. Suomessa vuonna 2016 voimaan saatettu YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (27/2016) 5 artiklan 2 kohta kieltää kaiken vammaisuudesta johtuvan syrjinnän sekä takaa kaikille vammaisille syrjintäperusteesta riippumatta, tehokkaan ja yhdenvertaisen oikeussuojan. Yhdenvertainen kohtelu sekä syrjinnän kieltä ovatkin vammaisten oikeuksien edistämisen keskeisimmät toimet. Syrjinnän kieltä sekä toimet syrjinnän poistamiseksi ja yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi, vaativat toimia ja mukautuksia, jotka sopimus osoittaa.<sup>74</sup> Perustuslaki ei käytä suoraan termiä syrjintä, PL 6 §:n 2 momentissa kielletään asettamasta ketään eriarvoiseen asemaan minkään henkilöön liittyvän seikan perusteella. Tätä säännöstä voidaankin pitää eräänlaisena perusmääritelmänä syrjinnälle, jonka perusteella syrjinnäksi katsotaan ihmisten välisistä eroavaisuuksista johtuva, ei hyväksyttävä ihmisten erottelu ja eriarvoinen kohtelu.<sup>75</sup>

Syrjinnän kiellosta säädetään tarkemmin YvL 8 §:ssä, jonka 1 momentissa kielletään syrjimistä ketään ammattiyhdistys- ja poliittisen toiminnan, vammaisuuden, terveydentilan, perhesuhteiden, seksuaalisuuden, mielipiteiden, vakaumuksen, alkuperän, iän, uskonnon, kielen, kansalaisuuden tai muun itse henkilöön liittyvät syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslain syrjintäperusteet vastaavatkin PL 6 §:n 2 momentin sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten syrjintäperusteita.<sup>76</sup> Termit ”ketään” tai ”muut henkilöön liittyvät syyt” YvL 8 §:n 1 momentissa täsmentävät syrjinnän kiellon koskemaan kaikkia luonnollisia henkilöitä. Syrjintänä pidetään myös YvL 8 §:n 2 momentin mukaan häirintää, kieltäytymisestä kohtuullisista

<sup>73</sup> HE 19/2014 vp, 60–61.

<sup>74</sup> Mahlamäki 2015, 4.

<sup>75</sup> Ojanen & Scheinin 2011, 3.2.

<sup>76</sup> Anttila & Ojanen 2019, 110.

mukautuksista sekä käskyjä tai ohjeita syrjiä.<sup>77</sup> Yhdenvertaisuuden toteutuminen sekä syrjinnän kieltö, tulee huomioida myös liikuntavammaisten henkilöiden osalta, tulkittaessa PelL 10 §:ä arvoperusteisesti

#### 6.4 Yhdenvertaisen poistumisturvallisuuden edellytykset

Esteettömyyttä pidetään tärkeimpänä edellytyksenä yhdenvertaisuuden ja vammaisten oikeuksien toteutumiseksi sekä yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumisen turvaamiseksi. Esteettömyys määritellään fyysisessä ympäristössä, rakennusten suunnittelussa ja rakentamisessa tapahtuvana kaikkien ihmisten huomioon ottamisena.<sup>78</sup> Esteettömyyden tarkoituksena onkin huomioida erilaisten ihmisten, erilaiset tarpeet infrastruktuurin suunnittelussa, toteutuksessa, rakentamisessa ja ylläpidossa. Esteetön infrastruktuuri ei erottele ihmisiä heidän toimintakykynsä perusteella, osalle ihmisistä se on välttämätöntä, mutta siitä hyötyvät kaikki.<sup>79</sup> Useassa tähän tutkimustyöhön käytetyissä lähteissä käsitellään esteettömyyttä ja sen asettamia vaatimuksia. Tutkimusaineistossa esteettömyyden osalta esiin nousevat ennen kaikkea palveluiden, tavaroiden, viranomaisten ja osallisuuden saavutettavuus, onkin erityistä ettei esteettömyyden merkityksestä liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuutena poistua rakennuksista onnettomuus- ja vaaratilanteiden aikana käsitellä kuin muutamilla sivulauseilla. Tämän puutteen korjaamiseksi pelastusviranomaisten ei pelkästään tule huomioida esteettömyyden tarpeellisuutta PelL 10 §:n poistumisturvallisuudessa vaan myös viestiä esteettömyyden merkityksestä liikuntavammaisten henkilöiden rakennuksista pelastautumisen edellytyksenä onnettomuus ja vaaratilanteissa.

Esteettömyydellä ei tarkoiteta samoja asioita kuin YvL 15 §:ssä säädetyllä kohtuullisilla mukautuksilla, vaikka pääsääntöisesti niillä onkin sama päämäärä. Kohtuullisten mukautusten ja esteettömyyden välisen eron perusmääritelmänä voidaankin pitää tilannetta, jossa esteettömyyttä ei ole toteutettu tai esteettömyysstandardin mukaiset toimet eivät riitä, jotta vammaisen henkilö voisi päästä haluamaansa paikkaan tai saada haluamaansa palvelua, tällöin kyseeseen tulee kohtuullisten mukautusten soveltaminen.<sup>80</sup> YvL 15 §:n mukainen, kohtuullisina mukautuksena toteutettu esteettömyystoimenpide, saattaa olla tilannekohtaisesti toimiva ratkaisu liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuudeksi pelastautua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa. Infrastruktuurin ja rakennusten esteettömyydestä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä sen nojalla säädetyssä valtioneuvoston asetuksesta rakennusten esteettömyydestä (241/2017, jäljempänä esteettömyysasetus). Poistumisturvallisuutta ajatellen pelastusviranomaisten tulee tuntea pelastuslain ja paloturvallisuusasetuksen lisäksi

<sup>77</sup> Anttila & Ojanen 2019, 111–112.

<sup>78</sup> Gustafsson 2019, 16.

<sup>79</sup> Invalidiliitto 2021.

<sup>80</sup> Anttila & Ojanen 2019, 272–273.

myös maankäyttö- ja rakennuslain sekä esteettömyys asetuksen säännökset, arvioidessaan PeL 10 §:n mukaista poistumisturvallisuutta kokonaisvaltaisesti.

#### 6.4.1 Yhteenveto PeL 10 §:n arvoperusteiseen laintulkintaan vaikuttavasta lainsäädännöstä

Edellisissä luvuissa käsiteltiin arvoja ja lainsäädännöllisiä perusteita, PeL 10 §:n arvoperusteiselle, perus- ja ihmisoikeuksia ja yhdenvertaisuutta edistävälle sekä syrjinnän kieltävälle laintulkinnalle. Arvoarvostelmista tässä tutkimustyössä nostetaan aivan ensimmäiseksi esiin PL 7 §:n jokaisen oikeuden turvallisuuteen. Pelastustoimen koko perustuslaillinen perusta voidaan nähdä PL 7 §:ssä, jokaisella täytyy olla oikeus turvallisuuteen. Lainsäädäntö ei voi kohdella ihmisiä eriarvoisesti niin, että osa ihmisistä voi pelastautua palavasta rakennuksesta turvaan, osan ihmisistä jäädessä sisään palavaan rakennukseen puutteellisten poistumisedellytysten takia. Se että osalla ihmisistä ei ole mahdollisuutta poistua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteiden sattuessa on syrjintää. Puutteellisen poistumisturvallisuuden aiheuttama syrjintä rikkoo PL 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyä ja YvL 8 §:n syrjinnän kieltoa.

PL 22 § säättää julkiselle vallalle veloitteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen, sekä asettaa vaateen tulkita lakeja perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. PeL 10 §:n arvoperusteisessa laintulkinnassa, tuleekin PL 22 §:n mukaan valita se tulkintavaihtoehto, joka parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. YvL 1 § tukee perus- ja ihmisoikeuksia edistävää PeL 10 §:n tulkintaa, kuvaamalla koko yhdenvertaisuuslain tarkoitusta PeL 22 §:n hengessä. YvL 1 § säättääkin viranomaisille ja julkiselle vallalle erityisen veloitteen edistää yhdenvertaisuuden toteutumista, veloitteen suojella henkilöitä muiden yksityisten tahojen harjoittamalta syrjinnältä, sekä kieltämällä tietynlaisen kohtelun syrjintänä.<sup>81</sup> YvL 5 § asettaa erityisesti viranomaisia koskevan veloitteen edistää tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista viranomaisen omalla toimialalla.<sup>82</sup> Pelastusviranomaisen tulee muistaa PeL 10 §:n tulkinnassa myös, että YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista vahvistaa kaikkien ihmis- ja perusoikeuksien kuulumisen myös vammaisille henkilöille sekä takaa heille mahdollisuuden ilman syrjintää nauttia kaikista oikeuksista ja vapauksista.<sup>83</sup>

Pelastusviranomaisten tuleekin tulkita PeL 10 §:ä, Pelastuslaitosten valvonnan aapisen tulkinnasta poiketen niin, että se mahdollistaa yhdenvertaisesti kaikkien turvallisen poistumisen rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa. PeL 10 §:n arvoperusteisessa tulkinnassa tulee huomioida YvL 1 §:n viranomaisille ja julkiselle vallalle asetetut veloitteet, edistää yhdenvertaisuuden toteutumista. Tilannekohtaisesti pelastusviranomaisten tulee soveltaa PeL 10 §:n tulkinnassa YvL 9 §:n mukaista positiivista erityiskohtelua ja YvL 15 §:n mukaista

<sup>81</sup> Anttila & Ojanen 2019, 66.

<sup>82</sup> HE 19/2014 vp, 61.

<sup>83</sup> Gustafsson 2019, 5.



kohtuullisia mukautuksia, joiden perusteella pelastusviranomainen voi antaa esteettömyyttä edistäviä määräyksiä, jotta ihmis- ja perusoikeudet sekä yhdenvertaisuus toteutuvat, eikä kukaan tule syrjityksi.

Maankäyttö- ja rakennuslaki, esteettömyys- ja paloturvallisuusasetukset tulee huomioida niissä kohteissa, joiden säätelyn alaisuuteen ne kuuluvat, kuten esimerkiksi korjaus- ja uudisrakennuskohteet. Tämän lisäksi täytyy lain tulkinta tilanteissa tulee myös huomioida PL 106 §:n säännös perustuslain esisijaisuudesta tuomioistuimien käsittelyssä sekä PL 2 §:n 3 momentin velvoite viranomaisille julkisen vallan käytöstä, jonka tulee kaikilta osiltaan perustua lakiin.

## 7 PelL 10 §:n arvoperusteinen laintulkinta

Tämän tutkimustyön tulosten perusteella PelL 10 §:n arvoperusteinen, perus- ja ihmisoikeuksia sekä yhdenvertaisuutta edistävä sekä syrjintää estävä laintulkinta, tulee määritellä aiemmin esitettyjen oikeusnormien perusteella. Tulkittaessa PelL 10 §:ä, tulee tulkinnassa pelastuslain rinnalle nostaa perustuslain perus- ja ihmisoikeudet ja yhdenvertaisuuden säätely, yhdenvertaisuuslain viranomaisvelvoitteet ja syrjinnän kieltö, YK:n vammaisten yleissopimus sekä esteettömyys. PelL 10 §:n arvoperusteinen tulkinta toteuttaa liikuntavammaisille henkilöille yhdenvertaiset mahdollisuudet pelastautua ulos rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa, eikä syrji liikuntavammaisia henkilöitä, jolloin PL 7 §:n jokaisen oikeus turvallisuuteen, toteutuu myös liikuntavammaisten henkilöiden kohdalla.

PelL 10 §:n 1 momentissa todetaan uloskäynneistä ja kulkureiteistä, että niiden kuuluu olla esteettömiä, kulkukelpoisia sekä sellaisessa kunnossa, että poistumisreittejä voidaan käyttää tehokkaasti ja turvallisesti. Kulkureittien ja uloskäytävien osalta lakiin johtaneessa HE 257/2010 vp todetaan, että vammaisten henkilöiden pelastautumismahdollisuudet ja esteettömyys tulee aina ottaa huomioon uloskäytävien ja kulkureittien kohdalla.<sup>84</sup> PelL 10 §:n 1 momentin esteettöminä sanan esteettömyyttä tarkoittava merkitystä tukee, PelL 10 §:n 2 momentin kieltö säilyttää tavaroita, eli esteitä rakennuksen kulkureiteillä, uloskäytävillä sekä kellareiden ja ullakoiden käytävillä. Kielto säilyttää tavaroita eli esteitä rakennuksen kulkureiteille kumoakin PelL 10 §:n esteettöminä sanan esteitä tarkoittavan merkityksen.

PelL 10 §:n 1 momentin arvoperusteisen tulkinnan mukaan, rakennuksen haltijan, omistajan tai toiminnan harjoittajan on huolehdittava, että rakennusten uloskäyntien ja kulkureittien tulee olla esteettömiä tai muutoin sellaisessa kunnossa, että ne mahdollistavat liikuntavammaisten henkilöiden turvallisen ja tehokkaan rakennuksesta poistumisen onnettomuus- ja

---

<sup>84</sup> HE 257/2010 vp, 37.

vaaratilanteissa.<sup>85</sup> Arvoperusteisessa tulkinnassa esteettöminä sanan merkitys tulee tulkita tarkoittamaan sellaista esteettömyyttä, jonka avulla liikuntavammaiset henkilöt voivat poistua, siis pelastautua ulos rakennuksesta tai muuhun turvalliseen tilaan omatoimisesti ja turvallisesti onnettomuus ja vaaratilanteissa. Tämä arvoperusteinen tulkinta on näkemysni mukaan jo omaksuttu HE 257/2010 vp sisällössä, jonka perusteella kulkureittien ja uloskäyntien kohdalla tulee aina huomioida esteettömyys sekä vammaisten henkilöiden mahdollisuudet poistua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa.<sup>86</sup>

PelL 10 §:n 1 momentin arvoperusteisen tulkinnan tärkein lähtökohta onkin esteettömyyden huomioiminen poistumisreiteillä ja uloskäyntien yhteydessä. Käytännössä poistumisreittien tulee olla esteettömiä, mikäli poistumisreiteillä on tasoeroja, tulee niiden välillä olla luiska tai henkilönostin, jotta liikuntavammaisen henkilö pystyy etenemään itsenäisesti poistumisreitillä kohti uloskäyntiä tai muuta turvallista tilaa. Samat esteettömyysperiaatteet koskevat uloskäyntejä, esteettömät uloskäynnit tulevat suoraan maantasolle ilman tasoeroa, mikäli uloskäynnin ja maantason välillä on tasoero, tulee niiden välillä olla luiska tai henkilönostin, niin että liikuntavammaisen henkilö pääsee itsenäisesti poistumaan ulos rakennuksesta. Monikerroksissa rakennuksissa, joissa ei ole suoraa ja esteetöntä pääsyä uloskäynti kerrokseen tai evakuointihissejä, tulee liikuntavammaisille henkilöille järjestää esteetön kulku muuhun turvalliseen tilaan, kuten esimerkiksi palo-osastoituun porraskäytävään. Turvallisen odotustilan yhteyteen, tulee sijoittaa myös evakuointituoli, jonka avulla liikuntavammaisen henkilö on helppoa ja turvallista evakuoida palo-osastoitua porraskäytävää pitkin ulosrakennuksesta yhden henkilön voimin. Rakennuksesta poistumiseen käytettävien kulkureittien ja uloskäyntien tulee olla sellaisessa kunnossa, että pyörätuolia käyttävä henkilö, kykenee vaivatta rakennuksen jokaisesta osasta poistumaan ulos tai muuhun turvalliseen tilaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa.

Rakennuksen kulkureittien ja uloskäyntien esteettömyyden huomioimisen lisäksi PelL 10 §:n arvoperusteinen tulkinta edellyttää huomioimaan, että rakennusten kaikkien kulkureittien ja uloskäytävien tulee kulkukelpoisuuden osalta mahdollistaa tehokkaan ja turvallisen poistumisen myös liikuntavammaisten henkilöiden osalta. Tehokas ja turvallinen poistuminen kieltää lukitsemasta tai telkeämästä kulkureittien ja uloskäytävien ovia, niin että ne hidastavat tai estävät poistumisen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että liikuntavammaisilla henkilöillä tulee olla mahdollisuudet avata kaikki ovet, jotka ovat rakennuksen kulkureiteillä ja uloskäynneillä ja että oviaukoista pystyy sekä leveyden, että esteettömyyden puolesta kulkemaan myös pyörätuolilla. Oviaukkojen kohdalla esteettömyys tarkoittaa, etteivät oviaukossa olevat kynnykset estä tai oleellisesti hidasta liikuntavammaisten henkilöiden poistumista.

---

<sup>85</sup> HE 257/2010 vp, 37.

<sup>86</sup> HE 257/2010 vp, 37.

Pell 10 §:n 2 momentissa kielletään tavaroiden säilyttämisen varastojen, kellareiden ja uloskäyntien käytävillä. Arvoperusteisesti tulkittuna Pell 10 §:n 2 momentti kieltää säilyttämästä rakennuksen yhdelläkään poistumisreiteillä mitään tavaroita, koska ne haittaavat poistumista onnettomuus- ja vaaratilanteissa, jolloin kaikkien yhdenvertainen oikeus turvallisuuteen ei toteudu. Käytännössä poistumisreiteille ei saa jättää mitään tavaroita, poistumisreittien tulee olla aina täysin vapaasti kuljettavissa. Erityisesti arvoperusteisessa tulkinnassa tämä kiello tulee huomioida liikuntavammaisia henkilöitä ajatellen, sillä poistumisreiteille kasatut tavarat, saattavat estää esimerkiksi pyörätuolilla liikkuvan henkilön poistumisen rakennuksesta. Kielto säilyttää mitään tavaroita poistumisreiteillä on yleisesti velvoittava, jolloin se koskee kaikkia henkilöitä.

Pell 10 §:n 3 momentissa säädetään kulkureittien ja uloskäyntien asianmukaisesta valaisusta ja merkinnästä, joka arvoperusteisesti tulkittuna tarkoittaa sitä, että kaikkien tulee yhdenvertaisesti kyetä havaitsemaan merkinnät ja hyötymään kulkureittien ja uloskäyntien valaistuksesta.

#### 7.1 Pelastuslain merkitys Pell 10 §:n arvoperusteisessa tulkinnassa

Pelastuslain merkitys Pell 10 §:n arvoperusteisessa tulkinnassa tulee näkyä käytännössä pelastusviranomaisten suorittamilla valvontakäynneillä eli palotarkastuksilla, jota tullaan käsittelemään seuraavassa luvussa. Pelastusviranomaisten tulee palotarkastuksia suorittaessaan tulkita Pell 10 §:ä Pelastuslaitosten valvonnan aapisesta poiketen arvoperusteisesti. Pelastuslain tavoite selviää sen 1 §:stä, jonka mukaan pelastuslain tarkoituksena on vähentää onnettomuuksia ja parantaa turvallisuutta, pelastuslain muut tavoitteet kohdistuvat ihmisten pelastamiseen, tärkeiden toimintojen turvaamiseen ja onnettomuuksien seurausten rajoittamiseen. Onnettomuuksien määrän vähentäminen ja turvallisuuden edistäminen eli lyhyesti onnettomuussienekäisy on pelastustoimen tärkein ja ensisijainen tehtävä. Ehkäisemällä onnettomuuksia ja minimoimalla onnettomuuksien seuraukset, vähennetään huomattavasti inhimillisiä kärsimyksiä sekä taloudellisia vahinkoja.<sup>87</sup>

Onnettomuuksien ehkäisyn keskeisimpiä tehtäviä ovat, pelastuslaitosten tekemä valvontatyö sekä kansalaisten ohjaus, neuvonta ja koulutustehtävät.<sup>88</sup> Pelastuslain sääntelyn kautta on pelastusviranomaisille annettu laajat toimintavalmiudet, joilla pelastusviranomaiset kykenevät toteuttamaan ja turvaamaan perusoikeuksia. Tarkasteltaessa pelastuslain sääntelyä perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta, tulee pelastustoimen PL 7 §:n säännöksen mukaan turvata ihmisten elinympäristö, henki ja terveys. PL 7 §:n jokaisen oikeus turvallisuuteen, kuin myös muut perusoikeudet eivät ole yksittäisten ihmisten oikeuksia, vaan perusoikeuksien

---

<sup>87</sup> Valtioneuvosto 2021.

<sup>88</sup> Sisäministeriö 2021.

toteutuminen tulee tapahtua myös koko yhteiskuntatasolla.<sup>89</sup> Pelastustoimen tulee PL 7 §:n mukaan, jokaisen oikeus turvallisuuteen, velvoittamana pitää tasapuolisesti huolta, että oikeus turvallisuuteen toteutuu myös liikuntavammaisten henkilöiden osalta ja erityisesti tämä velvoite tulee huomioida Pell 10 §:n poistumisturvallisuuden kohdalla.

Pell 10 §:n poistumisturvallisuuden kohdalla, valvontatoimia suorittavan pelastusviranomaisen tulee ottaa huomioon YvL 1 §:n velvoite viranomaisille ja julkiselle vallalle, edistää yhdenvertaisuutta sekä ehkäistä syrjintää. Valvontatoimia suorittavaa pelastusviranomaista koskee myös, YvL 5 §:n viranomaisten velvoite edistää tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Yhdenvertaisuuslain velvoitteiden pohjalta, pelastusviranomaisten tulee tulkita Pell 10 §:n poistumisturvallisuusvaatimuksia PL 22 §:n hengessä ja turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen rakennusten poistumisturvallisuudessa. Pell 10 §:n tulkinnassa pelastusviranomaisten tuleekin varmistaa, että PL 6 §:n säätämä kaikkien ihmisten yhdenvertaisuus toteutuu myös liikuntavammaisten henkilöiden osalta rakennusten poistumisturvallisuudessa. Pelastusviranomaisten tulee myös Pell 10 §:n tulkinnassa huomioida, ettei se riko yhdenkään henkilön kohdalla YvL 8 §:n säätämää syrjinnän kieltoa. Pell 10 §:ä arvoperusteisesti tulkiten, edellä mainitut seikat huomioon ottaen, pelastusviranomaisen voi varmistua, että PL 7 §:n jokaisen oikeus turvallisuuteen toteutuu.

Mikäli esteettömyys toimia ei ole toteutettu tai ne eivät ole riittäviä, tulee pelastusviranomaisten harkinnanvaraisesti ja tilanne kohtaisesti YvL 9 §:n positiivisen erityiskohtelun valtuuttamana, soveltaa YvL 15 §:n kohtuullisia mukautuksia ja antaa sen perusteella määräyksiä, jotka turvaavat liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuuden poistua rakennuksesta vaara- tai onnettomuustilanteen aikana. Valvontatoimiin kuuluvissa palotarkastuksissa, pelastusviranomaisen tulee myös kiinnittää huomiota, että Pell 14 §:n omatoimisessa varautumisessa on huomioitu liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuudet pelastautua onnettomuus- ja vaaratilanteissa ja että huomiot on kirjattu Pell 15 §:n mukaiseen pelastussuunnitelmaan, niissä valvontakohteissa, jotka sen ovat velvollisia laatimaan.<sup>90</sup> Pelastuslain merkitys Pell 10 §:n arvoperusteisessa tulkinnassa tulee näkyäkin, pelastusviranomaisten suorittamalla valvontakäynneillä eli palotarkastuksilla, jossa pelastusviranomaisen huomioi poistumisturvallisuudessa liikuntavammaisten henkilöiden tosiasialliset mahdollisuudet poistua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa.

## 7.2 Pell 10 §:n arvoperusteisen tulkinnan käytännön vaikutukset

Jotta edellä mainittu arvoperusteinen tulkinta toteutuisi Pell 10 §:n kohdalla, tulee muistaa, että pykälä koskee rakennuksen omistajaa, haltijaa ja toiminnanharjoittajaa, joiden

---

<sup>89</sup> Hautamäki 2013, 9–11.

<sup>90</sup> Rajaniemi 2022.

velvollisuutena on huolehtia, että rakennuksesta voidaan onnettomuus tai vaaratilanteen aikana poistua turvallisesti ja tehokkaasti. Tämä velvollisuus huolehtia poistumisturvallisuudesta, tulee näkyä, niin kuin Rajaniemikin haastattelussaan toteaa, Pell 14 §:n omatoimisena varautumisena. Omatoimiseen varautumiseen sisältyy velvollisuus, huolehtia poistumisturvallisuuden toteutumisesta vaara- ja onnettomuustilanteissa. Omatoimisessa varautumisessa tulee tämän lisäksi huomioida, kuinka poistumisturvallisuus ja tarvittava esteettömyys toteutetaan liikuntavammaisten henkilöiden kohdalla. Omatoimisen varautumisen toimenpiteet, poistumisturvallisuuden toteutuminen sekä esteettömyys, joka huomioi liikuntavammaiset henkilöt pelastautumismahdollisuudet ulos rakennuksesta, tulee kirjata Pell 15 §:n mukaiseen pelastussuunnitelmaan niissä kohteissa, jotka ovat velvollisia laatimaan pelastussuunnitelman. Pelastussuunnitelman laatimisesta vastaa kohteen tai rakennuksen haltija ja se tulee toteuttaa yhteistyössä kohteen mahdollisten toiminnanharjoittajien kanssa.<sup>91</sup>

Käytännön tasolla Pell 10 §:n arvoperusteinen, perus- ja ihmisoikeuksia sekä yhdenvertaisuutta edistävä laintulkinta, tulisi näkyä palotarkastuksilla. Valvontakohteella, palotarkastusta tekevän pelastusviranomaisen, tulee kiinnittää erityistä huomiota poistumisturvallisuuteen. Onko kohteen poistumisturvallisuudessa huomioitu esteettömyys sekä vammaisten henkilöiden mahdollisuudet poistua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa. Ovatko kohteen kaikki poistumisreitit vapaita, niin ettei niiden varrelle ole kasattu mitään tavaroita hidastamaan tai estämään poistumista. Palotarkastusta suorittavan pelastusviranomaisen tulee myös selvittää myös, onko kohde huomioinut Pell 14 §:n säätämässä omatoimisen varautumisen velvoitteessa, tarvittavan esteettömyyden ja liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuudet poistua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteiden aikana ja onko huomiot sisällytetty Pell 15 §:n säätämään pelastussuunnitelmaan niissä kohteissa, jotka ovat velvollisia sen laatimaan.

Jos palotarkastusta tekevä pelastusviranomainen havaitsee puutteita poistumisturvallisuuden esteettömyydessä sekä vammaisten henkilöiden mahdollisuuksissa poistua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa, eikä kohteen edustaja pysty esittämään, että Pell 14 §:n säätämässä omatoimisessa varautumisessa olisi tosiasiallisesti varauduttu liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuuteen pelastautua rakennuksesta, tulee pelastusviranomaisen antaa kohteen edustajalle Pell 81 §:n mukainen korjausmääräys. Korjausmääräys tulisi ensisijaisesti kohdentaa Pell 14 §:n omatoimiseen varautumiseen, jolloin kohteen tulee määräaikaan mennessä selvittää kuinka kohteessa varaudutaan liikuntavammaisten mahdollisuuteen poistua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa ja tämän jälkeen toteuttaa selvitystyön perusteella tehtävät tarpeelliset muutokset, jotka parantavat esteettömyyttä ja vammaisten henkilöiden poistumisturvallisuutta. Kohteet, jotka ovat velvollisia laatimaan Pell 15 §:n

---

<sup>91</sup> Rajaniemi 2022.

mukaisen pelastussuunnitelman, liittävätkin pelastussuunnitelmaan selvityksen, kuinka liikuntavammaisten henkilöiden poistumisturvallisuuteen on varauduttu ja kuinka se on toteutettu.

Mikäli Pell 14 §:n omatoimisen varautumisen keinoin, kohteessa ei ole määräaikaan mennessä kyetty, tosiasiallisesti toteuttamaan liikuntavammaisten mahdollisuutta poistua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa, tulisi pelastusviranomaisen antaa kohteen jälkitarkastuksen jälkeen tietyin varauksin uusi määräaika tai käynnistää hallintopakkeinoita. Kohde kohtaisesti ja harkintaa käyttäen, pelastusviranomaisen voi myös antaa suoria, esteettömyyttä ja vammaisten henkilöiden pelastumisen mahdollistavia määräyksiä, kuten esimerkiksi pyörätuolirampin rakentamista rakennuksen uloskäynnin yhteyteen YvL 15 §:n kohtuullisten mukautusten hengessä, tällöin pelastusviranomaisen tulkitsee Pell 10 §:ä, PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeus myönteisesti.

### 7.2.1 Kohtuulliset mukautukset esteettömän poistumisturvallisuuden edistämiseksi

Pell 10 §:n arvoperusteisen tulkinnan mukaan, liikuntavammaisten henkilöiden tulee voida poistua ulos rakennuksesta tai muuhun turvalliseen tilaan onnettomuus ja vaaratilanteissa. Mikäli liikuntavammaisten poistumisturvallisuuden puutteita ei palotarkastuksilla saada muutoin korjattua, voi pelastusviranomaisen antaa poistumisturvallisuutta edistävän korjausmääräyksen YvL 9 §:n mukaisen positiivisen erityiskohtelun valtuuttamana, YvL 15 §:n kohtuullisten mukautusten perusteella. YvL 15 §:ssä säädetään vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumiseksi vaadittavista kohtuullisista mukautuksista. Kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan, että vammaiset henkilöt voivat yhdenvertaisesti saada muun muassa työtä, opetusta, palveluita ja tavaroita. YvL 8 §:n 2 momentin mukaan kieltäytyminen kohtuullisista mukautuksista katsotaan syrjinnäksi.<sup>92</sup> YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista määrittelee kohtuulliset mukautukset koskemaan kaikkea yhteiskunnallista toimintaa, mihin liittyy ihmis- ja perusoikeudet ja sen sovellettavuus ulottuu niin poliittisiin, sivistyksellisiin, sosiaalisiin ja kansalaisoikeuksiin.<sup>93</sup>

Kohtuulliset mukautukset ovat tyypillisesti tilojen esteettömän kulun järjestämistä, kuten esimerkiksi korkeiden kynnysten poistaminen palveluntarjoajan kiinteistöstä, jotta liikuntavammaisilla henkilöillä on mahdollisuus asioida haluamansa palveluntarjoajan liikkeessä.<sup>94</sup> Käsitteellisesti kohtuulliset mukautukset ja esteettömyys ovat eri toimia, niillä on kuitenkin selkeä yhteys toisiinsa. Kohtuullisista mukautuksista hyötyvätkin monet muutkin tahot, kuten tiloissa asioivat toiset liikuntavammaiset, vanhempi väestö ja pientenlasten vanhemmat. Arvioitaessa kohtuullisia mukautuksia, tulee vammaisen ihmisen tarpeiden lisäksi huomioida mukautusten

<sup>92</sup> HE 19/2014 vp, 69.

<sup>93</sup> Anttila & Ojanen 2019, 261–262.

<sup>94</sup> HE 19/2014 vp, 43–44.

kustannukset, siihen saatavat mahdolliset tuet, toiminnanharjoittajan taloudellinen tilanne, koko, laajuus ja luonne.<sup>95</sup>

YVL 15 §:n perusteella tehtyihin kohtuullisiin mukautuksiin, jotka mahdollistavat liikuntavammaisten pääsyn rakennukseen, edistävät myös liikuntavammaisten mahdollisuutta poistua rakennuksesta vaara- ja onnettomuustilanteiden aikana. Tilanteissa, joissa pelastusviranomaisen havaitsee, ettei esteettömyyttä ole toteutettu tai esteettömyysstandardin mukaiset toimet eivät riitä siihen, että liikuntavammaiset henkilöt voisivat pelastautua rakennuksesta, pelastusviranomaisten tuleekin harkita YVL 15 §:n suomien kohtuullisten mukautusten soveltamista, poistumisturvallisuuden esteettömyyden ja liikuntavammaisten henkilöiden pelastautumismahdollisuuksien kohentamiseksi. Pelastusviranomaisen antaessa määräyksiä, jotka edistävät tietyn ryhmän yhdenvertaisuuden toteutumista, kuten liikuntavammaisten poistumisturvallisuutta, puhutaan YVL 9 §:n mukaisesta positiivisesta erityiskohtelusta. YVL 15 §:n mukaiset kohtuulliset mukautukset tulee huomioida Pell 10 §:n arvoperusteisessa tulkinnassa, edesauttamaan ja mahdollistamaan liikuntavammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden toteutumisen.

Hyvä esimerkki kohtuullisista mukautuksista poistumisturvallisuudessa on yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanotto syksyllä 2015, Helsingin paloheinäntunnelin hätäpoistumisteiden korjaamisesta. Tapauksessa tunnelissa olevalle bussipysäkille kulku onnistui liikuntarajoitteiselta henkilöltä, mutta tunnelissa olevaa hätäpoistumistietä liikuntarajoitteinen henkilö ei voinut itsenäisesti käyttää, siellä olevien kynnysten takia. Elokuussa 2015 vammaisjärjestö Kynnys ry teki asiasta kantelun yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistolle, jonka yhdenvertaisuusvaltuutettu käsitteli ja teki siitä korjausehdotuksen HSL:lle. HSL hyväksyi ehdotuksen ja teki hätäpoistumistiehen tarvittavat muutokset hätäpoistumistien muuttamiseksi esteettömäksi.<sup>96</sup>

## 8 Yhteenveto

Tutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää kuinka liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuudet poistua rakennuksista onnettomuus- ja vaaratilanteiden aikana toteutuvat. Rakennusten poistumisturvallisuuden tarkoituksena on, että ihmiset voivat nopeasti ja turvallisesti poistua rakennuksesta onnettomuus ja vaaratilanteissa. Poistumisturvallisuudesta säädetään Pell 10:ssä ja sen vaatimuksia valvotaan pelastusviranomaisten suorittamilla palotarkastuksilla. Tässä tutkimustyössä käsitelty Pell 10 §:n tämänhetkinen tulkinta, perustuu Kuntaliiton ja Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston vuonna 2018 julkaisemaan Pelastuslaitosten

---

<sup>95</sup> Kotkas 2020, 826–827.

<sup>96</sup> Gustafsson 2019, 17.

valvonnan aapiseen. Pelastuslaitosten valvonnan aapinen on luotu tukemaan ja yhdenmukais-  
tamaan pelastuslaitosten käytännönvalvontatyötä. Pelastuslaitosten valvonnan aapinen on  
tarkoitettu pelastuslaitosten käyttöön, helpottamaan valvontatyön suunnittelua, kehittä-  
mistä, seurantaa, arviointia sekä toteuttamista.<sup>97</sup>

Tässä tutkimustyössä tehtyjen havaintojen perusteella voidaan todeta Pelastuslaitosten val-  
vonnan aapisessa olevasta Pell 10 §:n tulkinnasta, että tulkinta painottuu pelastuslain sana-  
muotoiseen tulkintaan. Pelastuslaitosten valvonnan aapisessa määritellellään laajasti mikä on  
uloskäynti ja mikä on kulkureitti sekä mitä saa ja mitä ei saa säilyttää kyseisillä poistumisrei-  
teillä. Esteettömät ja kulkukelpoiset kulkureitit ja uloskäynnit edellyttävät Pelastuslaitosten  
valvonnan aapisen mukaan, sitä ettei niissä ole lukituksia jotka ovat vaikeasti avattavissa. Pe-  
lastuslaitosten valvonnan aapinen ei huomioi lainkaan pelastuslakiin johtaneen HE 257/2010  
vp sisällön kohtaa jossa mainitaan, että poistumisreittien kohdalla tuli huomioida aina esteet-  
tömyys ja vammaisten henkilöiden edellytykset poistua rakennuksesta onnettomuus ja vaara-  
tilanteissa<sup>98</sup>. Pelastuslaitosten valvonnan aapisessa oleva sanamuodonmukainen tulkinta Pell  
10 §:stä ei huomioi mitenkään liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuuksiin poistua raken-  
nuksista onnettomuus ja vaaratilanteissa. Tätä havaintoa tukevat jokaisen kaupungin katuku-  
vassa esiintyvät lukuiset, erilaisten palveluiden tarjoajien rakennukset, joihin ei ole esteet-  
töntä sisäänkäyntiä, jolloin myöskään rakennuksesta ei liikuntavammaisille ole mahdollisuuksia  
pelastautua esimerkiksi tulipalo tilanteessa. Pelastusviranomaisten valvontatyötä tukevan ja  
ohjaavan, Pelastustoimen valvonnan aapisen sanamuodonmukainen mukainen tulkinta Pell 10  
§:stä, jossa säädetään rakennusten poistumisturvallisuudesta, rikkoo Suomessa voimassa ole-  
via perus- ja ihmisoikeuksia ja kaikkien ihmisten välistä yhdenvertaisuutta sekä syrjii liikunta-  
vammaisia henkilöitä.

Jotta liikuntavammaisille henkilöille voidaan turvata yhdenvertaiset mahdollisuudet poistua  
rakennuksista onnettomuus- ja vaaratilanteissa, tässä tutkimustyössä esitetään vaihtoehtoi-  
nen Pell 10 §:n arvoperusteinen tulkinta, jossa huomioidaan liikuntavammaisten henkilöiden  
mahdollisuudet pelastautua rakennuksista onnettomuus ja vaaratilanteissa. Pell 10 §:n 1 mo-  
mentissa todetaan, että kulkureitit ja uloskäynnit tulee pitää kulkukelpoisina ja esteettöminä  
sekä Pell 10 §:n 2 momentti kieltää säilyttämästä mitään tavaroita kulureiteillä ja uloskäyn-  
neissä. Tarkoittaako Pell 10 §:n 1 momentin esteettöminä sana fyysisiä esteitä kulkureiteillä  
ja uloskäyneillä vain tarkoittaako se esteettömyyttä, joka mahdollistaa liikuntavammaisten  
henkilöiden poistumisen rakennuksesta turvallisesti ja nopeasti. Toisaalta Pell 10 §:n 2 mo-  
mentti kieltää säilyttämästä mitään tavaroita, siis esteitä kulkureiteillä ja uloskäynneissä, ku-  
moaako tämä Pell 10 §:n 1 momentin esteettöminä sanan fyysisiä esteitä tarkoittavan

<sup>97</sup> Suomen kuntaliitto 2018, 5.

<sup>98</sup> HE 257/2010 vp, 37.



merkityksen. Koska PeL 10 § on sanamuotojensa takia monitulkintainen, tässä tutkimustyössä tehty arvoperusteinen laintulkinta perustuu lainsäädäntöön.

PeL 10 §:n arvoperusteisessa tulkinnassa huomioidaan voimassa olevat perus- ja ihmisoikeudet, yhdenvertaisuuslainsäädäntö sekä syrjinnän kieltäminen. PeL 10 §:n arvoperusteisen tulkinnan lisäksi, tästä tutkimustyössä käy ilmi viranomaisten velvollisuus edistää perus- ja ihmisoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutumista sekä puuttua ja ennaltaehkäistä syrjintää. Tässä tutkimustyössä PeL 10 §:n arvoperusteinen tulkinta kiinnittää huomiota siihen, että liikuntavammaisilla henkilöillä on yhdenvertaiset mahdollisuudet poistua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa. Tämän tutkimustyön arvoperusteinen tulkinta huomiokin PeL 10 §:n 1 momentin kohdalla, että rakennusten kulkureittien ja uloskäytävien tulee kulkukelpoisuuden osalta mahdollistaa tehokkaan ja turvallisen poistumisen myös liikuntavammaisten osalta, kieltämällä lukitsemissa tai telkeämissä kulkureittien ja uloskäytävien ovia, niin että ne hidastavat tai estävät poistumisen.

PeL 10 §:n arvoperusteisen tulkinnan perusteella rakennusten poistumisturvallisuudessa tulee toteutua perus- ja ihmisoikeudet sekä yhdenvertaisuus. PeL 10 §:n arvoperusteisessa tulkinnassa, esteettöminä sanan merkitys tulee tulkita tarkoittamaan sellaista esteettömyyttä, joka mahdollistaa liikuntavammaisten henkilöiden poistumisen omatoimisesti ulos rakennuksesta tai muuhun turvalliseen tilaan onnettomuus ja vaaratilanteissa. PeL 10 §:n arvoperusteisen tulkinnan mukaan, rakennusten poistumisreittien esteettömyys tulee olla sillä tasolla, että liikuntavammaisen henkilö, joka liikkuu pyörätuolilla, kykenee itsenäisesti niitä käyttämään ja poistumaan ulos rakennuksesta tai muuhun turvalliseen tilaan onnettomuus ja vaaratilanteissa. Tätä esteettömyys vaatimusta tukee pelastuslakiin johtanut HE 257/2010 vp, joka toteaa PeL 10 §:n perusteluissaan, että esteettömyys ja vammaisten henkilöiden mahdollisuudet pelastautua onnettomuus ja vaaratilanteissa tulee huomioida aina rakennusten poistumisturvallisuudessa.<sup>99</sup>

PeL 10 §:n 1 momentin esteettöminä sanan esteettömyyttä tarkoittavaa merkitystä tukee myös PeL 10 §:n 2 momentti, joka selkeä sanaisesti kieltää tavaroiden, siis esteiden säilyttämisen rakennuksen kulkureiteillä, uloskäytävillä sekä kellareiden ja ullakoiden käytävillä ja täten kumoaa 1 momentissa olevan esteettöminä sanan esteitä tarkoittavan merkityksen. Tämän lisäksi tulee huomioida, että liikuntavammaisilla henkilöilläkin tulee olla mahdollisuudet avata kaikki ovet, jotka ovat rakennuksen kulkureiteillä ja uloskäynneillä ja ettei oviaukoissa olevat kynnykset estä tai oleellisesti hidasta poistumista. PeL 10 §:n 2 momentti kieltää säilyttämästä mitään tavaroita rakennuksen poistumisreiteillä, koska ne haittaavat poistumista onnettomuus- ja vaaratilanteissa, jolloin kaikkien yhdenvertainen oikeus turvallisuuteen ei

---

<sup>99</sup> HE 257/2010 vp, 37.

toteudu. PelL 10 §:n 3 momentin kulkureittien ja uloskäyntien valaisu tulee toteuttaa niin, että kaikkien tulee yhdenvertaisesti kyetä havaitsemaan merkinnät ja hyötymään kulkureittien ja uloskäyntien valaistuksesta.

PelL 10 §:n arvoperusteinen tulkinta tulee käytännössä näkyä pelastusviranomaisten suorittamalla palotarkastuksilla. Valvontatoimiin kuuluvissa palotarkastuksissa, pelastusviranomaisen tulee kiinnittää huomiota, että tarkastettavassa kohteessa poistumisturvallisuuden osalta on huomioitu, että liikuntavammaiset henkilöt voivat poistua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa. Jos poistumisturvallisuus ei toteudu liikuntavammaisten henkilöiden osalta, tulee pelastusviranomaisen antaa kohteelle korjausmääräys puutteista. Korjausmääräys tulisi ensisijaisesti kohdentaa PelL 14 §:n omatoimiseen varautumiseen sekä PelL 15 §:n pelastussuunnitelmaan niissä kohteissa, jotka ovat sen velvollisia laatimaan. Palotarkastuskohteen tulee PelL 14 §:n omatoimisessa varautumisessa huomioida liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuudet poistua rakennuksesta esimerkiksi tulipalon aikana sekä toteuttaa tarvittavat käytännön toimenpiteet, että tosiasiallinen mahdollisuus poistua rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa toteutuu myös liikuntavammaisten henkilöiden osalta. Edellä mainitut huomiot tulee kirjata myös kohteen PelL 15 §:n mukaiseen pelastussuunnitelmaan, mikäli kohde on sen velvollinen laatimaan.

## 9 Johtopäätökset

Pelastuslaitosten valvonnan aapisen sekä tässä tutkimustyössä esitetyn kahden haastattelun pohjalta, voidaan muodostaa vahva kuva tämänhetkisestä PelL 10 §:n tulkinnasta. Tämänhetkinen PelL 10 §:n tulkinta painottuu lain sanamuotoiseen tulkintaa, joka ei huomioi riittävästi liikuntavammaisten henkilöiden mahdollisuuksia poistua rakennuksista esimerkiksi tulipalotilanteissa. PelL 10 §:n tämänhetkinen tulkinta syrjii liikuntavammaisia henkilöitä sekä rikkoo heidän perus- ja ihmisoikeuksiaan, tämän johdosta PelL 10 §:n tulkinta tulee suorittaa arvoperusteisesti.

Tämän tutkimuksen tuloksista voidaan tehdä johtopäätökset, että pelastusviranomaisten valvontatyön tueksi tehdyssä Pelastuslaitoksen valvonnan aapisessa, PelL 10 §:n sanamuodon mukainen tulkinta on puutteellinen. Sanamuodon mukaisesta tulkinnasta johtuen PelL 10 §:n kohdalla ei huomioida viranomaisia ja julkista valtaa velvoittavia perus- ja ihmisoikeuksia, yhdenvertaisuuslainsäädäntöä ja syrjinnän kieltoa. Pahimmillaan tällainen lainsäädännön ja tulkinnan puutteellinen tuntemus voi johtaa tarpeettomiin ihmisuhreihin, esimerkiksi tilanteissa, joissa poistumisturvallisuuden puutteiden takia, liikuntavammaisen henkilö ei kykene poistumaan rakennuksesta, jossa on syttynyt tulipalo. Tutkimuksen esiin tulleiden seikkojen perusteella, pelastusalla ei osata huomioida vammaisten henkilöiden kohdalla, heille

yhdenvertaisesti kuuluvia perus- ja ihmisoikeuksia, yhdenvertaisuuden toteutumista ja heitä koskevaa syrjinnän kieltoa.

Pelastusalan yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toimintaohjelman julkaisussa, pelastusalan organisaatioille tehdystä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvokyselystä, käy selvästi ilmi, että pelastustoimen yhdenvertaisuuden toteuttamisessa ja suunnittelussa on kehitettävää. Kyselyyn vastanneet organisaatiot olivat pääsääntöisesti tyytyväisiä pelastustoimessa vallitsevasta ja tasa-arvosta ja yhdenvertaisuuden toteutumisesta, tosin vain 25 % kyselyyn vastanneista organisaatioista oli tehnyt toiminnallisen yhdenvertaisuussuunnitelman. Kyselyssä nostettiin esiin alan koulutukseen liittyvät kielikysymykset yhdenvertaisuuden edistäjänä, lisäksi yhdenvertaisuutta edistävinä toimina pidettiin erilaisten ja eritaustaisten ihmisten, kuten vammaisten henkilöiden palkkaamista alalle. Pelastustoimen koulutukseen liittyvien kielikysymysten lisäksi, pelastustoimen koulutuksessa tulisi vastaajien mukaan kiinnittää huomiota vammaisten ja toimintarajoitteisten henkilöiden pelastamiseen sekä ottaa heidät huomioon turvallisuusviestinnässä.<sup>100</sup>

Pelastusosalalle tehdyn kyselyn perusteella vaikuttaisi, että pelastustoimi mieltää vammaiset henkilöt pelastustoimen kohteiksi, joiden ei tulekaan kyetä itse pelastautua, vaan heidän pelastamisensa suorittaa pelastustoimi.<sup>101</sup> Valitettavasti vammaisten ja toimintarajoitteisten henkilöiden kohdalla nämä kriittiset minuutit, jotka kuluvat heidän pelastamiseensa saattavat olla heille kohtalokkaita. On totta, että osa liikuntavammaisista henkilöistä on niin vaikeasti vammaisia, ettei heillä ole edellytyksiä itsenäiseen poistumiseen rakennuksesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa. Näin vaikeasti toimintarajoitteiset vammaiset henkilöt asuvatkin pääsääntöisesti tuetun asumisen piirissä tai muissa vastaavissa palvelu- tai hoivakodeissa, joissa poistumisturvallisuus ja pelastautumiskäytännöt on toteutettu muilla keinoin ja jotka on tarkoituk- sella jätetty tämän tutkimustyön ulkopuolelle.

PelL 10 §:n sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaisesti toteutetuissa palotarkastuksissa ei kiinnitetä huomiota toimintarajoitteisten ja vammaisten henkilöiden itsenäisiin mahdollisuuksiin pelastautua. Turvallisuusviestinnän kohdentaminen vammaisille ja toimintarajoitteisille henkilöille on hieno ajatus. Turvallisuusviestinnän kautta saatujen tietojen ja taitojen kautta, vammaiset ja toimintarajoitteiset henkilöt kykenevät arvioimaan omia pelastautumisedellytyksiään ja puuttua niissä oleviin epäkohtiin, ennen kaikkea YvL 15 §:n kohtuullisten mukautusten perusteella. Turvallisuusviestinnästä huolimatta pelastusviranomaisilla on kuitenkin lainsäätäjän valvontavastuun kautta, velvollisuus turvata toimintarajoitteisten ja vammaisten henkilöiden mahdollisuudesta poistua rakennuksesta vaara- ja onnettomuustilanteissa.

---

<sup>100</sup> Sisäministeriö 2021:40, 17–18.

<sup>101</sup> Sisäministeriö 2021:40, 17–18.

Kehittämistoimina todettakoon, että mielestäni pelastustoimen perus- ja täydennyskoulutukseen tulee lisätä konkreettista tietoa vammaisuudesta, sen vaikutuksesta vammaisten henkilöiden elämään sekä heidän monimuotoisista toimintakyvyistensä ja erityistarpeista. Omakohtaisten kokemusteni perusteella, pelastusviranomaisten lainsäädännön tuntemusta tulee edistää pelastuslain ja paloturvallisuusasetuksen tuntemuksen lisäksi perustuslain ja sen perusoikeussäännösten tuntemuksessa, tietoisuudesta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamista vaatimuksista, yhdenvertaisuuslain viranomaisille asettamista velvoitteista sekä maankäyttö- ja rakennuslain ja esteettömyysasetuksen määreistä uudis- ja korjausrakentamisessa. Pelastustoimi voisi myös ryhtyä yhteistyöhön esteettömyyttä ajavien järjestöjen kuten esimerkiksi Kynnys ry:n ja Invalidiliiton esteettömyyskeskuksen kanssa, poistumisturvallisuuden esteettömyyden edistämiseksi.

Näkemykseni on, että kohentamalla pelastusviranomaisten tietoutta lainsäädännöstä ja lainsäädännön asettamista velvoitteista, näkyisi se käytännössä myös pelastusviranomaisen työssä, yhdenvertaisuuden ja esteettömyyden edistämisenä sekä vammaisten henkilöiden oikeuksien huomioimisena. Tämän lisäksi, kun vielä pelastusalan yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toimintaohjelman julkaisussa esiin nostettu eritaustaisten henkilöiden, kuten vammaisten henkilöiden palkkaaminen pelastustoimen palvelukseen toteutuisi, toisi se selkeää substanssi-osaamista tosiasiallisen yhdenvertaisuuden ja esteettömyyden toteuttamiseksi pelastustoimen alalla.

Jotta liikuntavammaiset henkilöt voisivat nauttia täysipainoisesti perus- ja ihmisoikeuksista, niiden tarjoamasta suojasta, yhdenvertaisesta mahdollisuudesta osallistua yhteiskuntaan sekä saada haluamiansa palveluita tai tavaroita, edellyttää se yhteiskunnassa tehtäviä laajoja esteettömyyttä kehittäviä ja parantavia toimia. Tämä tutkimustyö on keskittynyt vain pieneen osaan tästä laajasta ongelmasta, mutta samalla kun edistetään yhdenvertaisuuden sekä esteettömyyden toteutumista rakennusten poistumisturvallisuudessa, edistetään samalla muita esteettömyyden ja yhdenvertaisuuden tavoitteita.

Päätän tämän tutkimustyön Eino Leinon runon Vapaa mies, kolmannen säkeen sanoihin:

*”Ja vasta vapaa mies on se, ken tyynnä lausuu Tuonelle: >>Ma kuolla voin, mut kuole ei, min eestä työtä tein.>> Ei kuolema lie ankarin; on kuolo seppel sankarin, kun vaati häntä vakaus ja ihmisoikeus.”<sup>102</sup>*

---

<sup>102</sup> Leino 1912.

## Lähteet

### Sähköiset

Anttila, O. & Ojanen, T. 2019. Yhdenvertaisuuslaki kommentein. E-kirja. Helsinki: Alma Talent.

Eduskunta, 2022. Oikeuslähteet-tietopaketti, Lainsäädäntö. Viitattu 13.01.2022.

[https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen\\_oikeus/kotimaiset-oikeuslahteet/Sivut/Lainsaadanto.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/kotimaiset-oikeuslahteet/Sivut/Lainsaadanto.aspx)

Gustafsson, H. 2019. YK:n vammaissopimus käyttöön! -käsikirja. E-kirja. Helsinki: Invalidiliitto.

Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. 2010. Perusoikeudet. E-kirja. Helsinki: Alma Talent.

HAMK 2018. Erityisryhmien älykäs paloturvallisuus. E-kirja. Hämeenlinna: Publisher.

Hautamäki, V-P. Pelastusviranomaisen ja perusoikeudet. E-kirja. Edilex: Edita Publishing.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Viitattu 13.01.2022. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_309+1993.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_309+1993.pdf)

HE257/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta. Viitattu 13.01.2022. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_257+2010.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_257+2010.pdf)

HE 19/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Viitattu 24.02.2022. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_19+2014.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_19+2014.pdf)

Hirvonen, A. 2011. Mitkä Metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. E-kirja. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Husa, J. & Jyränki, A. 2012. Valtiosääntöoikeus. E-kirja. Helsinki: Kauppakamari.

Ihmisoikeusliitto 2022. Ihmisoikeudet.net. Viitattu 04.10.2022. <https://ihmisoikeudet.net/ihmisoikeudet-suomessa/>

Invalidiliitto 2022. Viitattu 04.01.2022. <https://www.invalidiliitto.fi/esteettomyys>

- Jantunen, J. 2017 Ympäristöministeriön muistio. Ympäristöministeriön asetus rakennusten paloturvallisuudesta. Viitattu 30.5.2022. [https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Rakentamisen/Uusi\\_asetus\\_rakennusten\\_paloturvallisuus\(45212\)](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Rakentamisen/Uusi_asetus_rakennusten_paloturvallisuus(45212))
- Juhila, K. 2021. Laadullisen tutkimuksen käsikirja. E-Kirja. Tampere.
- K 7/2022 vp. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022. E-Kirja. Helsinki.
- Kilpeläinen, N. 2019. Esteetön rakennus ja ympäristö. E-kirja. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Kotkas, T. 2020. Kohtuulliset mukautukset sosiaaliturvajärjestelmässä. Lakimies 1/2020. Helsinki: Suomen Lakimiesyhdistys, 822-844.
- Leino, E. 1912. Tähtitarha. E-kirja. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö kirja.
- Mahlamäki, P. 2015. YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen valinnainen pöytäkirja. E-kirja. Somero: Sälökarin Kirjapaino.
- Mäenpää, O. 2008. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. E-kirja. Helsinki: Edita Prima.
- Oikeusministeriö 2022. Perus- ja ihmisoikeudet. Viitattu 30.08.2022. <https://oikeusministerio.fi/perus-ja-ihmisoikeudet>
- Oikeusministeriö 2021. Yhdenvertaisuus.fi. Viitattu 04.01.2022. <https://yhdenvertaisuus.fi/mita-on-yhdenvertaisuus>
- Pelastuslaki 379/2011. Viitattu 03.01.2022. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379#L4P27>
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Viitattu 10.1.2022. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm\\_25+1994.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm_25+1994.pdf)
- Pitkänen, K. 2016. Keekok Leen episteemisen implikaation malli. Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen valittuja opiskelijatöitä 2015-2016. E-kirja. Turku: Turun yliopisto. <https://core.ac.uk/download/pdf/200332694.pdf#page=166>
- Prontonet 2022. Viitattu 25.9.2022. <https://prontonet.fi/Pronto3/online1/OnlineTilastot.htm#>
- SPEK 2017. Liikkumis- ja toimintaesteisten henkilöiden evakuointi. E-kirja. Helsinki: Grano.
- Sisäinturvallisuus 2022. Viitattu 25.9.2022. <https://sisainturvallisuus.fi/tapaturmat-ja-onnettomuudet>

Sisäministeriön julkaisuja 2021:40. Viitattu 11.08.2022. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163613/SM\\_2021\\_40.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163613/SM_2021_40.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Sisäministeriö 2022. Onnettomuuksien ehkäisy. Viitattu 04.01.2022. <https://intermin.fi/pelastustoimi/onnettomuuksien-ehkaisy>

Sisäministeriö 2022. Pelastustomi.fi. Viitattu 04.01.2022. <https://pelastustoimi.fi/koti-ja-arki/ennaltaehkaisy/poistumisturvallisuus>

Suomen Kuntaliitto 2018. Pelastuslaitosten valvonnan aapinen. E-kirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suomen perustuslaki 731/1999. Viitattu 04.01.2022. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Suomen YK-Liitto 2022. Vammaisten oikeudet. Viitattu 04.01.2022. <https://www.yk-liitto.fi/yk-teemat/ihmisoikeudet/vammaisten-oikeudet>

THL. 2022. Sote-uudistus Yhdenvertaisuuden käsiteet. Viitattu 29.01.2022. <https://thl.fi/fi/web/sote-uudistus/palvelujen-jarjestaminen/yhdenvertaisuus/yhdenvertaisuuden-kasitteet>

THL 2022. Vammaispalvelujen käsikirja. Viitattu 04.01.2022. <https://thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/vammaisuus-yhteiskunnassa/esteettomyys-ja-saavutettavuus>

Valtioneuvosto 2022. Viitattu 04.01.2022. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/onnettomuuksien-ehkaysyn-toimintaohjelmalla-parannetaan-arjen-turvallisuutta>

Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014. Viitattu 04.01.2022. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141325>

YK:n Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista 27/2016. Viitattu 04.10.2022. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141325>

Ympäristöministeriön asetus rakennusten paloturvallisuudesta 848/2017. Viitattu 31.8.2022. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170848>

Ympäristöministeriö muistio 2017. Valtioneuvoston asetus rakennusten esteettömyydestä. Viitattu 14.02.2022. [https://ym.fi/documents/1410903/38439968/Muistio\\_esteettomyys-DD662E4B\\_C2BA\\_4A99\\_91FC\\_6137B4DA3441-127523.pdf/d668667d-6876-59fe-c598-9ee9b4b33b24/Muistio\\_esteettomyys-DD662E4B\\_C2BA\\_4A99\\_91FC\\_6137B4DA3441-127523.pdf?t=1603260122680](https://ym.fi/documents/1410903/38439968/Muistio_esteettomyys-DD662E4B_C2BA_4A99_91FC_6137B4DA3441-127523.pdf/d668667d-6876-59fe-c598-9ee9b4b33b24/Muistio_esteettomyys-DD662E4B_C2BA_4A99_91FC_6137B4DA3441-127523.pdf?t=1603260122680)

Ympäristöministeriön 2018. Ympäristöministeriön ohje rakennuksen esteettömyydestä. Viitattu 15.02.2022. [https://ym.fi/documents/1410903/38439968/Ohje\\_esteettomyys\\_2018-A2B183D6\\_3C10\\_40A3\\_AE1F\\_DB0898AAC3D8-137003.pdf/86e77f87-c19d-4139-f744-531b500b9a86/Ohje\\_esteettomyys\\_2018-A2B183D6\\_3C10\\_40A3\\_AE1F\\_DB0898AAC3D8-137003.pdf?t=1603260121408](https://ym.fi/documents/1410903/38439968/Ohje_esteettomyys_2018-A2B183D6_3C10_40A3_AE1F_DB0898AAC3D8-137003.pdf/86e77f87-c19d-4139-f744-531b500b9a86/Ohje_esteettomyys_2018-A2B183D6_3C10_40A3_AE1F_DB0898AAC3D8-137003.pdf?t=1603260121408)



### Julkaisemattomat

Hilkamo, A. 2022. Hallinto-oikeuden tuomari, haastattelu 1.6.2022. Turun hallinto-oikeus. Turku.

Rajaniemi, K. 2022. Neuvotteleva virkamies, haastattelu 13.7.2022. Sisäministeriön pelastusosasto. Helsinki.

## Kuviot

Kuvio 1: Virastotalon esteettömyysratkaisu.. .....	21
--	----

## Liite 1 - Lainsäädäntöliite

Tähän liitteeseen on kerätty perustietoutta Suomalaisesta lainsäädännöstä, liitteestä löytyy tarkempaa tietoa niin oikeushierarkiasta, perus- ja ihmisoikeuksista, kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, yhdenvertaisuuslaista, syrjinnän kiellosta sekä kaikesta muusta lainsäädännöstä, jota tämän tutkimustyön kirjoittamisen tukena on käytetty. Tämä lainsäädäntöliite on tarkoitettu ennen kaikkea pelastusviranomaisten käyttöön. Tästä liitteestä pelastusviranomaiset saavat tietoa, heitä velvoittavaista perustuslaillisista ihmis- ja perusoikeuksista, kansainvälisistä ihmisoikeuksista, yhdenvertaisuuslainsäädännöstä, syrjinnän kiellosta sekä muusta lainsäädännöstä, joka tukee yhdenvertaisuuden edistämistä sekä syrjinnän kieltoa. Tämän liitteen tarkoituksena onkin lisätä pelastusviranomaisten tietoutta, viranomaisia ja julkista valtaa koskevista yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon edistämismenestyksistä omilla toimintalueillaan ja siten edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja syrjinnän kieltoa pelastusviranomaisten toimissa.

### Perus- ja ihmisoikeudet sekä yhdenvertaisuuslaki

Pelastuslain niin kuin muunkin lainsäädännön arvoperusteissa lain tulkinnassa tulee ottaa huomioon oikeusjärjestelmän perusarvot, joiden lähteinä toimivat oikeusvaltio- ja demokratiaperiaate, yleiset oikeusperiaatteet sekä ihmis- ja perusoikeudet.<sup>103</sup> Pelastusviranomaisten onkin arvoperusteista lain tulkintaa sekä muuta toimintaansa huomioiden, tärkeä tuntee viranomaisia velvoittavat Suomen perustuslain perusoikeussäännökset, kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä yhdenvertaisuuslain säädökset. Tämän johdosta tässä tutkimustyössä käydään läpi edellä mainittuja, viranomaisia velvoittavia perus- ja ihmisoikeuksia sekä yhdenvertaisuuslainsäädäntöä, joita on myös sovelluttu PelL 10 §:n arvoperusteiseen, perus- ja ihmisoikeus myönteiseen, yhdenvertaisuutta edistävään ja syrjintää estävään laintulkintaan.

Syrjinnänvastainen kielto sekä ihmisten yhdenvertaisuus ovat keskeisimmät teemat Suomen perustuslain perusoikeuksissa, kuin myös YK:n vammaistenhenkilöiden oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Suomessa kaikki henkilöt ovat kolmen eri tahon muodostamien ihmis- ja perusoikeuksien suojassa. Nämä kolme eri suojaavaa tahoa ovat EU-oikeuden perusoikeudet, kotimaisen perustuslailliset perusoikeudet sekä niitä täydentävät kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Ihmisoikeuksien vähimmäistaso määritellään kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla, jotka turvataan kansallisella lainsäädännöllä, ihmisoikeuksien tarjoamasta suojasta nauttivatkin maailman laajuisesti kaikki ihmiset.

Suomessa kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia täydentävät Suomen perustuslaissa olevat perusoikeudet, joiden tarjoaman suoja on osittain laajempi, mitä kansainväliset

---

<sup>103</sup> Hirvonen 2011, 40.

ihmisoikeussopimukset tarjoavat. Jokainen valtio ratifioi kansainväliset ihmisoikeussopimukset, ratifioinnin jälkeen valtioiden tulee noudattaa näitä sopimuksia, Suomessa sopimuksia ei ratifioida ennen kuin lainsäädäntö on muokattu vastamaan ihmisoikeussopimuksia. Kansallisen lain asema Suomessa on saatettu muun muassa YK:n kansalais- ja poliittisten oikeuksien yleissopimukselle sekä Euroopan ihmisoikeussopimukselle. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamisen ja toteutumisen edistämisen vastuu on lainsäädännöllisesti viranomaisilla. Suomessa ylimmät laillisuusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen johdolla seuraavat perusoikeuksien toteutumista.

Perustuslain perusoikeussäännöksiä voidaan soveltaa lainsäädännön rinnalla tai tulkinnassa, sekä niihin voidaan vedota myös viranomaiskäsittelyssä että tuomioistuimissa. Korkein hallinto-oikeus ja korkein oikeus tukeutuvat ratkaisuisaan usein myös kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.<sup>104</sup> Vuonna 1995 valmistuneessa perusoikeusuudistuksessa on kansainvälisesti vertailtuna hyvin nykyaikainen sekä laajasti kattava perusoikeusnormisto. Suomen perustuslaissa, johon sisältyy vuoden 1995 perusoikeusuudistus, onkin tunnustettu poliittiset ja kansalaisoikeudet yhdessä sivistyksellisten, taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien kanssa.<sup>105</sup>

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa joulukuussa 2006 usean vuosien neuvotteluiden jälkeen. YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista tarkoituksena on edistää vammaisten henkilöiden ihmisarvon kunnioittamista sekä varmistaa yhdenvertaiset ja täysimääräiset ihmisoikeudet vammaisille henkilöille. Suomi allekirjoitti YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen maaliskuussa 2007 ja ratifioi sopimuksen jo kesäkuussa 2016. YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista tarkoituksena on taata vammaisille kaikilla elämänalueilla tasapuolinen kohtelu sekä luoda kansallisilla tasoilla säädöksiä ja lakeja, jotka estäisivät vammaisten syrjintää. Sopimus säätää myös vammaisten henkilöiden yhtäläisistä osallistumismahdollisuuksista yhteiskunnalliseen toimintaan, jotka on kansallisella tasolla taattava, samoin kuin vammaisten erityistarpeetkin. Sopimuksessa korostetaan ennakkoluulojen ja stereotyyppien poistamista, asennemuutoksen tärkeyttä sekä tietoisuuden lisäämistä vammaisten ihmisoikeuksien toteutumiseksi ja aseman kohentamiseksi. Vaikka YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista takaa vammaisille henkilöille kaikkia samat ihmisoikeudet, kuin muullekin väestölle ja, että valtioilla on vastuu huolehtia ihmisoikeuksien toteutumisesta kaikkien henkilöiden kohdalla, niin tästä huolimatta vammaiset henkilöt kokevat maailmanlaajuisesti syrjintää ja ovatkin maailman suurin syrjitty ihmisryhmä, sillä vammaisia on noin 15 % maailman väestöstä.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> Ihmisoikeusliitto 2021.

<sup>105</sup> Ojanen & Scheinin 2010, luku 4.

<sup>106</sup> Suomen YK-Liitto 2021.

## Säädöshierarkia Suomen lainsäädännössä

Nykyaikaisessa demokraattisessa valtiossa oikeusnormien kokonaisuus on jäsenelty hierarkkisesti vähintään kahteen eri normiportaisiin, hallitusvallan antamiin asetuksiin sekä parlamentin säätämiin lakeihin. Suomen lisäksi monessa muussakin maassa perustuslaki on eriytetty muusta lainsäädännöstä. Muodollisesti perustuslaki asemoidaan oikeusjärjestelmän kansallisen normihierarkian ylimmäksi oikeussäännökseksi ja sisällöllisesti se määrittelee yhteiskunta- ja oikeusjärjestelmän perusteet, Suomen perustuslain 106 §:ssä todetaankin, että mikäli sovellettavan lain säännös tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa on selkeässä ristiriidassa perustuslain kanssa, on tuomioistuimen asetettava etusijalle perustuslain säännös.<sup>107</sup>

Säädöshierarkia määrittää eri säädösten keskinäisiä suhteita. Suomalaisessa säädöshierarkiassa ylimpänä onkin perustuslaki, josta seuraavina tulevat muut lait, valtioneuvoston ja Presidentin antamat asetukset, muiden ministeriöiden asettamat asetukset sekä muut alemman tasoiset säädökset. Tulkittaessa eri lakeja ja verrattaessa alemman tason säädöstä, ylemmän tason säädökseen, alemman tasoinen säädös ei saa olla ristiriidassa suhteessa ylemmän tason säädökseen. Suomen oikeusjärjestykseen vaikuttaa myös EU-oikeus, kansallisen säädöksen ollessa ristiriidassa EU-oikeuden kanssa, tulee kansallisen tuomioistuimen soveltaa EU-oikeuden säädöstä.<sup>108</sup>

Kansallisesti ylemmän tasoinen laki syrjäyttää alemman tasoisen lain, myös myöhemmin säädetty laki syrjäyttää aiemmin säädetyn lain sekä erityislaki tavallisen lain, poikkeuksena tästä on perustuslaki, jota ei voi syrjäyttää muu kuin uusi säädetty perustuslaki. Asetukset ja säädökset ovat lähtökohtaisesti aina lakeja alempiasteisia, perustuslain 107 § toteaaakin, että mikäli jokin lakia alempiasteisen säädöksen kuten esimerkiksi asetuksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai minkään muun lain kanssa, ei sitä saa soveltaa viranomaisessa eikä tuomioistuimessa.<sup>109</sup>

Valtiosääntönormisto on osa perustuslakia ja siihen kuuluvat valtiollistenelinten keskinäiset suhteet vaikuttavat heikosti muiden oikeusjärjestelmän aloille, kun taas Suomen perustuslain perusoikeudet ulottavat vaikutuksensa melkein kaikilla oikeudenaloille. Perusoikeuksiin kuuluvat perusoikeudet ovat hyvin saman suuntaiset kuin kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joita Suomi on sitoutunut noudattamaan, tästä johtuukin osittainen päällekkäisyys ihmis- ja perusoikeuksien sisältöjen kesken. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset, jotka Suomi on voimaansattanut, katsotaankin olevan oikeudelliselta merkitykseltään hyvin merkittäviä, jonka

---

<sup>107</sup> Karapuu 2011, luku 1.1.

<sup>108</sup> Eduskunta 2022.

<sup>109</sup> Husa & Jyränki 2012, 91–93.

takia ne voidaan katsoa kuuluvan Suomen aineelliseen valtiosääntöön, joskaan Suomen lainsäätäjät eivät ole voineet vaikuttaa niiden sisältöön.<sup>110</sup>

Suomen oikeusjärjestykseen kansainväliset ihmisoikeussopimukset on liitetty joko poikkeus- tai tavallisilla lailla, eikä niitä ole kirjattu perustuslakiin. Perustuslain 22 § sisältääkin veloitteen julkiselle vallalle turvata perusoikeudet ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämän liitännäissäännön kautta, täydentävät kansainväliset ihmisoikeussopimukset kotimaisia perusoikeussäännöksiä, muodostaen niiden kanssa säännöskokonaisuuksia. Kansainvälisten ihmisoikeuksien asemaa lainsäädännössä kuvaa hyvinkin perustuslain 23 §, jonka mukaan edes poikkeusolot eivät oikeuta poikkeamaan kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista.<sup>111</sup>

#### Ihmis- ja perusoikeudet Suomessa

Ihmis- ja perusoikeuksien kesken on suomalaisessa oikeusteksteissä tehty selkeä ero. Ihmisoikeuksien on katsottu kuuluvan kansainväliseen asiayhteyteen, jossa kansainvälisesti kaikille ihmisille on vaadittu tunnustettavan oikeuksia tai arvoja ja niille on saatu kansainvälinen hyväksyntä, kun taas käsitteellisesti perusoikeudet ovat ensisijaisesti valtiosisäisiä oikeuksia.<sup>112</sup>

Ihmis- ja perusoikeudet muodostavat Suomessa ihmisille kolmenlaisen suojajärjestelmän. Kaikkia Suomessa oleskelevien henkilöiden oikeutta turvaa kotimainen perusoikeusjärjestelmä, tätä perusoikeussuojaa täydentävät EU-oikeuden perus- ja ihmisoikeudet sekä Suomen kansainväliset ihmisoikeussopimukset, jotka on laadittu Yhdistyneissä kansakunnissa (YK), Euroopan neuvostossa (EN) tai Kansainvälisessä työjärjestössä (ILO). Kansainvälisten valtiosopimusten laajassa joukossa, ihmisoikeussopimuksilla on tietynlainen erityisasema. Ihmisoikeussopimukset asettavat velvollisuuksia sopijavaltioille, tämän lisäksi ne samalla tunnustavat oikeuksia ihmisille, jotka ovat sopijavaltioiden oikeudenkäytönpiirissä.<sup>113</sup>

Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan perustavanlaatuisia yksilön oikeuksia turvaavia kansainvälisiä sopimuksia. Suomi on sitoutunut noudattamaan useita eurooppalaisia sekä maailmanlaajuisia ihmisoikeussopimuksia ratifioimalla ja liittämällä ne osaksi suomalaista oikeusjärjestystä. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä ihmisoikeuksien ydinsisältöä tiivistettiin perustuslain perusoikeuslukuun. Vakiintuneen käsityksen mukaan ihmisoikeussopimukset määrittelevät kansainvälisesti yksilöiden oikeuksien minimitason, tason jonka taas valtiosisäiset perusoikeudet ylittävät. Vaikka kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla ei ole etusijaa Suomessa myöhempään valtiolliseen lakiin verrattuna, tulisi *lex posterior*<sup>114</sup> säännöstöä pyrkiä

<sup>110</sup> Husa & Jyränki 2012, 69.

<sup>111</sup> Husa & Jyränki 2012, 100.

<sup>112</sup> Husa & Jyränki 2012, 377–378.

<sup>113</sup> Karapuu 2011, 2.4.

<sup>114</sup> *Lex posterior* periaatteen mukaan, myöhemmin voimaan tullut laki, syrjäyttää aiemmin voimaan tulleen lain.

lieventämään ja tulkita lain sanamuoto, aiemmin voimaansaatetun ihmisoikeussopimuksen hengessä, huomioiden PL 22 §:n säädökset, perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta.<sup>115</sup> PL 22 § velvoittaa julkista valtaa<sup>116</sup> huolehtimaan ja turvaamaan ihmis- sekä perusoikeuksien toteutumisen, tämän johdosta PL 22 §:ää pidetäänkin perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan normatiivisena perustana. Perustuslakivaliokunta on myös linjannut (PeVL 2/1990 vp), että lain tulkintatilanteissa on pyrittävä ratkaisuun, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista, eli on ihmisoikeusystävällisin ratkaisu. Korkein oikeus sekä korkein hallinto-oikeus ovat usein viittaneet ratkaisuissaan<sup>117</sup> PL 22 §:ää, toisaalta tapauksessa KHO 2004:68 on tukeuduttu perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen laintulkintaan ilman PL 22 §:n soveltamista. Kansainväliset sopimukset, jotka käsittelevät yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia tulee nykypäivänä saattaa voimaan lailla, näin ei ole ollut aina. Osa ihmisoikeussopimuksista on saatettu voimaan asetuksella, ne ovat kuitenkin osana Suomen oikeusjärjestystä sovellettavissa tuomioistuinten ratkaisutoiminoissa. Ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteiden mukaisesti, asetuksella voimaan saatetut sopimukset ovat käyttökelpoisia, vaikka sovellettava kansallinen säädös olisikin lain tasoinen.<sup>118</sup>

#### Perusoikeudet yksilön suojana

Hallituksen esitys (309/1993, jäljempänä HE 309/1993 vp) perustuslain perusoikeuksien muuttamisesta, toteaa esityksen vaikutuksista, että perusoikeusuudistuksen myötä mahdollisuudet yksilön perusoikeuksiin vetoamiseen viranomaisissa sekä tuomioistuimissa kohentuu huomattavasti. Uudistus laajentaa ja parantaa yksilön perustuslaintasoisia oikeuksia ja turvaa eri aloilla. Kohentuneet perusoikeudet näkyvät yksilön arjessa pääosin tavallisen lainsäädännön kautta ja asettavat tietyt raamit lainsäädäntötyölle, joka kohdistuu yksilön asemaan, toisaalta se myös mahdollistaa aiempaa tiukemmat mahdollisuudet rajoittaa lailla yksilöiden perusoikeuksia. Selkeästi määritellyt perusoikeudet, helpottavat yksilön mahdollisuutta hahmotamaan oikeutensa sekä oman asemansa suhteessa ympäristöön, yhteiskuntaan ja julkiseen valtaan. Ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista lainvalmistelutyössä valvovat perustuslakivaliokunta, oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies.<sup>119</sup> Perustuslain säännösten soveltaminen sekä käyttäminen ei enää kuulu pelkästään valtionorgaaneille vaan nykyisin myös viranomaiset ja tuomioistuimet käyttävät perustuslainsäännöksiä, joko suorasta soveltamisesta, perustuslainsäännösten käytöstä tulkintaperusteina.<sup>120</sup> Hyvänä esimerkkinä perustuslainsäädännön soveltamisesta voidaan käyttää PL 16 §:ssä mainitut sivistykselliset oikeudet, PL 16

<sup>115</sup> Husa & Jyränki 2012, 380–381.

<sup>116</sup> Julkisella vallalla viitataan tuomioistuimiin, lainsäätäjiin ja hallintoviranomaisiin.

<sup>117</sup> Kts. KKO 2008:10 ja KHO 2002:43.

<sup>118</sup> Karapuu 2011, 2.4.

<sup>119</sup> HE 309/1993, 34–35.

<sup>120</sup> Husa & Jyränki 2012, 83.

§:n mukaan kaikille ihmisille taataan maksuton perusopetus ja siihen liittyy oppivelvollisuus, josta myös säädetään lailla. Tämän lisäksi jokaisella on säännöksen mukaan yhdenvertainen mahdollisuus saada muutakin kuin perusopetusta erityisten tarpeittensa ja kykyjen mukaisesti, vähävaraisuuden estämättä sitä. Vaikka perustuslaissa ei käsitellä esteettömyyttä, voidaan PL 16 §:n säännöksestä johtaa vaatimus esteettömyydelle, koska säännöksen mukaan jokaisen on voitava osallistua maksuttomaan perusopetukseen, ei säännöstä voida toteuttaa ilman esteettömiä koulurakennuksia.<sup>121</sup>

PL 1 §:n 2 momentissa säädetään, valtiosäännön turvaamaan yksilön oikeudet, vapauden ja ihmisarvon loukkaamattomuuden sekä oikeudenmukaisuuden edistämisen yhteiskunnassa. Perusoikeudet on koottu perustuslain toiseen lukuun ja Suomen perusoikeus järjestelmä voidaan määritellä seuraavasti: ” perusoikeudet ovat perustuslain perusoikeusluvussa turvattuja yksilön oikeuksia.” Valtiosääntöoppien mukaan tavallisten oikeuksien ja perusoikeuksien selkeimpinä eroina on pidetty perusoikeuksille kohdennettua korkeampaa muodollista lainvoimaa ja että ne on turvattu perustuslaissa. Tavalliseen lakiin verrattuna perustuslakia on taasen vaikeampi muuttaa ja se on normihierarkkisesti asetettu tavallisten lakien yläpuolelle. Onkin luontevaa nostaa perusoikeudet, perustuslain ylemmän asteisen lainvoiman tasolle, kun tavanomaiset oikeudet voidaan turvata normaalin asteisilla lainsäännöksillä.<sup>122</sup> Aikaisemmin perusoikeuksilla on ollut merkitystä lainsäätämisyjärjestyksessä ja niihin onkin vedottu lähinnä lainsäädäntömenettelyssä. Tällä hetkellä perusoikeudet antavat enenevässä määrin merkitystä yksilön oikeuksista, kun niitä sovelletaan yhä useammin tuomioistuimissa ja viranomaiskäsitelyissä. PL 106 §:n perustuslain etusijaisuutta tuomioistuin käsiteltyssä, korostaa perustuslain lisäksi perusoikeuksien merkitystä. Yksittäisten ihmisten kannalta on tärkeää, että hän voi yhä helpommin vedota suoraan perustuslaillisiin perusoikeuksiinsa. Oikeusvaltion olennaisina tunnusmerkkeinä voidaan pitää perusoikeuksia, joihin sisältyy oikeusturvan ja kansalaisvapauksien sisältyminen valtiosääntönormistoon. Ihmisten kykyä hahmottaa omia oikeuksiaan sekä omaa suhdettaan yhteiskuntaan, ympäristöön ja julkiseen valtaan, tukee yksilöiden perusoikeuksien selkeä määrittely.<sup>123</sup>

Oikeuskirjallisuudessa perusoikeudet ryhmitellään yleensä neljään eri oikeuksiin, jotka ovat: 1. Yhdenvertaisuusoikeudet 2. Osallistumisoikeudet 3. Hyvinvointioikeudet 4. Oikeusturva ja vapausoikeudet.<sup>124</sup> Yhdenvertaisuuden ja esteettömyyden kannalta tärkeimmät ovat yhdenvertaisuusoikeudet, joita täydentävät syrjinnän kieltö. PL 6 § 1 momentti säätää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta käsittelevän pääperiaatteen, vaatimuksen samanlaisesta ja yhdenvertaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa sekä mielivaltaisuuden kiellon. Ihmisten

<sup>121</sup> Gustafsson 2019,16.

<sup>122</sup> Karapuu 2011, 2.1.

<sup>123</sup> Karapuu 2011, 1.1.

<sup>124</sup> Husa & Jyränki 2012, 373.



yhdenvertaisuus lain edessä asettaa perinteisesti vaateen soveltaa lakeja yhdenvertaisesti. Yhdenvertaisuussäännös asettaa myös viranomaisille vaateen soveltaa lakeja saman yhdenvertaisuus periaatteen mukaisesti, tekemättä asianosaisten välille muita eroja kuin mitä laissa ilmenee. Yhdenvertaisuusperiaatteen tarkoituksena onkin toimia viranomaisten ja tuomioistuinten harkintavaltaa rajoittavan tekijänä. Yhdenvertaisuus periaate rajoitta samoin myös lainsäätäjän toimia, lainsäätäjä ei saa asettaa samassa tilanteessa olevaa ihmistä tai ihmisryhmää eriarvoiseen asemaan, paitsi tilanteissa jossa edistetään yhdenvertaisuuden tai tasa-arvon toteutumista.<sup>125</sup> Tällöin puhutaan positiivisesta erityiskohtelusta, joka on ihmiselle tai ihmisryhmälle suunnattua oikeansuhtaista erityistä kohtelua, jonka perusteena on tosiasiallinen yhdenvertaisuuden toteuttaminen, kuten kiinteän pyörätuolirampin asentaminen kiinteistön sisäänkäynnin yhteyteen, jotta liikuntavammaiset henkilöt voivat asioida kiinteistössä.<sup>126</sup>

Perusoikeuksiin kuuluu myös PL 7 § 1 momentti jokaisen oikeus turvallisuuteen, elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen. Säännös antaa turvaa perinteisesti vapauteen, koskemattomuuteen ja henkeen kohdistuvia oikeudettomia tekoja kohtaan, joiden suoja on toteutettu kriminalisoimalla tämänkaltaiset teot rikoslaisa. Säännös velvoittaa valtion turvaamaan lainsäädäntötoimin nämä oikeudet niin muilta ulkopuolisilta loukkauksilta kuin myös julkisenvallan itse tekemiltä rikkomuksilta. Henkilökohtainen turvallisuus tuodaan erikseen esiin PL 7 §:n 1 momentissa ja turvallisuuden esiintuominen korostaa julkisenvallan veloitetta toimia ihmisten suojaamiseksi kaikilta oikeuden vastaisilta teoilta ja rikoksilta.<sup>127</sup>

Yhdenvertaisuuslaki ja YK:n Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus

Yhdenvertaisuuslaki täsmentää kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja PL 6 §:n syrjinnän vastaista kieltoa ja yhdenvertaisuusääntelyä sekä julkiselle vallalle asetettua veloitetta turvata ihmis- ja perusoikeuksien toteutuminen PL 22 §:n mukaisesti.<sup>128</sup> YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista, puolestaan velvoittaa siihen sitoutuneita jäsenvaltioita takaamaan kaikki ihmisoikeussopimuksilla vahvistetut oikeudet myös vammaisille henkilöille.<sup>129</sup> Soveltamisalaltaan YvL on hyvin kattava, sillä on merkittävä vaikutus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, EU-oikeuden syrjintä ja yhdenvertaisuusnormeja ja perustuslain konkretisoivana säädöksenä. Yhdenvertaisuus- ja syrjintänormien asema Suomalaisessa lainsäädännössä on hyvin kattava ja siitä säädetäänkin laajalti muussakin lainsäädännössä, kuten esimerkiksi hallintolaissa (423/1998).<sup>130</sup>

<sup>125</sup> HE 309/1993 vp, 42–43.

<sup>126</sup> THL 2022.

<sup>127</sup> HE 309/1993 vp, 46–47.

<sup>128</sup> Anttila & Ojanen 2019, 7.

<sup>129</sup> Karapuu 2011, 2.4.

<sup>130</sup> Gustafsson 2019, 38.

YK:n vammaisia koskeva yleissopimus on luotu, koska vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksia ei ole kyetty turvaamaan aiempien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella. Tämä on luonut tarpeen säätää kansainvälisen asiakirjan, jossa erikseen säädetään vammaisille kuuluvista perusvapauksista ja ihmisoikeuksista.<sup>131</sup> YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia turvaava yleissopimus, täydentää aiempia YK:n ihmisoikeussopimuksia. Sopimus vahvistaa kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien kuulumisen vammaisille henkilöille ja takaa heille mahdollisuuden nauttia ilman syrjintää kaikista vapauksista ja oikeuksista. Yhdenvertainen kohtelu sekä syrjinnän kieltä ovat vammaisten oikeuksien edistämisen keskeisimmät toimet. Syrjinnän kieltä sekä toimet syrjinnän poistamiseksi ja yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi, vaativat toimia ja mukautuksia, jotka sopimus osoittaa. Sopimuksen ihmisoikeusperusteinen lähestymistapa tähdentää tasa-arvoa, täyttä osallisuutta ja osallistumista. Laaja-alaisesti ymmärrettyinä, osallisuus sekä osallistuminen, kuten saavutettavuus ja esteettömyys, vaikuttavat yleisinä periaatteina sopimuksen tulkittaan.<sup>132</sup> Yleissopimus on kansainvälinen ihmisoikeusasiakirja, joka vahvistaa aiempien ihmisoikeuksien sekä sopimuksessa esiintyvien uusien ihmisoikeuksien, kuten perusvapauksien ja esteettömyyden kuulumisen kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti sekä vahvistaa kaikkien ihmisyksilöiden synnynnäisen arvon. Yleissopimus keskittyy poistamaan ihmisoikeusongelmia, kuten syrjintää ja saavutettavuusongelmia, joita vammaiset henkilöt kohtaavat päivittäin. Näihin ihmisoikeusongelmiin pyritään puuttamaan luotujen valvontamekanismien avulla.<sup>133</sup>

Valvontamekanismit jakautuvat yleissopimuksessa kansalliseen sekä kansainväliseen järjestelmään. Valvontamekanismin kansainvälisen osuuden osalta, sopimukseen sitoutuneiden valtioiden on määräajoin raportoitava, YK:n vammaisten sopimusten valvovalle kansainväliselle komitealle, ihmisoikeuksien toteutumisesta valtiossa. Kansallisella tasolla valvontakoneistoon kuuluu kolme toisiinsa nivoutunutta asiakokonaisuutta. Sopimukseen sitoutuneen valtion on ensimmäiseksi perustettava kansallista täytäntöönpanoa varten, yksi tai useampi yhteistyötaho, jonka tarkoituksena on saattaa sopimus osaksi valtion omaa oikeusjärjestelmää. Yleissopimus edellyttää, yhteistyötahojen puitteissa luomaan koordinaatiojärjestelmän, helpottamaan kansallista täytäntöönpanoa ja siihen liittyviä toimintoja eri tasoilta ja aloilta. Koordinaatiojärjestelmä on puolueeton keskustelufoorumi asioiden valmistelua sekä lopullisia päätöksiä varten. Toiseksi sopimukseen sitoutuneen valtion on myös nimettävä tai perustettava itsenäinen ja riippumaton kansallinen toimielin, jonka tehtävänä on suojella, edistää ja seurata yleissopimuksen täytäntöönpanoa. Kansallisen ihmisoikeusinstituution Suomessa muodostavat Eduskunnan oikeusasiamies, ihmisoikeuskeskus sekä sen yhteydessä operoiva ihmisoikeusvaltuuskunta, joka koostuu osittain eri vammaisjärjestöjen edustajista. Kolmanneksi

---

<sup>131</sup> Gustafsson 2019, 5.

<sup>132</sup> Mahlamäki 2015,4–6.

<sup>133</sup> Gustafsson 2019, 5.

vammaisjärjestöt ja vammaiset henkilöt on otettava osallisiksi yleissopimuksen kansallisiin valvontatoimiin. Merkittävänä yksityiskohtana on pidettävä yleissopimuksen asettamaan velvoitetta Suomen valtiolle, neuvotella vammaisjärjestöjen ja vammaisten henkilöiden kanssa jokaisessa heitä koskevissa asioissa. Yleissopimuksen artikla 33 velvoittaa kansallisella tasolla yhteiskunnan ottavan osaa sopimuksen toimeenpanotoimintoihin. Yleissopimuksessa esiintyvälle edistämiselvoitteella tarkoitetaan koulutusta, ohjausta ja neuvontaa vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksista, kun taas suojelulla tarkoitetaan henkilökohtaisen ohjauksen ja avun antamista vammaisille heidän tekemissään yksilövalitusasioissa. Suojelun varmistaminen edellyttää sopimuksen mukaan tehokkaan ihmisoikeusloukkauksien hyvitysjärjestelmän toteuttamisen Suomeen. Seurannalla, sopimuksessa tarkoitetaan valvontaa niin, että Suomen valtio tehokkaasti täyttää ja toteuttaa sopimusvelvoitteensa.<sup>134</sup>

PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksestä käy ilmi muodollinen eli oikeudellinen yhdenvertaisuus kuin myös tosiasiallinen tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Muodollinen eli oikeudellinen yhdenvertaisuus asettaa vaateen kohdella samanlaisia tapauksia samalla tavalla, esimerkiksi etuskäsittelyissä. Muodollisella yhdenvertaisuudella on vahva yhteys estää välitöntä syrjintää, kuten ihmisten eriarvoista kohtelua, jonkun ei hyväksyttävän seikan, kuten vaikka vammaisuuden perusteella. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus pyrkii korjaamaan, yhteiskunnassa esiintyvän tosiasialliseen eriarvoisuuden, joka voi johtua lainsäädännön ohella erilaisista taloudellisista, oikeudellisista tai yhteiskunnallisista rakenteista, yksityisten toimijoiden tai julkisen vallan toimista. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen saattaa vaatia toisinaan muodollisen yhdenvertaisuuden rikkomista, jonkin tietyn ryhmän olosuhteiden tai aseman parantamiseksi.<sup>135</sup>

YvL tulkinnalle on ominaista PL 22 §:n mukainen, ihmis- ja perusoikeusmyönteinen laintulkinta, jonka Eduskunnan perustuslakivaliokunta on määritellyt seuraavasti: Perusoikeuksien normaaleissa soveltamistilanteissa tavallisen lain säännökset ja perusoikeuksiansäännökset vaikuttavat molemmat ratkaisun perusteina. Tuomioistuimissa joudutaan hyvin harvoin tilanteisiin, joissa olisi selkeä ristiriita lain säännöksen ja perustuslain välillä, sillä usein miten ristiriidat ovat näennäisiä ja poistettavissa tulkinnalla. Tulkinta tilanteissa, tuomioistuinten tulee lain perusteltavista tulkintavaihtoehdoista valita se, joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriidassa olevat vaihtoehdot sekä edistää parhaiten perusoikeuksien toteutumisen tarkoitusta.<sup>136</sup> Näin siis voidaan puhua perusoikeusmyönteisestä tai perustuslainmukaisesta laintulkinnasta. PL 22 §:n säätäessä julkiselle vallalle veloitteen turvata ihmis- ja perusoikeudet ja niiden toteutuminen, tällöin ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tulkinnat eivät ole vain suosituksia, joiden huomioiminen ja noudattaminen olisi tuomioistuinten ja viranomaisten

<sup>134</sup> Gustafsson 2019, 38.

<sup>135</sup> Anttila & Ojanen 2019, 8–9.

<sup>136</sup> PeVM 25/1994 vp. 4.

vapaassa harkinnassa. Yhdenvertaisuuslain tulkintatilanteissa on muistettava huomioida myös muut kuin pelkästään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöt. Esimerkkinä voidaan mainita YvL 15 §, joka säätelee kohtuullisista mukautuksista, jonka tulkintaan voivat vahvasti vaikuttaa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön lisäksi tai sijasta YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia turvaava yleissopimus ja sen toteutumista valvovan vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean tulkintakannanotot sekä ratkaisut.<sup>137</sup>

YvL 1 § kuvaa hyvin yhdenvertaisuuslain tarkoitusta, se toteuttaa PL 22 §:n säännöstä, asettamalla julkiselle vallalle erityisen velvollisuuden myötävaikuttaa yhdenvertaisuuden toteutumista, kieltää tietynlaiset kohtelut syrjintänä sekä suojelee henkilöitä muiden yksityisten osapuolten toteuttamalta syrjinnältä. Syrjinnän kieltä sekä oikeutta yhdenvertaisuuteen, kuten ei mitakaan ihmisoikeuksia, tulee pitää pelkkinä kauniina haaveina tai teorioina vaan oikeuksina, jotka ovat tehokkaita, toimivia sekä käytännöllisiä.<sup>138</sup>

Viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta sekä hyvän hallinnon perusteet

Yhdenvertaisuuslain tavoitteena ja tarkoituksena on ehkäistä syrjintää, säätämällä syrjinnän ja sen vastatoimien kielloista sekä edistää tosiasiallista ihmisten välistä yhdenvertaisuutta. Keskeisimmät säännökset tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi löytyvät YvL 5-7 §:stä, joissa asetetaan yhdenvertaisuuden edistämismuutokset työnantajille, oppislaitoksille, koulutusten järjestäjille sekä viranomaisille. Yhdenvertaisuuden toteutumista tukevat myös YvL 9 §:n säännös positiivisesta erityiskohtelusta sekä 15 §:n vammaisille henkilöille yhdenvertaisuuden toteutumiseksi tehtävät kohtuulliset mukautukset.<sup>139</sup> Yhdenvertaisuuden edistämismuutosten asettaminen eri toimijoille, pyrkii vastaamaan syrjinnän vastaisen oikeuden heikkouksiin, toisin sanoen, ennalta ehkäisemään syrjintää, ettei kukaan joutuisi syrjityksi ja tätä kautta joutuisi reagoimaan syrjintään raskaiden oikeusprosessin kautta.<sup>140</sup>

YvL 5 §:n 1 momentti velvoittaa viranomaisia arvioimaan kuinka yhdenvertaisuus toteutuu viranomaisen toiminnassa. Toiminnalla tässä yhteydessä tarkoitetaan kaikkia muita viranomaisen toimia, pois lukien työnantajan toimet, joista säädetään erikseen YvL 7 §:ssä. Viranomaisen arvioidessa toimintansa yhdenvertaisuutta, tulisi sen kohdistua siihen, kuinka yhdenvertaisuus on huomioitu viranomaisen vastualueisiin kuuluvien toimintojen toteuttamisessa, kuin myös siihen, miten viranomaisen toimet ovat vaikuttaneet tosiasiallisesti syrjinnän uhassa olevien asemaan.<sup>141</sup>

<sup>137</sup> Anttila & Ojanen 2019, 46–49.

<sup>138</sup> Anttila & Ojanen 2019, 66.

<sup>139</sup> HE 19/2014 vp, 54.

<sup>140</sup> Anttila & Ojanen 2019, 89.

<sup>141</sup> Anttila & Ojanen 2019, 90.

Yhdenvertaisuutta arvioitaessa, viranomaisen tulee huomioida myös ne viranomaisesta riippumattomat olosuhteet, jotka voivat vaikeuttaa yhdenvertaisuuden toteutumista viranomaisen toimialalla. Yhdenvertaisuuden toteutumisen arvioinnissaan, viranomaisen tulee yhdenvertaisuus huomioida esimerkiksi viestinnässä, strategian suunnittelussa, taloussuunnittelussa, johtamisessa, hallintotavoissa ja -toiminnassa, päätöksenteossa sekä asioiden valmistelussa. Vaikutuksiltaan merkittäviltä tai muutoin laajoissa hankkeissa, viranomaisen tulee arvioida, heikentääkö hanke syrjinnän vaarassa olevien asemaa, velvollisuuksia tai oikeuksia.

YvL 5 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan arvioinnin lisäksi viranomaisen on ryhdyttävä riittäviin toimenpiteisiin, jotka edistävät yhdenvertaisuuden toteutumista. Riittäväillä toimenpiteillä tarkoitetaan käytännön toimia, jotka edistävät yhdenvertaisuuden toteutumista niissä tapauksissa tai tilanteissa, jotka viranomaisen on havainnut epäkohtia arvioidessaan. Yhdenvertaisuuden edistäminen käytännössä tarkoittaa usein toimia, joissa syrjinnän vaarassa olevien henkilöiden tai ryhmien tarpeet huomioidaan julkisten palveluiden järjestämisessä. Esimerkiksi tehtäessä kaavoituspäätöksiä, tulisi huomioida erityisesti, YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sen asettamat velvoitteet esteettömyydelle. Luonteeltaan edistämistoimet voivat olla toimia syrjinnän ennalta ehkäisemiseksi tai syrjinnän havaitsemiseksi tai YvL 9 §:ssä säädettyä, positiivista erityiskohtelua. Tärkeintä on kuitenkin, että viranomaisen on puututtava ja korjattava ne olosuhteet, joissa esiintyy syrjintää tai yhdenvertaisuus ei toteudu.

Pykälän ensimmäisen momentin lopussa säädetään, että edistämistoimenpiteiden tulee olla oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia ja tehokkaita huomioon ottaen viranomaisen voimavarat, toimintaympäristö sekä muut olosuhteet. Toisin sanoen viranomaisen toiminta tulee olla suunnitelmallista ja tavoitteellista sekä, että käytettyjen keinojen oikeasuhtaisuus ja tarkoituksenmukaisuuden on oltava sopivia toiminta- ja soveltamisympäristöön ja asetettuihin tavoitteisiin nähden. Tarkoituksenmukaisten ja tehokkaiden yhdenvertaisuuden edistämistoimien suunnittelun tueksi, on usein hyvä kuulla syrjinnän uhatta olevien etujärjestöjä sekä muita mahdollisia sidosryhmien edustajia.<sup>142</sup>

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) 6 § sääntää myös kunnan viranomaisille velvoitteen seurata ja edistää vammaisten ihmisten elinoloja sekä toiminnallaan pyrittävä poistamaan haittoja se ehkäisemään epäkohtien syntyä, jotka haittaavat vammaisten ihmisten osallistumista ja toimintamahdollisuuksia. Lain 7 §:ssä säädetään kunnan palveluiden kehittämisestä niin, että ne ovat soveltuvia myös vammaisille henkilöille. Tällöin kyse on rakenteellisesta vammaispalvelusta, jolla pyritään toteuttamaan yhdenvertaisuutta muun muassa kaavoituksen, maankäytön sekä rakennusvalvonnan keinoin.

---

<sup>142</sup> HE 19/2014, vp. 60–62.

Maankäytöstä, kaavoituksesta sekä rakennusvalvonnasta säädetään tarkemmin rakentamiseen liittyvissä säädöksissä.<sup>143</sup>

YvL 5 §:n 2 momentti säättää viranomaisille veloitteen laatia yhdenvertaisuussuunnitelman, joka koskee kaikkia syrjintäperusteita. Kunnilla ja muilla laajoilla toimialoilla, voi yhden koko toiminnon kattavan suunnitelman sijaan olla erikseen, toimiala tai virastokohtaisia suunnitelmia. Yhdenvertaisuussuunnitelman tulisi pitää sisällään YvL 5 §:n 1 momentin säättämän ja tehdyn, yhdenvertaisuuden toteutumisen arvioinnin sekä yhdenvertaisuutta koskevien tarvittavien toimenpiteiden toteutussuunnitelmat. Tehokkuuden näkökulmasta, myös aiemmat edistämistoimenpiteet ja niiden vaikutukset olisivat hyvä kuvata suunnitelmassa, näin voidaan myös arvioida suunnittelun vaikuttavuutta ja kehittää sitä. Yhdenvertaisuussuunnitelmassa viranomaisen on tarpeellista kuvata oma toimintaympäristönsä ja siihen liittyvät tehtävät yhdenvertaisuuden kehittämisen perspektiivistä.<sup>144</sup> Yhdenvertaisuussuunnittelu saattaa osoittautua haasteelliseksi, tämän johdosta suunnittelun tueksi on laadittu useita oppaita, kuten sisäministeriön laatima opas yhdenvertaisuudensuunnitelman laatimisprosessista (Sisäministeriön julkaisu 10/2010.).<sup>145</sup>

Lausunnossaan yhdenvertaisuuslain säätämisestä (PeVL 31/2014) perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota PL 22 §:ään julkisen vallan veloitteeseen turvata ihmis- ja perusoikeudet, jonka perusteella se katsoi yhdenvertaisuussuunnitelmalla olevan suuri rooli syrjinnän ehkäisyssä ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisessa julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa. Viranomaisten toiminnassa, yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen tarkoituksena on ennen kaikkea tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen. Suuri osuus yhdenvertaisuussuunnittelun mahdollisuuksista viranomaisten yhdenvertaisuustoiminnan kohentamiseksi on jäänyt kuitenkin toteutumatta, sillä vain 45 % kunnista on THL:n vuonna 2021 teettämän selvityksen mukaan laatinut viranomaisten toimintaa käsittelevän yhdenvertaisuussuunnitelman. Useissa tapauksissa yhdenvertaisuussuunnitelma on yhdistetty tasa-arvosuunnitelmaan, jolloin suunnitelman painopiste on keskittynyt tasa-arvo seikkoihin, kun taas viranomaistoimintaan ja henkilöstöpolitiikkaan keskittyneet suunnitellut painottuvat pääosin työyhteisön henkilöstönäkökulmaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu onkin edellyttänyt muutaman vuoden ajan ministeriöiltä, että ministeriöiden tulee seurata oman alansa virastojen yhdenvertaisuussuunnittelun toteutumista ja tuettava tarvittaessa oman hallinnon alansa viranomaisia toteuttamaan yhdenvertaisuussuunnittelun.<sup>146</sup> Pelastusalalla tähän yhdenvertaisuusvaltuutetun ministeriöiltä edellyttämään, oman alan virastojen yhdenvertaisuussuunnittelun seurantaan sekä toteuttamisen tukemisen veloitteeseen on sisäministeriön pelastusosastolla reagoitu perustamalla,

---

<sup>143</sup> Gustafsson 2019, 17.

<sup>144</sup> HE 19/2014 vp, 60–62.

<sup>145</sup> Anttila & Ojanen 2019, 95.

<sup>146</sup> K 7/2022 vp, 21–22.

pelastusosaston alaisuudessa toimiva pelastusalan yhdenvertaisuus ja tasa-arvo työryhmä. Työryhmän toiminnan tuotoksena on julkaistu sisäministeriön julkaisu 2021:40, Pelastusalan tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toimintaohjelma.

Hallintolaki käsittelee toisessa luvussaan hyvän hallinnon perusteita. Hyvänhallinnon perusteet ovat peräisin PL 21 §:ssä olevista neljästä menettelyllisistä perusoikeuksista. Näistä perusoikeuksista, hallintotoimintaa koskevat suoraan oikeus hyvään hallintoon sekä oikeus asianmukaiseen käsittelyyn. Loput kaksi muuta säännöksessä määriteltyä perusoikeutta, vaikuttavat välillisesti hallintotoimintaan. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä oikeus hakea muutosta, koskevat myös hallintoasioita. Hyvän hallinnon perusteet on ovatkin viittaus koko perustuslain 21 §:ään, joten hyvän hallinnon perusteet voidaan laskea osaksi perusoikeuksia. Hyvän hallinnon perusteiden mukaan, jokaisella on:

- oikeus asioidensa asianmukaiseen käsittelyyn
- oikeus asioidensa käsittelyyn ilman perusteetonta viivytystä
- oikeus asioidensa käsittelyyn asiakohteisessa vastuuviranomaisessa
- oikeus julkiseen hallintoasian käsittelyyn
- oikeus saada lausua käsiteltäessä hallintoasioita
- oikeus saada hallintoasioihin perusteltu päätös
- oikeus muutoksen hakuun hallintoasioihin annetuissa päätöksissä.

Luettelossa olevia oikeuksia voidaan täydentää vielä PL 21 §:n 2 momentin muilla lain turvaamalla hyvän hallinnon perusteilla. Näitä muita hyvän hallinnon perusteita ovat esimerkiksi asiakkaan kielellisten perusoikeuksien toteutuminen ja yhdenvertainen kohtelu. Lisäksi hyvään hallintoon voidaan myös katsoa kuuluvan neuvontavelvoitteen periaate, puolueettomuus virkatoimissa, hallinnon palveluperiaatteet, objektiivinen asioiden käsittely, joita varmistavat esteellisyyssäännökset sekä viranomaistallenteiden julkisuus.<sup>147</sup> Yhdenvertaisuus hallintotoimissa perustuu PL 6 §:ään, ihmisten yhdenvertaisuuteen lain edessä. HL 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuusperiaate, tarkentaa perustuslain vaateita hallintotoimintojen osalta. Säännöksen perusteella kaikkien viranomaisten on toimissaan kohdeltava hallinnossa asioivia luonnollisia- ja oikeushenkilöitä yhdenvertaisesti. Tasapuolisen kohtelun velvoite ei pääty vain viranomaisessa asioiviin henkilöihin, vaan ulottuu kaikkiin henkilöihin, jotka saattavat olla asianosaisia käsiteltävässä asiassa.<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> Mäenpää 2008, 1–2.

<sup>148</sup> Mäenpää 2008, 66.

## Syrjinnän kieltö

PL 6 §:n 2 momentti säätää syrjintäkiellosta laaja-alaisesti. Perustuslaki ei käytä syrjintä termiä, vaan säännös kieltää asettamasta henkilöä eri asemaan muihin nähden ilman hyväksyttävää perustetta. Säännöksen voidaankin katsoa esittävän eräänlaisen työmääritelmän syrjinnälle, jonka mukaan syrjinnällä tarkoitetaan, ihmisten välillä esiintyvien eroavaisuuksien johdosta tehtävää ei hyväksyttävää ihmisten välistä erottelua. Ei hyväksyttävä erottelu voidaan katsoa syrjinnäksi, erottelun asteen ja tarkoituksiperän perusteella. Kyse ei ole syrjinnästä, mikäli lainsäädännössä tai muilla tahoilla tehdyllä erottelulla on ihmisoikeuksiin verrattavissa oleva hyväksytty peruste, paitsi jos erottelu on niin räikeää, ettei sinänsä sallittu peruste tee sitä lailliseksi.<sup>149</sup>

YVL 8 §:ssä säädetään nimenomaisesti syrjinnän kiellosta, pykälän 1 momentissa esitetään luetteloidussa muodossa kielletyt syrjintä perusteet, jotka ovat; ammattiyhdistys- ja poliittinen toiminta, vammaisuus, terveydentila, perhesuhteet, seksuaalisuus, mielipiteet, vakaumus, alkuperä, ikä, uskonto, kieli, kansalaisuus tai muut itse henkilöön liittyvät syyt. Luettelo vastaa pääpiirteittäin useiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä PL 6 §:n 2 momentin mukaisia syrjintäperusteita.<sup>150</sup> YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen 5 artiklan 2 kohta kieltää kaiken vammaisuudesta johtuvan syrjinnän sekä takaa kaikille vammaisille syrjintäperusteesta riippumatta tehokkaan ja yhdenvertaisen oikeussuojan. Yhdenvertaisuussäätely ja tasapuolisuus hallinnossa kieltää syrjinnän sekä edellyttää lähtökohtaisesti kohtelevaan kaikkia samalla tavoin. Hallintotoimissa tasapuolisuusvaatimus ei estä kuitenkaan positiivista erityiskohtelua, jos sillä edistetään heikommassa asemassa olevien yhdenvertaisuuden toteutumista.<sup>151</sup> YVL 8 §:n 2 momentin mukaan, välillisen ja välittömän syrjinnän ohella, syrjintänä pidetään myös kieltäytymistä kohtuullisista mukautuksista, kuin myös häirintää sekä käskyjä taikka ohjeita suorittaa syrjintää. YVL 8 §:n ilmaisu ”henkilöön liittyvät syyt” tai ”kukaan” ilmentävät sitä seikkaa, että syrjinnän kiellolla on tarkoitus suojata luonnollisia henkilöitä.<sup>152</sup> YVL 10 §:ssä säädetään tarkemmin välittömästä syrjinnästä, joka on henkilöön liittyvään syyhyn perustuvaa ei oikeutettua, epäsuotuisampaa kohtelua, verrattuna siihen kuinka jotakuta toista kohdeltaisiin, kohdellaan tai on kohdeltu samankaltaisessa tilanteessa. YVL 13 § säätää välillisestä syrjinnästä, välillistä syrjintää on kun joku saatetaan epäedullisempaan asemaan häneen liittyvän syyn perusteella, näennäisesti yhdenvertaisen perusteen, säännön tai käytännön kautta.<sup>153</sup> Yhdenvertaisuuslain toteutumisen valvonnasta säädetään laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), jonka 1 §:n mukaan, oikeusministeriön

<sup>149</sup> Ojanen & Scheinin 2011, 3.2.

<sup>150</sup> Anttila & Ojanen 2019, 110.

<sup>151</sup> Mäenpää 2008, 67–68.

<sup>152</sup> Anttila & Ojanen 2019, 111–112.

<sup>153</sup> HE 19/2014 vp, 69.



alaisuudessa toimivan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on syrjinnän ehkäiseminen sekä yhdenvertaisuuden edistäminen, toimissaan yhdenvertaisuusvaltuutettu on riippumaton ja itsenäinen toimija.

Vammaisten henkilöiden kohtuulliset mukautukset yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi

YvL 15 §:ssä täytäntöön pannaan YK:n työsyRJintädirektiivin ja YK:n vammaissopimuksen vaatetta. Pykälä säättää vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumiseksi vaadittavista kohtuullisista mukautuksista. YvL 15 §:n 1 momentin mukaan, työnantajan, viranomaisen, koulutuksenjärjestäjän sekä palveluiden tai tavaroiden tarjoajan on tehtävä oikeasuhtaiset ja tilannekohtaiset kohtuulliset mukautukset, että vammaiset henkilöt voivat tasavertaisesti saada opetusta, työtä ja tavallisesti tarjolla olevia palveluita ja tavaroita, asioida viranomaisissa sekä edetä työuralla ja suoriutua työtehtävistään.

Kieltäytyminen kohtuullisten mukautusten toteuttamisesta on syrjintää, todetaan YvL 8 §: 2 momentissa. YvL 15 §:n soveltamisessa ja tulkinnassa on otettava huomioon YK:n vammaisyleissopimus sitä valvovan vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiset tulkintasuositukset ja yksilövalitusten ratkaisut sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Tämän lisäksi huomioon on otettava Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden määrittelemät vähimmäistasot suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä sekä ihmis- ja perusoikeusmyönteinen sekä EU-oikeudellinen laintulkinnallinen periaate. Kohtuullisten mukautusten vähimmäistason vaate asetetaan YK:n vammaistenyleissopimuksessa ja kohtuullisten mukautusten tulkintakäytäntöjen linjaukset vammaisten henkilöiden oikeuksien komiteassa. YK:n vammaistenyleissopimus ja vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean linjaukset ohjaavat YvL 15 §:n tulkintoja EU:n työsyRJintädirektiivin oikeuskäytännön ohella.<sup>154</sup>

YK:n vammaisten yleissopimuksen perusteella voidaan todeta, että kohtuulliset mukautukset koskevat kaikkea yhteiskunnallista toimintaa, joihin liittyy perus- tai ihmisoikeudet. Soveltamisalaltaan kohtuulliset mukautukset ulottuvat taloudellisiin, poliittisiin, sivistyksellisiin, sosiaalisiin ja kansalaisyhteiskuntaan. Kohtuullisten mukautusten velvoite kattaakin hyvin laajalaisesti yhteiskunnallisten toimijoiden verkon.<sup>155</sup>

YvL 15 §:n 1 momentti määrittelee kansallisesti, kohtuullisten mukautusten yleisen sisällön. Kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan säännöksen mukaan; yksittäisen tilanteen, tarpeellisia ja asianmukaisia toimia, joiden pyrkimyksenä on saattaa vammaisen henkilö tasavertaiseen asemaan muiden henkilöiden kanssa työelämässä, asioinnissa viranomaisten kanssa, koulutuksessa, palveluiden ja tavaroiden saatavuudessa sekä muissa yhteiskunnallisissa

<sup>154</sup> Anttila & Ojanen 2019, 261–262.

<sup>155</sup> Kotkas 2020, 823.

tilanteissa.<sup>156</sup> Kohtuulliset mukautukset ovat sekä organisatorisia että aineellisia toimia, jotka käsitteellisesti eroavat muista säädetyistä esteettömyystoimista. Kohtuulliset mukautukset ovat kulloisessakin tilanteessa yksilöityjä toimia, jotka vastaavat konkreettisesti tapauskohteisesti vammaisen henkilön tarpeisiin. Kohtuullinen mukautus voi olla esimerkiksi pyörätuoliluiskan asettaminen sisäänkäyntiin, jotta vammaisen henkilö voi saavuttaa jonkin palvelun, jota vammaisen katsoo tarvitsevansa ja jota hän tai hänen avustajansa on pyytänyt. Kohtuullisten mukautusten asianmukaisuudella tarkoitetaan, että mukautusten tulee olla turvallisia ja tarpeellisia. Mukautusten tulee siis vastata vammaisen henkilön tarpeita, saattamatta häntä vaaraan.<sup>157</sup>

Kohtuullisia mukautuksia käsiteltäessä, mukautusten toteuttamiseen ei tarvitse ryhtyä, jos ne ovat yksittäisessä tapauksessa kohtuuttomia. YVL 15 §:n 2 momentin mukaisesti, arvioitaessa kohtuullisia mukautuksia on huomioitava toimijan taloudellinen tilanne, koko, laajuus ja luonne sekä mukautuksesta aiheutuvat kustannukset sekä niitä varten mahdollisesti saatava tuki. Yksittäistapauksina toteutettavat kohtuulliset mukautukset tulee käsitteellisesti erottaa, laajemmista yhdenvertaisuutta kehittävästä yleisistä toimista. Vaikka esimerkiksi esteettömyys ja kohtuulliset mukautukset ovat käsitteinä eri toimia, niillä on selkeä yhteys toisiinsa. Pyörätuoliluiska, joka on asennettu kohtuullisena mukautuksena, edistää myös esteettömyyttä ja hyödyntää muita liikuntarajoitteisia henkilöitä, pienten lasten vanhempia ja vanhuksia. Toisaalta valmiiksi esteettöminä rakennettuihin kohteisiin, ei ole tarvetta tehdä kohtuullisia mukautuksia.<sup>158</sup>

HE 19/2014 vp toteaaakin kohtuullisista mukautuksista, niiden olevan tyypillisesti esteettömän kulun järjestämistä, joka voidaan toteuttaa kohtuullisesti maksavalla pyörätuoliluiskalla sekä liiketilojen järjestämistä helppokulkuisemmaksi. Kohtuullisista mukautuksista hyötyvät muutkin kuin vammaiset henkilöt, kuten pienten lasten vanhemmat sekä ikääntyvät henkilöt. Kohtuullisten mukautusten myötä muun muassa viranomaisten, koulutuksen, tavaroiden ja palveluiden tarjoajat ovat paremmin saavutettavissa.<sup>159</sup>

#### Lainsäädäntö ja rakennetun ympäristön esteettömyys

Suomen kesäkuussa 2016 ratifioima YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista toteaa 9 artiklassa esteettömyydestä ja saavutettavuudesta: ”Jotta vammaiset henkilöt voisivat elää itsenäisesti ja osallistua täysimääräisesti kaikilla elämänalueilla, sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille muiden kanssa

<sup>156</sup> Kotkas 2020, 825–826.

<sup>157</sup> Anttila & Ojanen 2019, 263–265.

<sup>158</sup> Kotkas 2020, 826–827.

<sup>159</sup> HE 19/2014 vp. 43–44.

yhdenvertaisen pääsyn fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään, muun muassa tieto- ja viestintäteknologiaan ja -järjestelmiin, sekä muihin yleisölle avoimiin tai tarjottaviin järjestelyihin ja palveluihin sekä kaupunki- että maaseutualueilla.” YvL 15 § puolestaan käsittelee kohtuullisia mukautuksia vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi ja YvL 15 §:ssä todetaankin muun muassa, että palveluiden ja tavaroiden tuottajan, työnantajien, koulutusten järjestäjien sekä viranomaisten on tehtävä kohtuulliset sekä asiamukaiset mukautukset, että vammaiset henkilöt kykenevät yhdenvertaisesti saada työtä, koulutusta, tarjolla olevia palveluita ja tavaroita, asioida viranomaisten kanssa sekä hoitamaan työtehtävänsä ja kyetä etenemään urallaan.<sup>160</sup> On tärkeä huomioida, että esteettömyys ja kohtuulliset mukautukset ovat eriasioita, vaikka usein niillä onkin sama päämäärä. Rakennetun ympäristön esteettömyydestä sääntelee maankäyttö- ja rakennuslaki, jonka nojalla on säädetty valtioneuvoston asetus rakennusten esteettömyydestä (241/2017 jäljempänä esteettömyysasetus). Asetuksen soveltamisen tueksi on laadittu ohjeistus, jonka sääntely on velvoittava aina lainsäädännön tasolle.<sup>161</sup>

Esteettömyys määritellään usein kaikkien ihmisten huomioon ottamista kaikessa fyysiseen ympäristöön liittyvässä, kuten ympäristön ja rakennusten suunnittelussa sekä rakentamisessa. Esteetön fyysinen ympäristö, joukkoliikenne ja rakennukset mahdollistavat vammaisten osallistumisen yhteiskuntaan, työelämään, kulttuuri- ja harrastustoimintaa. Omatoiminen osallistuminen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden ihmisten kanssa, edellyttää hyvin toteutettua esteettömyyttä ja sen toteuttamisessa ei ole kyseessä erityisjärjestelyistä vaan oikeasta asenteesta ja ajattelutavasta.<sup>162</sup>

Yhdenvertaisuuden takaamiseksi, vammaisten oikeuksien toteutumiseksi sekä yhteiskunnalliseen toimintaa osallistumisen turvaamiseksi, yksi tärkeimmistä edellytyksistä on esteettömyys. Esteettömyyttä on niin fyysistä, jossa rakennettu ympäristö on vailla esteitä sekä sosiaalista esteettömyyttä, eli syrjinnästä vapaata yhteiskuntaa. Positiivinen diskriminaatio eli vammaisten erityiskohtelu, vammaisia varten suunnitellut palvelut ja apuvälineet parantavat esteettömyyttä. Esteettömyyden tavoitteena on taata vammaisten osallistuminen aktiivisesti kaikkeen yhteiskunnalliseen elämään, lisäksi kuulluksi tuleminen ja itseään koskevaan päätöksentekoon osallistuminen ovat tärkeitä seikkoja vammaisten aseman kohentamiseksi yhteiskunnassa.<sup>163</sup>

Esteettömyydessä onkin kyse eri ihmisten, erilaisten tarpeiden huomioimista rakentamisen ja koko infrastruktuurin suunnittelussa, toteutuksessa sekä ylläpidossa. Palveluiden

---

<sup>160</sup> THL 2021.

<sup>161</sup> Gustafsson 2019, 16.

<sup>162</sup> THL 2021.

<sup>163</sup> Suomen YK-Liitto 2021.

saavutettavuus yhdessä esteettömän infrastruktuurin, ymmärrettävässä olevan tiedon sekä käytettävissä olevien välineiden kanssa takaavat yhdenvertaisuuden ja osallisuuden toteutumisen. Esteettömyys luo mahdollisuudet osallistua opiskeluun, harrastuksiin, kulttuuriin ja työntekoon sekä ihmisten asumiseen itse valitsemassaan paikassa. Esteettömyys on osa kestävästä kehitystä ja yhdenvertaisuutta. Esteettömyys ei ole pelkästään liikkumisen esteidenpoistamista vaan siinä huomioidaan kokonaisvaltaisesti kommunikaatioon, ymmärrettävyyteen, kuulemiseen ja näkemiseen liittyvät asiat. Esteettömyys kertoo erilaisuuden huomioimisesta, oikeista asenteista, ajattelutavasta, lisäksi se merkitsee laatua ja turvallisuutta. Esteetön infrastruktuuri ei tee eroa eri ihmisten ja heidän toimintakykynsä välillä. Lyhyesti sanottuna esteettömyydessä on kysymys eri ihmisten eri tarpeista infrastruktuurin suunnittelussa sekä toteutuksessa.<sup>164</sup>

Osalle ihmisistä esteettömyys on välttämätöntä, mutta siitä hyötyvät ihan jokainen. Tilojen huolto, siivous ja esimerkiksi tavaroiden kuljettaminen on helpompaa ilman jyrkkiä luiskia, portaita tai kynnyksiä. Esteetön rakentaminen ei ole yhtään sen kalliimpaa, kuin muukaan rakentaminen, kyse on vain hyvästä suunnittelusta sekä suunnitelmien toteuttamisesta. Yksittäinen rakennus tai koko ympäristö on esteetön silloin, kun joka paikkaan ja kaikkiin tiloihin on helppo päästä ja ne ovat käyttäjille miellyttäviä, toimivia ja turvallisia. Esteettömissä rakennuksissa ja ympäristössä kaikki tilat ja toiminnot ovat mahdollisimman loogisia ja helppokäyttöisiä, niinpä esteettömästä ympäristöstä hyötyvät aivan kaikki.<sup>165</sup>

#### Maankäyttö- ja rakennuslain asettamat esteettömyysvaatimukset

Maankäyttö- ja rakennuslaki säätelee rakennuksen teknisistä vaatimuksista, rakentamiselle asetettavista yleisistä edellytyksistä ja vaatimuksista sekä rakennushanketta toteuttavan velvollisuudesta huolehtia esteettömyyden toteutumisesta. MRL:ssä säädettyjä esteettömyyden vaatimuksia, tarkennetaan valtioneuvoston antamalla asetuksella rakennusten esteettömyydestä.<sup>166</sup> MRL säätelee esteettömyydestä 117 e §:ssä, joka velvoittaa rakennushankkeeseen ryhtyvän huomioimaan piha- ja oleskelualueiden sekä rakennuksen suunnittelussa, käytettävyyden ja esteettömyyden erityisesti vanhusten, lasten sekä vammaisten henkilöiden tarpeita huomioiden. Kesällä 2016 Suomessa voimaan tullut YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimus asettaa yleisiä reunaehtoja rakennusten esteettömyydelle, jotka kohdistuvat kaikille sopivaan suunnitteluun, yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin päästä rakennuksiin sekä mahdollisuuteen valita itsenäisesti asuinpaikkansa. Vähimmäisvaatimukset, jotka koskevat rakennusten esteettömyyttä edistävät kaikkien yhdenvertaisuutta, jokaisen mahdollisuutta valita oma asuinpaikkansa, osallistua mukaan yhteiskunnallisiin toimintoihin, työskennellä, käyttää ja saada palveluita

<sup>164</sup> Invalidiliitto 2021.

<sup>165</sup> Invalidiliitto 2021.

<sup>166</sup> Ympäristöministeriö 2018, 2–5.

sekä asua omassa kodissa.<sup>167</sup> Vaikka MRL:ssa ei ole minkäänlaisia toimivaltuuksia määritelty, uudisrakentamisen paloturvallisuuden ohjauksessa pelastusviranomaisilla on vahva rooli, josta on paikallisesti sovittu rakennusvalvontaviranomaisten kanssa. Tämän järjestelyn kokevat tarpeelliseksi niin pelastus- kuin rakennusvalvontaviranomaisetkin.<sup>168</sup> Uudisrakentamisen paloturvallisuuden ohjauksesta käytetään pelastusviranomaisten parissa nimitystä rakenteellinen palonehkäisy. Pelastusviranomaisten tehtävät rakenteellisessa palonehkäisyssä vaativat tietoutta myös poistumisturvallisuudesta, jota käsitellään ympäristöministeriön asetuksessa rakennusten paloturvallisuudesta Jotta uudis- ja korjausrakentamisessa poistumisturvallisuuden kohdalla toteutuisi esteettömyys ja yhdenvertaisuus, tulee pelastusviranomaistenkin tuntea myös esteettömyys asetuksen asettamat vaatimukset uudis- ja korjausrakentamisessa.

Esteettömyysasetuksesta löytyvät rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta, rakennuksen muutos- ja korjaustöitä sekä uudisrakentamista koskevat esteettömyys säädökset. Säännöksissä säädetään kulkuväylien, rakennuksen ja hygieniatilojen tasoeroista ja mitoituksista sekä majoitus- ja kokoontumistilojen esteettömyydestä. Esteettömästä rakentamisesta löytyy tarkempia suunnitteluohjeita Rakennussäätiön RT-ohjekorteista sekä useista muista oppaista. Rakennuksen suunnittelu ja sen toteutus vaikuttavat rakennukseen ja sen tilojen esteettömyyteen. Vastuu, että rakennushanke toteutuu myönnetyn rakennusluvan sekä rakentamista säättävien säännösten mukaisesti, on rakennushankkeen toteuttajalla. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviin kuuluu valvoa, että rakentamisessa noudatetaan maankäyttö- ja rakennuslakia, rakennuslupaa sekä muita rakentamista koskevia säännöksiä. Rakentamisvalvontaviranomaisilla on laaja säännösten harkinta- ja soveltamisvalta.<sup>169</sup>

#### Rakennushankkeet ja esteettömyys

Rakennusten suunnitteluun kuuluu esteettömyyden huomioiminen. Oikein toteutetussa rakennuksen suunnittelussa, rakennus on suunniteltu niin, että kaikki sen käyttäjille tarkoitetut tilat ovat esteettömiä. Rakennushankkeissa esteettömyysvaade ulottuu myös rakennuksen ulkoalueisiin. Kulkuväylät rakennuksesta tontinrajalle tai autopaikoille tulee olla esteettömiä ja kulkuväylien tulee liittyä esteettömästi esimerkiksi kevyenliikenteen väylään tai jalkakäytävään. Esteettömyys rakennuksissa tarkoittaa tilojen esteettömyyden lisäksi, että kaikki sisään- ja uloskäynnit ovat esteettömiä ja että kaikki kulkureitit ovat esteettömiä. Rakennuksessa olevien tasoerojen välillä pitää olla esteetön kulkuyhteys kuten kiinteä luiska tai henkilönostin, kun taas eri kerrosten välillä on oltava esteetön hissi.

<sup>167</sup> Ympäristöministeriö 2017, 9–10.

<sup>168</sup> Suomen Kuntaliitto 2018, 20.

<sup>169</sup> Ympäristöministeriö 2018, 5.

Korjausrakentamiskohteissa tehdään korjaushankkeen kuntoarvion ja muiden alkutietojen keräämisen yhteydessä esteettömyyskartoitus, jotta hankkeen esteettömyysratkaisuiden suunnittelulle jää riittävästi aikaa. Lähtökohtana korjausrakentamisessa on, että esteettömyys otetaan huomioon aivan samoin kuin uudisrakentamisessa, tavoitteena saattaa kaikki tilat esteettömiksi. Suojelluissakin rakennuksissa esteettömyys on mahdollista toteuttaa hyvällä suunnittelulla, yhdessä valvovien viranomaisten kanssa. Valitettavasti velvoite soveltaa esteettömyysasetusta muussa kuin uuden rakennuksen rakentamisessa on rajattu tilanteisiin, joissa esteettömyyden toteuttaminen on erityisentarpeellista yhdenvertaisuuden toteutumiseksi tai siitä ei aiheudu merkittäviä taloudellisia kustannuksia. Asetuksen soveltamistilanteissa huomioidaan rakennuksen ominaisuudet, toimenpiteiden laajuus ja laatu huomioiden toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuus. Yksittäistapauksissa asetuksen soveltumisesta ratkaisun tekee rakentamisen valvonnasta ja ohjauksesta vastaava kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuudella viitataan sekä taloudellisuuteen että käytettävyyteen; mitä suurempi käyttöaste rakennuksella on, sitä suurempi painoarvo arvioinnissa on yhdenvertaisuuden toteutumisessa, toisaalta mitä rajatumpi rakennuksen käyttö aste on, sitä suurempi painoarvo taloudellisilla seikoilla on. Muita tarkoituksenmukaisuusarviointiin vaikuttavia seikkoja ovat kulttuurihistorialliset arvot, käyttötarkoitus sekä toimenpiteiden laatu ja laajuus. Mitäs suurempia ja rakenteiden keskeisiin ominaisuuksiin kohdistuvia toimenpiteet ovat, sitä tarkoituksenmukaisempaa on toteuttaa rakennusratkaisut esteettömiksi, tällöin esteettömyyden aiheuttamat kustannukset jäävät vähäisemmiksi.<sup>170</sup>

#### Esteettömyyden ja kohtuullisten mukautusten välinen ero

Yleis- ja pysyväisluonteiset esteettömyystoimenpiteet tulee erottaa käsitteellisesti kohtuullisista mukautuksista, esteettömyydestä säädetäänkin tarkemmin muussa kuin yhdenvertaisuuslainsäädännössä.<sup>171</sup> Aiemmin mainitut maankäyttö- ja rakennuslaki sekä esteettömyysasetus määrittelevät esteettömyyden rakennus- ja infrastruktuurihankkeissa. YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista määrittelee esteettömyyttä tarkemmin yhteiskuntatasolla. YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista 9 artiklan 1. kohdassa todetaan esteettömyyden turvaavan saavutettavuuden, lisäksi 9 artiklan 1. kohta täsmentää esteettömyyttä ja saavutettavuutta, asettamalla veloitteen sopimusosapuolille toteuttamaan asianmukaiset toimet, joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden pääsyn yleisötapahumiin, tarjottuihin palveluihin ja järjestelyihin, kuljetuksiin, fyysiseen ympäristöön, viestintään ja tiedottamiseen. Nämä toimet tulee toteuttaa, jotta vammaiset henkilöt voisivat osallistua ja ottaa osaa täysipainoisesti kaikilla elämänalueilla tapahtuvaan toimintaan sekä elää itsenäistä elämää kaikkialla sopimusvaltion alueella.<sup>172</sup> Suomi onkin sitoutunut noudattamaan laintasoisesti YK:n

<sup>170</sup> Kilpelä 2019. 16–17.

<sup>171</sup> HE 19/2014 vp 79.

<sup>172</sup> YK:n Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista.

vammaisyleissopimusta, täten Suomella YK:n vammaisyleissopimuksen sopimusvaltiona on velvollisuus tunnistaa saavutettavuuden esteet sekä toteuttaa tarvittavat toimenpiteet niiden poistamiseksi.<sup>173</sup> Kohtuullisista mukautuksista säädetään YVL 15 §:ssä, YK:n vammaisyleissopimuksen mukaan, kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan yksittäisissä tapauksissa toteutettavia asianmukaisia ja tarpeellisia järjestelyitä ja muutoksia, joiden toteuttaminen ei aiheuta liian suurta tai kohtuutonta rasitetta toteuttaja taholle. Kohtuullisilla mukautuksilla mahdollistetaan vammaisten henkilöiden oikeus käyttää ja nauttia kaikista perusvapauksista ja ihmisoikeuksista tasavertaisesti kaikkien kanssa.<sup>174</sup> Lyhyesti määriteltynä esteettömyys, joka turvaa saavutettavuuden kohdistuu ihmisryhmiin, kun taas kohtuulliset mukautukset liittyvät yksilön tarpeisiin.<sup>175</sup>

Kohtuullisten mukautusten ja esteettömyyden välistä eroa täsmennetään YK:n yleissopimuksen valvontakomitean antamassa tulkintasuosituksessa, joka toteaa kohtuullisten mukautusten koskevan yksilöä, kun taas esteettömyyden ihmisjoukkoa. Esteettömyys velvoittaa edeltää tilanne, jossa yksilö haluaa saada palvelua tai päästä jonnekin. Turvatakseen palveluiden saavutettavuuden ja yksilön pääsyn haluamiinsa paikkoihin on viranomaisten on säädettävä esteettömyysstandardeja. Esteettömyysstandardien perusteella voidaan vaikuttaa yhteiskunnan esteettömyyteen. Kohtuulliset mukautukset ovat pääsääntöisesti yksilön pyytämiä tilannekohtaisia toimenpiteitä ja kun taas lainsäädännölliset esteettömyysmääräykset kohdistuvat aina laajempaan kohderyhmään. Täytyy kuitenkin huomioida, että kohtuullisina mukautuksina tehdyt toimenpiteet, hyvin usein parantavat myös saavutettavuutta yleisemmällä tasolla ja pysyvämmin kuin vain yksittäisessä tilanteessa yksittäisen henkilön osalta. Mikäli esteettömyyttä ei ole toteutettu tai esteettömyysstandardin mukaiset toimet eivät riitä, jotta vammaisen henkilö voisi päästä haluamaansa paikkaan tai saada haluamaansa palvelua, saattaa kyseeseen tulla kohtuullisten mukautusten soveltaminen. Kohtuullisten mukautusten velvoite, voidaan katsoa alkavan, kun toimintarajoitteinen henkilö jossain konkreettisessa tilanteessa tarvitsee kohtuullisia mukautustoimia, ollakseen yhdenvertainen muiden henkilöiden kanssa. Esteettömyyden ja saavutettavuuden turvaamiseksi, kohtuullisia mukautuksia voidaan soveltaa, vammaiselle henkilölle yksittäisissä tilanteissa, pyrkien saavuttamaan vammaisen henkilön oikeuksien toteutuminen niin, että tasa-arvo ja yhdenvertaisuus toteutuvat, henkilön autonomia, arvokkuus ja valinnat huomioon ottaen. Kohtuulliset mukautukset voivat tilannekohtaisesti mennä jopa yleisiä esteettömyysstandardeja pidemmälle. Kohtuullisissa mukautuksissa tulee kuitenkin huomioida, etteivät ne saa aiheuttaa kohtuuttomia rasitteita toteuttaja taholleen.<sup>176</sup>

---

<sup>173</sup> Anttila & Ojanen 2019. 270–271.

<sup>174</sup> HE 19/2014 vp 79.

<sup>175</sup> Anttila & Ojanen 2019. 270–271.

<sup>176</sup> Anttila & Ojanen 2019. 272–273.