



LAPIN YLIOPISTO  
UNIVERSITY OF LAPLAND

## **Evakuoinnit aseellisen hyökkäyksen uhatessa**

Hallinto-oikeus  
Maisteritutkielma

Urho Karppinen

Kevät 2026  
Lapin yliopisto

Lapin yliopisto  
Tiedekunta: oikeustieteiden tiedekunta  
Työn nimi: Evakuoinnit aseellisen hyökkäyksen uhatessa  
Tekijä: Urho Karppinen  
Koulutusohjelma: oikeustieteen maisteri  
Ohjaaja: professori Kirsi Kuusikko  
Työn laji: maisteritutkielma  
Sivumäärä: XVII + 85 sivua  
Vuosi: 2026

#### Tiivistelmä:

Tutkielmassa tarkastellaan väestön evakointeihin liittyviä eri viranomaisten vastuita ja velvollisuuksia tilanteessa, jossa Suomeen kohdistuu aseellinen hyökkäys tai sen uhka. Tutkimuksessa on tarkoitus selvittää evakuoinneista päättämisen edellytyksiä ja päätöksentekomenettelyä sekä eri viranomaisten vastuita evakointeja toimeenpantaessa. Tutkielman painopiste on hyvinvointialueuudistuksen vuoksi erityisesti hyvinvointialueen viranomaisten mutta myös kuntien rooleissa.

Tutkielma on lainopillinen. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten eräitä pelastuslain, valmiuslain ja puolustustilalain säännöksiä tulisi tulkita. Tutkimustuloksina esitetään tulkintakanonottoja.

Tutkimustulosten perusteella pelastuslain mukaisen suojavaistön käyttöala voi muodostua suuremmaksi kuin vakiintuneesti ajatellaan, vaikka suojavaistön toimeenpanolle voidaan määrittellä selviä rajaavia edellytyksiä. Sen sijaan valmiuslain mukaisen väestön siirtämisen toimeenpanoon voidaan joutua tilanteessa, jossa aseellinen hyökkäys on jo käynnissä. Puolustustilalain mukaisen väestön siirtymismääräyksen rooli jää laajoja väestönsiirtoja ajatellen vähäisemmäksi, mutta sillä on oma, sinänsä selkeä roolinsa.

Selvää on, että evakuointien onnistunut toimeenpano edellyttää tiivistä viranomaisyhteistyötä, evakuoitavien alueiden näkökulmasta erityisesti hyvinvointialueen pelastustoimen ja sosiaalihuollon viranomaisilta, ja siirtyvää väestöä vastaanottavien alueiden näkökulmasta ensisijaisesti sosiaalihuollon viranomaisilta ja kunnilta. Vaikka kuntien rooli evakuointien toimeenpanossa *de jure* näyttyy hyvinvointialueuudistuksen myötä jokseenkin vähäisenä, on se tosiasiallisesti keskeinen. Haaste on, että voimassa olevassa laissa toimeenpanoon liittyviä vastuita koskeva sääntely ja toimivaltuussääntely ovat osin epä johdonmukaisia.

Tutkielmassa esitetään kannanotto *de lege ferenda* niin sosiaalihuollon viranomaisten ja kuntien väliseen vastuunjakoon, väestön siirtämistä koskevaan sääntelyyn, eräisiin puolustustilalain säännöksiin kuin asumisen järjestämistä koskevaan sääntelyyn. Kannanotto kohdistuu osin valmiuslain kokonaisuudistusta käsitelleen työryhmän mietintöön, joka sisältää ehdotuksen uudeksi valmiuslaiksi.

Avainsanat: evakuointi, pelastuslaki, poikkeusolot, valmiuslaki, väestönsiirrot, väestönsuojelu

**Sisällys**

<b>Lähteet</b>	<b>V</b>
<b>Lyhenteet</b>	<b>XIX</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Tutkielman tausta</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaus</b>	<b>2</b>
<b>1.3 Tutkimusmetodi</b>	<b>4</b>
<b>1.4 Tutkielman rakenne</b>	<b>5</b>
<b>2 TEOREETTINEN JA HISTORIALLINEN TAUSTA</b>	<b>6</b>
<b>2.1 Perusoikeusjärjestelmä</b>	<b>6</b>
2.1.1 Tutkimuksen kannalta keskeiset perusoikeudet	7
2.1.2 Perusoikeuksien rajoittaminen	10
2.1.3 Perusoikeuksista poikkeaminen	11
2.1.4 Perusoikeuksien kollisio	13
<b>2.2 Liikkumisvapauden rajoittaminen</b>	<b>14</b>
2.2.1 Liikkumisvapauden rajoitusmuodot	15
2.2.2 Liikkumisvapauden rajoittaminen pelastuslain nojalla	17
2.2.3 Liikkumisvapauden rajoittaminen valmiuslain nojalla	19
2.2.4 Liikkumisvapauden rajoittaminen puolustustilalain nojalla	23
<b>2.3 Keskeiset muutokset evakointeihin liittyvässä sääntelyssä</b>	<b>25</b>
2.3.1 Normaaliolojen evakuointitoimivaltuuksien kehittyminen	25
2.3.2 Poikkeusolojen evakuointitoimivaltuuksien kehittyminen	30
2.3.3 Hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset evakointeihin liittyviin vastuisiin	35
<b>2.4 Kriisi- ja poikkeusolosääntelyn pääperiaatteet eräissä muissa maissa</b>	<b>36</b>
2.4.1 Ruotsi	36
2.4.2 Eräät muut maat	37
<b>3 EVAKUOINNEISTA PÄÄTTÄMINEN</b>	<b>38</b>
<b>3.1 Hallinto-oikeuden yleiset periaatteet evakuoinneista päätettäessä</b>	<b>38</b>
3.1.1 Tarkoitussidonnaisuuden periaate	39
3.1.2 Suhteellisuusperiaate	40
3.1.3 Yhdenvertaisuusperiaate	41

<b>3.2</b>	<b>Hallintoasian käsittelyä vai tosiasiallista hallintotoimintaa</b>	<b>42</b>
3.2.1	Pelastustoiminnan aloittamis- ja lopettamispäätösten luonteesta	43
3.2.2	Pelastuslain ja puolustustilalain nojalla tehtyjen evakuointipäätösten luonteesta	45
<b>3.3</b>	<b>Välttämättömyys päätöksenteon erityisenä edellytyksenä</b>	<b>46</b>
3.3.1	Suojaväistö	46
3.3.2	Väestön siirtäminen	51
3.3.3	Määräys puolustustilalain nojalla	52
<b>3.4</b>	<b>Päätöksentekijä</b>	<b>53</b>
<b>3.5</b>	<b>Muutoksenhaku</b>	<b>56</b>
<b>4</b>	<b>EVAKUOINTIEN TOIMEENPANO</b>	<b>58</b>
<b>4.1</b>	<b>Hyvinvointialueen pelastusviranomaisen vastuut</b>	<b>58</b>
4.1.1	Vastuu evakuointisuunnittelusta ja sen yhteensovittamisesta	59
4.1.2	Yleisjohtovastuu alueella	61
4.1.3	Vastuu toimeenpanosta käytännössä	62
4.1.4	Rooli tilojen järjestämisessä	64
<b>4.2</b>	<b>Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten vastuut</b>	<b>65</b>
4.2.1	Evakuointi- ja kokoontumiskeskukset ja palvelut niissä	65
4.2.2	Sosiaalihuollon vastuu tilapäisen majoituksen ja asumisen järjestämisestä	68
4.2.3	Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden piirissä olevien evakuointi	71
<b>4.3</b>	<b>Kunnan viranomaisten vastuut</b>	<b>71</b>
<b>4.4</b>	<b>Kustannukset ja korvaukset</b>	<b>73</b>
4.4.1	Suunnittelu- ja toimeenpanokustannukset sekä perittävät maksut	73
4.4.2	Evakuoinneista aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen	75
<b>5</b>	<b>PÄÄTÄNTÖ</b>	<b>78</b>
<b>5.1</b>	<b>Johtopäätelmät</b>	<b>78</b>
<b>5.2</b>	<b>Jatkotutkimustarpeet</b>	<b>80</b>
<b>5.3</b>	<b>Kannanotto <i>de lege ferenda</i></b>	<b>80</b>
5.3.1	Sosiaalihuollon viranomaisten ja kuntien välinen vastuunjako valmiuslaissa	81
5.3.2	Väestön siirtämistä koskeva sääntely valmiuslaissa	82
5.3.3	Erät puolustustilalain säännökset	83
5.3.4	Asumisen järjestämistä koskeva sääntely	84

## Lähteet

### KIRJALLISUUS

Aakko, Kyllikki – Koivukoski, Janne – Kuusi, Antero – Mesilaakso, Markku – Nikkari, Simo – Peltonen, Karim – Rantapelkonen, Jari – Toveri, Pekka, Väestön suojaamisen käsikirja. 2. laitos. Tietosanoma Oy. Printon, Tallinna 2023.

Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. WSOY. Juva 1989.

Ahokas, Osmo, Karjalan kannaksen evakuointi – Evakuointisuunnitelmat 1922–1944 ja evakuointien karu todellisuus. Pilot-kustannus Oy. 2004.

Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Ossa, Jaakko – Penttilä, Teemu – Salmi, Ilkka – Virtanen, Vesa, Moderni kriisilainsäädäntö. Alma Talent Oy. Helsinki 2011.

Alho, Rainer, Palo- ja pelastuslainsäädäntö. 2. uudistettu painos. Suomen Palontorjuntaliitto. Mäntän Kirjapaino 1985.

Buure-Hägglund, Kaarina, Suomen kriisilainsäädäntö. WSOY lakitieto. Helsinki 2002.

Cameron, Iain – Jonsson Cornell, Anna, Fredstida kriser i en konstitutionell kontext – en komparativ analys och en försiktig framåtblick för Sveriges del. Julkaisussa Svensk Juristtidning 10/2020, s. 1172–1190. Föreningen för utgivande av Svensk Juristtidning.

Dahlqvist, Julia, Konstitutionellrättslig typologi för kriser – En överblick av grundläggande teoretiska diskussioner och antaganden. Julkaisussa Svensk Juristtidning 3/2026, s. 235–254. Föreningen för utgivande av Svensk Juristtidning.

Ericson, Marika – Wilske, Olof, Covid-19 i Sverige – rättsliga perspektiv på krisberedskap och de åtgärder som vidtagits för att hantera pandemin. Julkaisussa Svensk Juristtidning 10/2020, s. 1080–1097. Föreningen för utgivande av Svensk Juristtidning.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Alma Talent Oy. 2011.

Hautamäki, Veli-Pekka, Pelastusviranomaisen ja perusoikeudet. Edilex. 2012.

Heikkonen, Johannes – Kataja, Pauli – Lavapuro, Juha – Salminen, Janne – Turpeinen, Mira, Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2018.

Hidén, Mikael, Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 17.3.2020. M1/2020 vp ja M2/2020 vp.

Hietanen, Silvo, Siirtoväen pika-asutuslaki 1940 – Asutuspoliittinen tausta ja sisältö sekä toimeenpano. Historiallisia tutkimuksia: 117. Suomen Historiallinen Seura. Helsinki 1982.

Hirschfeldt, Johan, Svensk krishantering i fredstid – de konstitutionella aspekterna och en framåtblick. Julkaisussa Svensk Juristtidning 10/2020, s. 1148–1171. Föreningen för utgivande av Svensk Juristtidning.

Hirschfeldt, Johan, Regeringsformen – några nya frågor för orostider. Julkaisussa Svensk Juristtidning 3/2026, s. 255–276. Föreningen för utgivande av Svensk Juristtidning.

Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu, Ihmisoikeudet. Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2., uudistettu painos. Alma Talent. Helsinki 2017.

Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2011.

Jonkka, Jaakko, Eräitä näkökohtia perusoikeuksien toteutumisesta erityisesti rikosprosessissa. Julkaisussa Lakimies 8/1998, s. 1255–1270. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry.

Jonsson Cornell, Anna – Ericson, Marika – Wilske, Olof, Om krisen och kriget kommer: en rättslig analys. Julkaisussa Svensk Juristtidning 3/2026, s. 221–234. Föreningen för utgivande av Svensk Juristtidning.

Jonsson Cornell, Anna – Salminen, Janne, Emergency Laws in Comparative Constitutional Law – The Case of Sweden and Finland. Julkaisussa German Law Journal 2/2018 (vol. 19), s. 219–250. German Law Journal e.V.

Jyränki, Antero, Valta ja vapaus – Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Toinen, uudistettu painos. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1998.

Konstari, Timo, Harkintavallan väärinkäytöstä. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry. Vammala 1979.

Kuusikko, Kirsi, Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 29.11.2022. HE 184/2022 vp.

- Lavapuro, Juha, Oikeuden resilienssi. Julkaisussa Lakimies 7–8/2020, s. 1262–1267. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry.
- Lindroos-Hovinheimo, Susanna, Välttämättömyys ja valtiosääntö. Julkaisussa Lakimies 7–8/2025, s. 1206–1234. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry.
- Minkkinen, Panu, Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus – suuntaus, tarkastelutapa, menetelmä? Julkaisussa Lakimies 7–8/2017, s. 908–923. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry.
- Mutanen, Anu, Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 28.11.2022. HE 184/2022 vp.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. Alma Talent Oy. 2023.
- Mäenpää, Olli. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 7., uudistettu painos. Edilex Kustannus. Keuruu 2024.
- Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi, Hallintolaki. 2., uudistettu laitos. Talentum. Helsinki 2010.
- Ojanen, Tuomas, Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 17.3.2020. M1/2020 vp ja M2/2020 vp. (2020a.)
- Ojanen, Tuomas, Perustuslaki ja perustuslainmukaisuuden valvonta koronakriisin aikana. Julkaisussa Lakimies 3–4/2020, s. 508–518. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry. (2020b.)
- Pajukoski, Marja, Preventio, sosiaalioikeus ja kunnat – ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä. Edita Publishing Oy. Helsinki 2006.
- Pohjankoski, Pekka – Brunila, Tuukka – Salminen, Janne, Oikeussuoja tuomioistuimissa covid-19-pandemia aikana. Julkaisussa Lakimies 6/2025, s. 920–942. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry.
- Ratamäki, Outi, Lainopin ja empirian yhdistäminen tutkimuksessa. Julkaisussa Lakimies 5/2025, s. 709–733. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry.
- Räkköläinen, Mikko – Sundblom, Dan – Juutinen, Marko, Ukrainan opit: Ukrainan sodan vaikutukset siviiliyhteiskuntaan sekä väestön suojaamisen sodan aikana. Pelastusopisto. 2025.
- Salminen, Janne, Finsk krishantering i fredstid – beredskapslagen tillämpas för första gången. Julkaisussa Svensk Juristtidning 10/2020, s. 1116–1147. Föreningen för utgivande av Svensk Juristtidning.

Saraviita, Ilkka, Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Talentum. Jyväskylä 2005.

Scheinin, Martin, Valmiuslain ongelmista ja ansioista koronakriisin oloissa. Julkaisussa Lakimies 3–4/2020, s. 519–527. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry.

United Nations, Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine. A/HRC/52/62. 52nd regular session of the Human Rights Council. 2023.

Vanhala, Liisa, Valmiuslaki – mitä ja miksi? Julkaisussa Lakimies 3–4/2020, s. 502–507. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry.

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Julkaisussa Lakimies 5–6/1996, s. 788–815. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry.

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Alma Talent. 2001.

Wilske, Olof, Ledning och styrning i kris och krig – Stat, kommuner och regioner i samverkan eller förvirring? Julkaisussa Svensk Juristtidning 3/2026, s. 277–290. Föreningen för utgivande av Svensk Juristtidning.

Österdahl, Inger, Krig eller fred: Om regeringsformens definition av krig. Julkaisussa Svensk Juristtidning 4/2021, s. 261–276. Föreningen för utgivande av Svensk Juristtidning.

## VERKKOLÄHTEET

Kotimaisten kielten keskus, Kielitoimiston sanakirja: ilmeinen. <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/ilmeinen> (16.2.2026).

Venetsian komissio (a), Observatory on emergency situations: Denmark. <https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/DEN-E.htm> (16.2.2026).

Venetsian komissio (b), Observatory on emergency situations: Germany. <https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/GER-E.htm> (16.2.2026).

Venetsian komissio (c), Observatory on emergency situations: Norway. <https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/NOR-E.htm> (16.2.2026).

## **VIRALLISLÄHTEET**

### **Hallituksen esitykset**

HE 27/1922 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sotatilasta.

HE 7/1924 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sotatilasta.

HE 52/1928 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sotatilasta sekä laiksi sanotun lain säännösten soveltamisesta sotavoiman liikekannallepanon sattuessa.

HE 66/1929 II vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sotatilasta, laiksi sanotun lain säännösten soveltamisesta sotavoiman liikekannallepanon sattuessa sekä laiksi sen korvauksen perusteista, mikä sotatilaa koskevan lain mukaan on eräissä tapauksissa valtion varoista suoritettava.

HE 98/1938 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle väestönsuojelulaiksi.

HE 21/1940 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sisältävä eräitä säännöksiä sotilasjohdon alaisesta väestönsuojelusta.

HE 90/1957 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle väestönsuojelulaiksi.

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

HE 249/1989 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle puolustustilalaiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 79/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 76/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastustoimilaiksi.

HE 186/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valmiuslain, puolustustilalain ja pelastustoimilain muuttamisesta.

HE 44/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 192/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaiksi ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

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

HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

HE 257/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta.

HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 224/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

HE 18/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräksi muiksi laeiksi.

HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 39/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta.

HE 56/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuen.

HE 231/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.

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

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

### **Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot**

HaVL 28/2021 vp – HE 56/2021 vp. Hallintovaliokunnan lausunto 28/2021 vp sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuen.

HaVM 23/1998 vp – HE 76/1998 vp. Hallintovaliokunnan mietintö 23/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastustoimilaiksi.

HaVM 41/2010 vp – HE 257/2010 vp. Hallintovaliokunnan mietintö 41/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta.

HaVM 41/2022 vp – HE 184/2022 vp. Hallintovaliokunnan mietintö 41/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain ja Pelastusopistosta annetun lain muuttamisesta.

LtVM 62/1957 vp – HE 90/1957 vp. Laki- ja talousvaliokunnan mietintö 62/1957 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle väestönsuojelulaiksi.

PeVL 10/1990 vp – HE 248/1989 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 10/1990 vp puolustusasiainvaliokunnalle. Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 21/1996 vp – HE 79/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 21/1996 vp ympäristövaliokunnalle. Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 21/1997 vp – HE 118/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 21/1997 vp puolustusvaliokunnalle. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta.

PeVL 31/1998 vp – HE 76/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 31/1998 vp hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastustoimilaiksi.

PeVL 5/1999 vp – HE 34/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 5/1999 vp hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta.

PeVL 1/2000 vp – HE 186/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 1/2000 vp puolustusvaliokunnalle. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valmiuslain, puolustustilalain ja pelastustoimilain muuttamisesta.

PeVL 21/2001 vp – HE 43/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 21/2001 vp hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi turvallisuusselvityksistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 48/2006 vp – HE 90/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 48/2006 vp sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Hallituksen esitys Eduskunnalle kansaneläkelain, laiksi vammaisetuuksista ja laiksi eläkkeensaajan asumistuesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 6/2009 vp – HE 3/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 6/2009 vp puolustusvaliokunnalle. Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 7/2021 vp – HE 15/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 7/2021 vp sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 16 ja 22 §:n muuttamisesta.

PeVL 12/2021 vp – HE 39/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 12/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta.

PeVL 44/2022 vp – HE 103/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 44/2022 vp hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

PeVL 76/2022 vp – HE 184/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 76/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain ja Pelastusopistosta annetun lain muuttamisesta.

PeVM 10/1927 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1927 vp vuoden 1926 valtiopäivillä lepäämään jätettäväksi hyväksytyn ehdotuksen johdosta laiksi sotatilasta.

PeVM 2/1930 vp – HE 66/1929 II vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 2/1930 vp. Hallituksen esitys laiksi sotatilasta, laiksi sanotun lain säännösten soveltamisesta sotavoiman liikekannallepanon sattuessa sekä laiksi sen korvauksen perusteista, mikä sotatilaan koskevan lain mukaan on eräissä tapauksissa valtion varoista suoritettava.

PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM 9/2010 vp – HE 60/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 9/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

PeVM 2/2020 vp – M 1/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 2/2020 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.

PeVM 3/2020 vp – M 2/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 3/2020 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi.

PeVM 4/2020 vp – M 3/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 4/2020 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta poiketa terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista.

PeVM 5/2020 vp – M 5/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 5/2020 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä.

PeVM 6/2020 vp – M 4/2020 vp, M 6/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 6/2020 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista; Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n muuttamisesta.

PeVM 7/2020 vp – M 7/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 7/2020 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönotosta ja 96–103 §:n soveltamisesta.

PeVM 8/2020 vp – M 9/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 8/2020 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.

PeVM 9/2020 vp – M 11/2020 vp, M 12/2020 vp, M 14/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 9/2020 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta; muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta; muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käytön ja 96–103 §:n soveltamisen jatkamisesta.

PeVM 11/2020 vp – M 10/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 11/2020 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi.

PeVM 12/2020 vp – M 13/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 12/2020 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.

PeVM 13/2020 vp – M 16/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 13/2020 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä.

PeVM 14/2020 vp – M 17/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 14/2020 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisevelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista.

PeVM 15/2020 vp – M 18/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 15/2020 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaikoja.

PeVM 17/2020 vp – M 20/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 17/2020 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta.

PeVM 18/2020 vp – M 21/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 18/2020 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädetyn toimivaltuuden käytön jatkamisesta.

PeVM 1/2021 vp – M 2/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 1/2021 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86 ja 88 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.

PeVM 3/2021 vp – M 3/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 3/2021 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi.

PeVM 6/2021 vp – M 5/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 6/2021 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi.

PeVM 8/2021 vp – M 6/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 8/2021 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n muuttamisesta.

PuVL 2/1939 vp. – HE 98/1938 vp. Puolustusasiainvaliokunnan lausunto 2/1939 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle väestönsuojelulaiksi.

PuVM 6/1990 vp – HE 249/1989 vp. Puolustusvaliokunnan mietintö 6/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle puolustustilalaiksi.

PuVM 3/2010 vp – HE 3/2008 vp. Puolustusvaliokunnan mietintö 3/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

SuVM 32/1927 vp. Suuren valiokunnan mietintö 32/1927 vp vuoden 1926 valtiopäivillä lepäämään jätettäväksi hyväksytyt ehdotuksen johdosta laiksi sotatilasta.

SuVM 44/1930 vp – HE 66/1929 II vp. Suuren valiokunnan mietintö 44/1930 vp. Hallituksen esitys laiksi sotatilasta, laiksi sanotun lain säännösten soveltamisesta sotavoiman liikekannallepanon sattuessa sekä laiksi sen korvauksen perusteista, mikä sotatilaa koskevan lain mukaan on eräissä tapauksissa valtion varoista suoritettava.

### **Komiteanmietinnöt**

KM 1972: B 98. Palolain tarkistuskomitean mietintö. Helsinki 1972.

### **Muut kotimaiset virallislähteet**

Eduskunnan kirjelmä 30.11.1927. Eduskunnan kirjelmä vuoden 1926 valtiopäivillä lepäämään jätetty ehdotuksen johdosta laiksi sotatilasta.

Eduskunnan kirjelmä 7.6.1939 – HE 98/1938 vp. Eduskunnan kirjelmä hallituksen esityksen johdosta väestönsuojelulaiksi.

Oikeuskanslerinvirasto, Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020. Helsinki 2021.

Oikeusministeriö, Valmiuslain kokonaisuudistus. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2025:50. Helsinki. 2025.

Sisäasiainministeriö, Ohje väestön evakuointien suunnittelusta ja toimeenpanosta. Sisäasiainministeriön pelastusosasto. 2003.

Sisäministeriö, Kansallinen riskiarvio 2023. Sisäministeriön julkaisuja 2023:4. Helsinki. 2023.

Sisäministeriö, Evakuointien suunnittelu- ja toimeenpano-ohje. Väestön siirtäminen poikkeusoloissa. Sisäministeriön julkaisuja 2024:2. Sisäministeriö. Helsinki. 2024.

Sosiaali- ja terveysministeriö, Evakuointikeskuksen perustaminen. Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2015:1. Helsinki. 2015.

Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaalihuoltolain soveltamisopas 2024. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:13. Helsinki. 2024.

Valtioneuvosto, Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (M1/2020 vp). Muistio 17.3.2020.

Valtioneuvosto, Väestönsuojien nykytila Suomessa. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:57. Helsinki. 2023.

Valtioneuvosto, Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:1. Helsinki. 2025.

## **OIKEUSTAPAUKSET**

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**

EIT, Engel ja muut v. Alankomaat, tuomio 8.6.1976 (täysistunto).

EIT, Guzzardi v. Italia, tuomio 6.11.1980 (täysistunto).

EIT, L.C.B. v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 9.6.1998.

EIT, Paul ja Audrey Edwards v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 14.3.2002.

EIT, Posti ja Rahko v. Suomi, tuomio 24.9.2002.

EIT, Önergyildiz v. Turkki, tuomio 30.11.2004 (suuri jaosto).

EIT, Budayeva ym. v. Venäjä, tuomio 20.3.2008.

EIT, Hadzhiyska v. Bulgaria, tuomio 15.5.2012.

EIT, Daraibou v. Kroatia, tuomio 17.1.2023.

### **Euroopan unionin tuomioistuin**

EUT, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, FMS ja FNZ sekä SA ja SA junior v. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ja Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, tuomio 14.5.2020 (suuri jaosto).

EUT, C-808/18, Euroopan komissio v. Unkari, tuomio 17.12.2020 (suuri jaosto).

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 2010:27

KHO 2011:112

KHO 2015:67

KHO 2018:18

KHO 2020:54

KHO 2020:108

KHO 2021:1

KHO 2022:63

KHO 2022:65

KHO 2022:140

KHO 2023:9

KHO 2023:34

KHO 2024:27

### **Hallinto-oikeudet**

Helsingin HaO 7.3.2025 t. 1472/2025.

### **Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätökset ja lausunnot**

OKA 12.3.2008, dnro 1052/1/06. Oikeuskanslerin vastaus vaikeavammaisten henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittämisen laiminlyöntiä koskevaan kantelukirjoitukseen.

### **Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut ja lausunnot**

AOA 30.5.2017, dnro 2834/2016. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu hätämajoitusta koskevaan ohjeistukseen ja hätämajoituksen järjestämiseen.

AOA 18.6.2020, dnro 3232/2020. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu vanhuksiin kohdistuvista rajoituksista koronaepidemian aikana.

AOA 25.2.2021, dnro 4634/2020. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu vierailujen rajoittamisesta hoivakodissa.

## Lyhenteet

AOA	eduskunnan apulaisoikeusasiamies
dnro	diarinumero
EIS	yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18–19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
evakuointiohje	evakuointien suunnittelu- ja toimeenpano-ohje (sisäministeriö 2024)
HaO	hallinto-oikeus
HaVL	hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
KHO	korkein hallinto-oikeus
KM	komiteamietintö
KP-sopimus	kansalaisyhteiskunnan ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja yksilövalituksista (SopS 7–8/1976)
LtVM	laki- ja talousvaliokunnan mietintö
M	muu asia
OKA	valtioneuvoston oikeuskansleri
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PuVL	puolustusvaliokunnan tai puolustusasiainvaliokunnan lausunto
PuVM	puolustusvaliokunnan tai puolustusasiainvaliokunnan mietintö
SEUT	sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SopS 66/2009)
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SuVM	suuren valiokunnan mietintö
t.	taltio
vp	valtiopäivät

# 1 Johdanto

Poikkeusoloja koskevaa sääntelyä pidetään valtiosäännön kannalta keskeisenä, jopa yhtenä välttämättömistä perustuslaillisen järjestyksen kulmakivistä, koska sillä osaltaan varmistetaan demokratian keskeisten rakenteiden turvaaminen pitkällä aikavälillä<sup>1</sup>. Lavapuron sanoin ”juuri kriisiolosuhteissa on entistäkin tärkeämpää, että oikeusvaltio, perusoikeudet ja päätöksenteon kansanvaltaisuus otetaan vakavasti.”<sup>2</sup>

Poikkeusoloja koskevan sääntelyn merkitystä ovat korostaneet niin koronapandemia kuin Venäjän helmikuussa 2022 Ukrainassa aloittama hyökkäyssota. Molempia edellä mainittuja skenaarioita, lukuisia muita skenaarioita unohtamatta, pidetään täysin mahdollisina joko täällä tapahtuvina tai Suomeen kohdistuvina. Sotilaallisen voiman käytön skenaariossa kohteina olisivat maanpuolustuksen lisäksi yhteiskunnan johtaminen ja perustoiminnot, esimerkiksi päätöksentekijät, johtamisjärjestelmät, tietoliikenneverkot, sähkön- ja energianjakeluverkot, elintarvikehuolto, vesihuolto, viestintäjärjestelmät ja logistiikka.<sup>3</sup>

Sotilaallinen operaatio voi muun ohella tähdätä kohteiden tai alueiden haltuunottoon. On selvää, että mahdollinen alueiden miehittäminen vaarantaisi vakavasti alueella olevien turvallisuuden, jos johtopäätelmiä tehdään tapahtumista Ukrainassa, missä Venäjän viranomaiset ovat ilmeisesti syyllistyneet lukuisiin sotarikoksiin. Ukrainassa eivät ole olleet turvassa miehittämättömienkään alueiden asukkaat, sillä Venäjä on pommittanut myös alueita, jotka sijaitsevat kaukana etulinjasta.<sup>4</sup>

## 1.1 Tutkielman tausta

Ajatus tämän tutkielman aiheeksi syntyi sen toteamisesta, että evakuoiteihin<sup>5</sup> liittyvää sääntelyä on lukuisissa eri laeissa, eikä esimerkiksi eri viranomaisten vastuita ja velvollisuuksia koskeva

---

<sup>1</sup> Ks. esim. Heikkonen ym. 2018, s. 8; HE 3/2008 vp, s. 30; HE 63/2022 vp, s. 7; PeVL 1/2000 vp, s. 4 ja PeVL 6/2009 vp, s. 4 ja 16.

<sup>2</sup> Lavapuro 2020, s. 1264.

<sup>3</sup> Sisäministeriö 2023, s. 18, 34–41, 66 ja 70–73.

<sup>4</sup> Sisäministeriö 2023, s. 38–39; United Nations 2023, s. 1 ja 6–18.

<sup>5</sup> *Evakuointi*-käsitteelle ei ole yksiselitteistä määritelmää. Tässä tutkielmassa evakuointia pidetään ikään kuin aiheen yläkäsitteenä, ja sillä tarkoitetaan laajassa merkityksessä ihmisten ja varauksien omaisuuden siirtämistä turvaan vaara-alueelta tai vaarallisesta kohteesta (vastaavasti sisäasiainministeriö 2003, s. 1). Käsite kattaa ainakin niin pelastuslain (379/2011) 36 §:n nojalla toimeen pantavan *suojaväestön* kuin valmiuslain (1552/2011) 121 §:n nojalla suoritettavan *väestön siirtämisen*. Lisäksi puolustustilalain

sääntely vaikuta olevan kovinkaan yksiselitteistä. Tilanne on omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä, mikä taas haastaa keskeisesti erityisesti hyvinvointialueen pelastusviranomaisia, joilla on muun ohella evakointeja koskevien eri viranomaisten ja laitosten suunnitelmien yhteensovittamisvastuu (pelastuslaki (379/2011) 65 § 3 mom., sellaisena kuin se on laissa 1353/2018).

Lähinnä kielteisessä merkityksessä oivallisesta esimerkistä vastuisiin ja velvollisuuksiin liittyvistä mahdollisista epäselvyyksistä käy kuntien rooli hyvinvointialueuudistuksen jälkeen. Kunnilta poistui pääasiallinen vastuu esimerkiksi evakointeihin liittyvän tilapäisen majoituksen tai asumisen järjestämisestä, kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyi vuoden 2023 alussa kunnilta hyvinvointialueille<sup>6</sup>. Kuntien rooli on silti edelleen varsin keskeinen, koska kunnilla on hyvinvointialueen kanssa joiltain osin rinnakkainen vastuu asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Lisäksi esimerkiksi yksinomaan kunnilla on toimivaltuus velvoittaa poikkeusoloissa luovuttamaan huoneita siirretyn väestön tilapäiseen majoittamiseen valmiuslain (1552/2011) 122 §:n nojalla.

## 1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaus

Tämä tutkimus rakentuu kahden toisiinsa varsin kiinteästi liittyvän tutkimuskysymyksen varaan:

1. milloin ja miten evakointeihin ryhtymisestä on päätettävä, ja
2. miten eri viranomaisten vastuut jakautuvat evakuointien toimeenpanossa.

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen kannalta olennaisia ovat evakointeihin ryhtymiskriteerit. Niiden lisäksi tarkastellaan päätöksentekomenettelyyn ja päätöksentekijään liittyviä seikkoja.

Evakuointien toimeenpanosta vastuullisten viranomaisten osalta tutkimuksen keskiössä ovat lähinnä hyvinvointialueen viranomaiset, mutta hyvinvointialueuudistuksen vuoksi kuntien roolia ei voida sivuuttaa. Evakuointien toimeenpanossa on keskeiset, mutta varsin selkeät roolit myös esimerkiksi elinvoimakeskuksilla, poliisilla, puolustusvoimilla ja Rajavartiolaitoksella. Niitä käsitelläänkin tässä tutkielmassa vain välttämättömimmiltä osin.

---

(1083/1991) 23 §:n nojalla annettavaa *määräystä väestön siirtymiseen* on pidettävä käsitteen piiriin kuuluvana.

<sup>6</sup> Ks. esim. laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) 8 § 1 mom.; laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantumista (616/2021) 1 § 3 mom.; pelastuslaki 65 § 5 mom. 2 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1353/2018 ja sosiaalihuoltolaki (1301/2014) 14 § 1 mom. 8 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1280/2022.

Tutkimus rajataan kattamaan vain pelastuslain mukainen *suojaväistö*, valmiuslain nojalla suoritettava väestön *siirtäminen* ja puolustustilalain (1083/1991) nojalla annettava *määräys väestön siirtymiseen*. Vaikka mainituilla evakuoinnin eri muodoilla on sinänsä paljon yhteistä, kutakin niistä on tarkasteltava erikseen kummankin tutkimuskysymyksen osalta.

Evakuointien piiriin voidaan käsitettä laveasti tulkiten joissain olosuhteissa lukea myös poliisilain (872/2011) nojalla suoritettava *paikan tai alueen eristäminen*<sup>7</sup>. Poliisilain 2 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan muun ohella yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi voidaan yleisesti käytetty paikka tai alue eristää, sulkea tai tyhjentää taikka kieltää tai rajoittaa liikkumista siellä. Lisäksi mainitun pykälän 2 momentin nojalla voidaan välttämättömyytedellytyksin eristää tai tyhjentää koti- tai julkisrauhan suojaama alue. Ottaen kuitenkin huomioon poliisin tehtävät<sup>8</sup>, on edellä mainittuja toimivaltuuksia pidettävä toissijaisina suhteessa pelastuslaissa oleviin säännöksiin suojaväistön toimeenpanosta silloin, kun kyse on onnettomuudesta tai sen välittömästä uhasta aiheutuvasta tarpeesta evakuoida ihmisiä. Siksi poliisilain mukainen paikan tai alueen eristäminen rajataan tästä tutkimuksesta.

Syynäkökulmasta tutkimus rajataan kattamaan ainoastaan sellaiset tilanteet, joissa evakuointeihin ryhtymisen perusteena on Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys taikka sen uhka, käytännössä siis sota<sup>9</sup> tai sen uhka<sup>10</sup>. Pelastuslain mukaisen suojaväistön osalta tutkimuksesta rajataan siten pois esimerkiksi suojaväistöä koskeva päätöksenteko ja toimeenpano esimerkiksi niin sanotusti tavanomaisissa rakennuspalotilanteissa, joissa mainittua toimivaltuutta sovellettaisiin tyyppillisimmin<sup>11</sup>. Puolustustilalain nojalla annettavan määräyksen osalta taas rajautuu pois *kapina*, joka on sodan ohella toinen peruste puolustustilan toteamiseksi<sup>12</sup>.

Valtioneuvoston lokakuussa 2022 asettaman valmiuslakityöryhmän ja sitä seuranneen uuden työryhmän mietintö uudeksi valmiuslaiksi on ollut lausuntokierroksella tutkielman valmistumi-

---

<sup>7</sup> Näin lavealla tulkinnalla on perusteltu pelastuslain *evakuointi*-termin muuttamista *suojaväistö*-termiksi (HE 138/2018 vp, s. 10–11).

<sup>8</sup> Poliisin tehtävänä on muun ohella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen (poliisilaki 1:1).

<sup>9</sup> Oli se sitten muodollisesti julistettu tai vallitseva asiantila; ks. HE 309/1993 vp, s. 76.

<sup>10</sup> Rajaus vaikuttaa tutkimukseen vain pelastuslain mukaisen suojaväistön ja puolustustilalain nojalla annettavan määräyksen osalta, koska valmiuslain mukaisen väestön siirtämispäätöksen tekeminen voi ylipäätään tulla kyseeseen vain kuvatuissa tilanteissa (valmiuslaki 3 § 1 ja 2 kohta ja 121 §).

<sup>11</sup> Pelastuslain mukaisen suojaväistön toimeenpanosta on kyse esimerkiksi, jos kerrostalon rappukäytävän kaikki asukkaat on evakuoitava yhdessä huoneistossa syttyneen tulipalon vuoksi.

<sup>12</sup> HE 249/1989 vp, s. 1. – Kokonaan ei tosin voida poissulkea sitä, etteikö kapinaa kaikkein äärimmäisissä tapauksissa voitaisi pitää myös valmiuslain 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettuna aseelliseen hyökkäykseen vakavuudeltaan rinnastettavana hyökkäyksenä (ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 31).

sen aikana, ja hallituksen esitystä uudeksi valmiuslaiksi odotetaan vuoden 2026 aikana. Uusi valmiuslaki pyritään saattamaan voimaan tavallisen lain säätämisyksessä toisin kuin voimassa oleva valmiuslaki, joka on säädetty poikkeuslakina<sup>13</sup>.

Voimassa olevan valmiuslain mukaista väestön siirtämistä koskeva sääntely siis muuttuneen lähi-vuosien aikana. Tutkimuskysymyksiä voi silti pitää relevantteina myös niiltä osin, koska edellä tarkoitettujen säännösten suhteesta pelastus- tai puolustustilalakien sääntelyyn sen enempää kuin soveltamisesta hyvinvointialueudistuksen jälkeen ei ole tutkimusta, ja tutkimustuloksille voi siten olla annettavissa merkitystä myös tulevaa sääntelyä tulkittaessa. Valitettavasti ei voida poissulkea myöskään sitä, etteikö voimassa olevan valmiuslain väestönsuojeluun liittyviä säännöksiä voitaisi joutua soveltamaan ennen uuden lain voimaantuloa.<sup>14</sup>

### 1.3 Tutkimusmetodi

Tutkielma on lainopillinen. Lainopillisen tutkimuksen kohteena on voimassa oleva oikeus. Kysymys on siis siitä, mikä merkitys laeille ja muille oikeuslähteille tulee antaa. Lainopillisen tutkimuksen perustehtävinä pidetään oikeusnormilauseiden, tai oikeussäännösten, sisällön selvittämistä ja niiden systematisointia, siis viime kädessä käytännön työtä helpottavien tulkintasuosituksen tarjoamista. Pyrkimyksenä voidaankin sanoa olevan selvittää, kuinka asioiden tulisi oikeudellisesti tarkasteltuna olla.<sup>15</sup>

Kummankin tutkimuskysymyksen kannalta keskeistä on, miten pelastuslain 36 §:n 1 ja 4 momenttia (sellaisena kuin 1 momentti on laissa 616/2022 ja 4 momentti laissa 436/2023), valmiuslain 121 §:ää ja puolustustilalain 23 §:ää tulisi tulkita niin perusoikeuksia koskevan kuin muun niiden soveltamisen kannalta keskeisen sääntelyn valossa:

#### Pelastuslaki 36 § 1 ja 4 mom.:

”Tulipalon sammuttamiseksi ja sen leviämisen estämiseksi sekä muun onnettomuuden torjumiseksi ja vahinkojen rajoittamiseksi sekä vaaran välttämiseksi hyvinvointialueen pelastusviranomaisella ja sisäministeriön pelastusviranomaisella on oikeus, jos tilanteen hallitseminen ei muutoin ole mahdollista:

- 1) määrätä ihmisiä suojautumaan sekä panna toimeen suojaväistö;

---

<sup>13</sup> Oikeusministeriö 2025, s. 589.

<sup>14</sup> Ehdotetuista muutoksista ks. oikeusministeriö 2025, esim. s. 618, 620 ja 663.

<sup>15</sup> Aarnio 1989, s. 288; Hirvonen 2011, s. 23–25; Minkkinen 2017, s. 909; Ratamäki 2025, s. 713.

- 2) ryhtyä sellaisiin välttämättömiin toimenpiteisiin, joista voi aiheutua vahinkoa kiinteälle tai irtaimelle omaisuudelle;
- 3) määrätä antamaan käytettäväksi rakennuksia, viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä ja välineitä sekä pelastustoiminnassa tarvittavaa kalustoa, välineitä ja tarvikkeita, elintarvikkeita, poltto- ja voiteluaineita ja sammutusaineita;
- 4) ryhtyä muihinkin pelastustoiminnassa tarpeellisiin toimenpiteisiin.

--

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja toimivaltuuksia voidaan käyttää myös onnettomuuden ilmeisesti uhatessa, jos se on välttämätöntä.”

Valmiuslaki 121 §:

”Edellä 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa tietyn alueen väestön tai osan väestöstä on siirryttävä muualle, jos se väestön turvallisuuden kannalta on välttämätöntä. Valtioneuvosto päättää, mitä alueita ja mitä osaa alueen väestöstä siirtyminen koskee. Sisäasiainministeriö huolehtii siirtymisen yleisjohdosta.”

Puolustustilalaki 23 §:

”Sotilasviranomaisen voi määrätä väestön siirtymään muualle sellaiselta alueelta, johon kohdistuvan hyökkäyksen tai muun vastaavan toiminnan taikka niiden välittömän uhan takia on välttämätöntä kiireellisesti ryhtyä erityisiin sotilaallisiin puolustustoimenpiteisiin.”

Toisen tutkimuskysymyksen, miten eri viranomaisten toimeenpanovastuut jakautuvat, kannalta keskeistä laintasoista sääntelyä on pelastus-, puolustustila- ja valmiuslakien lisäksi eräissä muissa erityislaeissa, esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa (1301/2014). Lisäksi tässä tutkielmassa sivutaan evakointeja toimeenpantaessa oletettavasti sovellettavaksi tulevia muita säännöksiä.

Kummankin tutkimuskysymyksen osalta tässä tutkimuksessa pitäydytään oikeusnormilauseiden sisällön selventämisessä. Tutkimustuloksina esitetään siten tulkintakannanottoja.

## **1.4 Tutkielman rakenne**

Tutkielma jakaantuu yhteensä viiteen lukuun. Tutkielman luvussa kaksi kuvataan tutkimuksen viitekehys teoreettisesta ja historiallisesta näkökulmasta. Luku sisältää kuvauksen perusoikeusjärjestelmästä rajoitus- ja poikkeamisedellytyksineen, kuvauksen liikkumisvapauden rajoittamista

koskevasta voimassa olevasta sääntelystä, oikeushistoriallisen katsauksen evakuointeihin liittyvän keskeisimmän sääntelyn muutoksista sekä suppean oikeusvertailevan osuuden eräiden maiden maiden kriisi- ja poikkeusolojen aikaisia evakuointeja koskevasta sääntelystä.

Luvussa kolme kuvataan evakuointeja koskevaa päätöksentekomenettelyä ja erityisesti päätöksenteon hallinto- ja valtio-oikeudellisista edellytyksistä. Lisäksi luvussa tarkastellaan päätöksentekijään kohdistuvia edellytyksiä ja muutoksenhakuoikeutta.

Luvussa neljä keskiössä ovat evakuointien toimeenpanoon liittyvät vastuut. Luvussa tarkastellaan myös evakuointien toimeenpanoon liittyviä kustannuksia ja korvauksia niin julkisyhteisöjen kuin yksityisten kannalta.

Luku viisi sisältää tutkimuksen johtopäätelmät ja kuvauksen eräistä jatkotutkimustarpeista. Lisäksi luvussa esitetään kannanotto *de lege ferenda* niin suhteessa eräisiin voimassa oleviin säädöksiin kuin joihinkin valmiuslakityöryhmän mietinnössään esittämiin uusiin säännöksiin.

## 2 TEOREETTINEN JA HISTORIALLINEN TAUSTA

Tutkimuksen keskiössä on Suomessa yli vuosisataisen kehityksen myötä omaksuttu perusoikeusjärjestelmä, jonka vaikutus nykyiseen poikkeusoloja koskevaan sääntelyyn on aivan keskeinen. Tutkimuksen kannalta on olennaista tarkastella myös evakuointeihin liittyvien keskeisten säädösten muutoksia.

### 2.1 Perusoikeusjärjestelmä

Tutkimuksen kannalta keskeisimpinä perusoikeuksina on pidettävä oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, liikkumisvapautta sekä yksityiselämän suojaa. Sanotut oikeudet on turvattu myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, joiden on katsottava sisältävän yksilön oikeuksia koskevan vähimmäistason, kun otetaan huomioon soveltamiskäytäntö<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Jonkka 1998, s. 1256.

### 2.1.1 Tutkimuksen kannalta keskeiset perusoikeudet

#### *Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen*

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan ”jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.” Julkisella vallalla on velvollisuus suojata yksilöiden henkeä ja vapautta niin muiden yksilöiden kuin julkisen vallan itsensä aiheuttamilta oikeudenloukkauksilta. Vaikka velvollisuus rajautuu lähinnä hallinto- ja lainsäädäntötoimiin, joista tyypillisin esimerkki on rikoslain säätäminen, julkisella vallalla voidaan katsoa olevan tietyissä rajoissa velvollisuus turvata yksilön elämää ja vapautta myös silloin, kun uhka aiheutuu epäsuotuisista olosuhteista eikä esimerkiksi yksinomaan toisesta yksilöstä. Perustuslakivaliokunta on luonnehtinut, että ääritapauksissa koko perusoikeusjärjestelmässä voidaan katsoa olevan kysymys ”henkilökohtainen turvallisuus -perusoikeuden suojaamisesta”<sup>17, 18</sup>

Perustuslain 7 §:n 1 momentin säännöksillä on kiinteä yhteys esimerkiksi kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 7–8/1976, jäljempänä KP-sopimus) sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 18–19/1990, jäljempänä EIS), jonka 2 artiklan 1 kappaleen mukaan ”Jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa. Keneltäkään ei saa riistää hänen elämänsä tahallisesti, paitsi tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanemiseksi silloin, kun hänet on tuomittu rikoksesta, josta laissa määrätään tällainen rangaistus.” EIS:n 5 artiklan 1 kappaleen mukaan ”jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. – –”. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä EIT) oikeuskäytäntö on siten otettava täysimääräisesti huomioon perustuslain 7 §:n 1 momentin säännöksiä tulkittaessa.

EIT:n ratkaisukäytännössä EIS:n 2 artiklaa on vakiintuneesti tulkittu siten, että julkisella vallalla on velvollisuus aktiivisesti varmistaa turvallisuutta minimoimalla henkeä ja terveyttä uhkaavia vaaroja. Artiklan tulkinta ei rajoitu valtion velvollisuuteen pidättäytyä tahallisista ja lainvastaisista hengenriistoista, vaan valtiolla on velvollisuus ryhtyä asianmukaisiin toimiin kaikkien lainkäyttövaltansa piirissä olevien henkilöiden suojelemiseksi, olipa kyse julkisesta tai yksityisestä toiminnasta. Asianmukaisiin toimiin on ryhdyttävä, kun on tunnistettu akuutti ja tiedetysti yksilöä uh-

---

<sup>17</sup> PeVL 5/1999 vp, s. 2/II.

<sup>18</sup> HE 309/1993 vp, s. 46–47; Hallberg ym. 2011, osan II Yleinen osa luvun 1. Perusoikeuksien käsite ja luokittelu alaluvun Perusoikeuksien yleinen oikeudellinen merkitys jakso Useita oikeusvaikutuksia.

kaava vaara. Toimenpiteet voidaan rajoittaa kohtuulliseen. EIT on katsonut esimerkiksi, että viranomaisten velvollisuutena on tehdä kaikki voitavansa elämän suojelemiseksi, kun on kyse tunnistetusta luonnononnettomuuden uhasta.<sup>19</sup>

Julkisen vallan velvollisuutta aktiivisiin toimenpiteisiin ylipäättään korostetaan myös perusoikeussäännöstössä itsessään: perustuslain 22 §:n mukaan ”julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.” Säännös korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen laajassa mielessä ja osaltaan perusoikeuksien toteutumiseen käytännössä, joskin perustuslakivaliokunta on sanotussa suhteessa pitänyt merkityksellisenä myös perustuslain etusijaa ja lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoituksia koskevia säännöksiä (perustuslaki 106 ja 107 §).<sup>20</sup>

### *Liikkumisvapaus*

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan niin Suomen kansalaisella kuin maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella<sup>21</sup> on muun ohella vapaus liikkua maassa. Liikkumisvapaus turvataan lisäksi muun muassa KP-sopimuksessa, EIS:ssa, sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (2012/C 326/02), mutta perustuslain säännös on kansainvälisten ihmisoikeussopimusten säännöksiin nähden oikeudellisesti tehokkaampi.<sup>22</sup>

Perustuslaissa turvattu vapaus maassa liikkumiseen suojaa yleisesti yksilön vapautta valita olinpaikkansa nimenomaan suhteessa julkisen vallan puuttumiseen, tapahtuisipa puuttuminen sitten kieltojen, määräysten tai muunlaisten toimenpiteiden muodossa. Vapaus ei rajoitu esimerkiksi liikkumiseen jollakin paikkakunnalla, vaan kattaa oikeuden liikkua paikkakunnalta toiselle. Vaikka liikkumisvapausperusoikeus *negatiivisena vapausoikeutena* ensisijaisesti suojaa yksilöä julkisen vallan puuttumiselta, turvaa se viime kädessä myös konkreettista oikeutta liikkua.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 64, 92–95; EIT, Hadzhiyska v. Bulgaria, tuomio 15.5.2012, kohta 15; ks. myös esim. EIT, L.C.B. v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 9.6.1998, kohta 36; EIT, Paul ja Audrey Edwards v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 14.3.2002, kohta 54; EIT, Öneriyildiz v. Turkki, tuomio 30.11.2004, kohta 71 ja EIT, Daraibou v. Kroatia, tuomio 17.1.2023, kohdat 82 ja 84.

<sup>20</sup> HE 309/1993 vp, s. 74–75; HE 1/1998 vp, s. 80–81 ja PeVM 10/1998 vp, s. 13/I.

<sup>21</sup> Saraviita (2005, s. 356–357) katsoo, että muun muassa turvapaikan- tai oleskeluluvan hakijat oleskelevat maassa laillisesti jo ennen luvan myöntämistä.

<sup>22</sup> Saraviita 2005, s. 355. Ks. KP-sopimuksen 12(1) artikla, EIS:n 5(1) artikla ja 4. lisäpöytäkirjan 2(1) artikla, SEUT 20(2) artikla ja 21(1) artikla sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45(1) artikla.

<sup>23</sup> Hallberg ym. 2011, osan III Yksittäiset perusoikeudet luvun 5. Liikkumisvapaus alaluvun Vapaus liikkua maassa ja oikeus valita asuinpaikka jaksot Vapausoikeus, Syrjinnän kielto ja Yksilöllinen oikeus; PeVM 8/2020 vp, s. 4.

Liikkumisvapaudella on henkilökohtaiseen vapauteen suhde, joka ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä, ja yksilön kannalta kyse voikin olla lähinnä aste-eroista. EIT:n käytännössä on katsottu, että joissain olosuhteissa on lähinnä mielipidekysymys, onko kyse vapaudenriistosta vai yksinomaan liikkumisvapauden rajoituksesta. Asiaan vaikuttaa yksinomaan liikkumisvapauden rajoituksen konkreettinen aste tai voimakkuus, ei yksin toimenpiteen luonne tai sisältö.<sup>24</sup>

Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytännössä on todettu, että unionin lainsäädännössä säilöönotto tarkoittaa vapaudenriistoa, jossa liikkumisvapaus on viety kokonaan eristämällä henkilö muusta väestöstä tiettyyn paikkaan – vapaudenriistona pidetään siis ainakin kokonaan vietyä liikkumisvapautta<sup>25</sup>. Apulaisoikeusasiamies on katsonut, että yksittäisessä tapauksessa liikkumisvapauden konkreettinen rajoittaminen voi puuttua yksilön perusoikeuksiin ja itse-määräämisoikeuteen yhtä voimakkaasti kuin välitön vapaudenriisto<sup>26</sup>. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että esimerkiksi velvollisuudessa oleskella tietyn vastaanottokeskuksen alueella on ensisijaisesti kyse liikkumisvapauden rajoituksesta, vaikka oleskeluvelvollisuus voisi olla pidempikestoisempikin<sup>27</sup>.

Liikkumisvapaus turvaa osaltaan myös muiden perusoikeuksien toteutumista. Esimerkiksi koronapandemian aikana liikkumisrajoituksilla nähtiin olevan välillisiä vaikutuksia muun ohella henkilökohtaiseen vapauteen, elinkeinovapauteen ja oikeuteen työskennellä valitsemassaan ammatissa, kokoontumisvapauteen ja uskonnonvapauteen.<sup>28</sup>

### *Yksityiselämän suoja*

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Yksityiselämää suojataan myös niin KP-sopimuksessa, EIS:ssa kuin Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.<sup>29</sup>

Säännöksellä turvataan osaltaan muun ohella niin itsemääräämisoikeutta eli henkilön oikeutta vapaasti päättää suhteistaan muihin ihmisiin ja ympäristöön kuin oikeutta perhe-elämään. Perhe-elämän suojaan liittyen on kiinnitettävä huomiota lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59–60/1991) 9 artiklan 1 kappaleeseen, jossa on omaksuttu lähtökohta, ettei lasta

---

<sup>24</sup> Ks. esim. EIT, Engel ja muut v. Alankomaat, tuomio 8.6.1976, kohta 59 ja EIT, Guzzardi v. Italia, tuomio 6.11.1980, kohdat 92–93.

<sup>25</sup> Ks. esim. EUT, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, kohdat 216–217 ja 231 sekä EUT, C-808/18, kohta 159.

<sup>26</sup> AOA 18.6.2020, dnro 3232/2020, s. 17.

<sup>27</sup> PeVL 44/2022 vp, s. 9.

<sup>28</sup> HE 39/2021 vp, s. 73–77.

<sup>29</sup> Ks. KP-sopimuksen 17 artikla, EIS:n 8(1) artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artikla.

eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti, ellei sen erikseen todeta olevan lapsen edun mukaista. Tutkimuksen näkökulmasta perusoikeus yksityiselämän suojaan on nähtävä lähinnä henkilökohtaista vapautta, koskemattomuutta ja turvallisuutta sekä liikkumisvapautta koskevien perusoikeuksien täydentäjänä.<sup>30</sup>

### 2.1.2 Perusoikeuksien rajoittaminen

Jo perusoikeusuudistuksen esitöissä on omaksuttu se sinänsä selvä lähtökohta, etteivät perusoikeudet voi ainakaan yleisesti olla niin ehdottomia, ettei niitä millään tavalla missään olosuhteissa saisi rajoittaa. *Perusoikeuden rajoittamisella* tarkoitetaan perusoikeuden kaventamista tai julkisen vallan puuttumista perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan. Rajoittaminen on toteuttava perustuslaissa edellytetyssä menettelyssä ja sallitulla tavalla.<sup>31</sup>

Perustuslakivaliokunta on jo perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään määritellyt seuraavat perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset: lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, rajoitusperusteen hyväksyttävyystvaatimus, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus ja vaatimus ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta. Perusoikeuksia voidaan rajoittaa tavallisella lailla vain, jos kaikki yleiset rajoittamisedellytykset täyttyvät samanaikaisesti.<sup>32</sup>

Perusoikeuksia voidaan rajoittaa tavallisella lailla yleisten rajoittamisedellytysten täytyessä silloin, kun oikeuden muotoon kirjoitettuun perusoikeuteen ei liity erityistä rajoitusedellytykset täsmäntävää lakivarausta<sup>33</sup>. Esimerkiksi liikkumisvapauden rajoittamista puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai kohteessa koskevaa lakiesitystä käsitellessään perustuslakivaliokunta totesi, että ”perusoikeuden rajoittamisen valtiosääntöoikeudellisen sallittavuuden arvioiminen jää [yksinomaan] perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten varaan”. Erikseen valiokunta totesi, että erityistä huomiota on kiinnitetty ”vaatimukseen rajoituksen lailla säätämisestä sekä rajoitusten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä rajoittamisen hyväksyttävyydestä ja suhteellisuudesta.”<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> HE 309/1993 vp, s. 46; Hallberg ym. 2011, osan III Yksittäiset perusoikeudet luvun 6. Yksityiselämän suoja alaluvun Oikeus yksityiselämään jakso Yksityiselämän käsite; Viljanen 1996, s. 802–803.

<sup>31</sup> HE 309/1993 vp, s. 29; Viljanen 2001, s. 14 ja 42–43.

<sup>32</sup> HE 309/1993 vp, s. 29; PeVM 25/1994 vp, s. 4–5; Viljanen 2001, s. 37–38.

<sup>33</sup> Viljanen 2001, s. 52–53.

<sup>34</sup> PeVL 21/1997 vp, s. 1–2.

Merkityksen antaminen perusoikeuksien rajoittamisedellytyksille yksinomaan lainsäädäntövaiheessa ei riitä; perusoikeuksien rajoittamisedellytysten on täytyttävä myös toimivaltuutta sovellettaessa. Tyypillisimmin on kyse suhteellisuusvaatimuksen täyttymisestä. Vaikka toimivaltuus rajoittaa jotain perusoikeutta voi *in abstracto* täyttää suhteellisuusvaatimuksen, ei suhteellisuusvaatimus kaikissa mahdollisissa tilanteissa *in concreto* välttämättä kuitenkaan täyty. Tällaisissa tilanteissa toimivaltuuden soveltamiseen ei luonnollisestikaan ole edellytyksiä.<sup>35</sup>

Yleiset rajoittamisedellytykset eivät kuitenkaan ole sovellettavissa silloin, kun perusoikeus on kirjoitettu ehdottoman kiellon muotoon. Ehdottomia kieltoja ovat esimerkiksi syrjäntäkielto, kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto sekä taannehtivan rikoslain kielto (perustuslaki 6 § 2 mom., 7 § 2 mom. ja 8 §). Useimpien ehdottomien kieltojen perusta on kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa: esimerkiksi oikeutta ihmisarvoiseen kohteluun taikka orjuuden kieltoa osana henkilökohtaista vapautta ei voida kansainvälisten ihmisoikeussopimustenkaan mukaan rajoittaa missään olosuhteissa. (EIS 3 artikla, 4(1) artikla ja 15(2) artikla sekä KP-sopimus 4(2) artikla, 7 artikla ja 8(1) artikla.)<sup>36</sup>

### 2.1.3 Perusoikeuksista poikkeaminen

*Perusoikeuksista poikkeaminen* tarkoittaa sellaista perusoikeuksien rajoittamista voimakkaampaa, mutta kuitenkin rajattua perusoikeuksien kaventamista, jota perustuslaki ei salli tehtäväksi tavallisella lailla. Ihmisoikeussopimuksissa poikkeuksina pidetään sellaisia kajoamisia, joita yleensä olisi pidettävä perusoikeuksien tai ihmisoikeuksien kiellettyinä loukkauksina. Kriisioloissa ne voidaan tilapäisesti välttämättöminä pakottavista syistä hyväksyä.<sup>37</sup>

KP-sopimuksen 4 artiklan 1 kappaleen mukaan kansakunnan olemassaoloa uhkaavan yleisen hätätilan aikana voidaan sopimuksesta poiketa ”siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii, edellyttäen, että tällaiset toimenpiteet eivät ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitusten kanssa eivätkä merkitse pelkästään rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon tai yhteiskunnalliseen syntyperään perustuvaa syrjintää.” Poikkeaminen ei

---

<sup>35</sup> Viljanen 2001, s. 352–353.

<sup>36</sup> Viljanen 2001, s. 56–59 ja 230–231; HE 309/1993 vp, s. 46/II.

<sup>37</sup> HE 63/2022 vp, s. 8; Hallberg ym. 2011, osan II Yleinen osa luvun 3. Perusoikeuksien rajoittaminen alaluvun Käsitteellisiä lähtökohtia jakso Poikkeuslakimenettely; Scheinin 2020, s. 522; Viljanen 2001, s. 16–18.

kuitenkaan ole sallittua, mitä tulee esimerkiksi sopimuksen takamaan oikeuteen elämään, ihmisarvoiseen kohteluun taikka orjuuden tai taannehtivan rikoslainsäädännön kieltoon, joita on pidettävä niin sanotusti ehdottomina oikeuksina (KP-sopimus 4(2) artikla).<sup>38</sup>

EIS:ssa on poikkeamista koskevat säännökset, jotka ovat rakenteeltaan samankaltaiset KP-sopimuksen kanssa. EIS:n 15 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvelvoitteista voidaan välttämättömyytedellytyksin poiketa ”sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää”. Poikkeamista ei myöskään EIS:ssa sallita liittyen oikeuteen elämään, ihmisarvoiseen kohteluun taikka orjuuden tai taannehtivan rikoslainsäädännön kieltoon (15(2) artikla).<sup>39</sup>

Normaalioloissa perusoikeuksista poikkeamisesta on säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyllä poikkeuslailla (perustuslaki 73 § 1 mom.). Perustuslain tultua voimaan lähtökohtana on tosin ollut pidättyvä suhtautuminen poikkeuslakien säätämiseen: siihen ”tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä”, kuten perustuslakivaliokunta on todennut. Poikkeaminen on mahdollista vain rajatuilta osin, mikä tarkoittaa poikkeamisen rajaamista välttämättömään kirjoittamalla se mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi. Lisäksi poikkeuslakien tulisi olla ensisijaisesti määräaikaista.<sup>40</sup>

Poikkeusoloissa<sup>41</sup> perusoikeuksiin voidaan välttämättömyytedellytyksin säätää tilapäisiä, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia poikkeuksia lailla tai laissa säädetyin valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella (perustuslaki 23 §, sellaisena kuin se on laissa 1112/2011). Säännöksessä on ensisijaisimmin kyse eduskunnalla olevan lainsäätämistoimivalan delegoimisen mahdollistamisesta, mikä on poikkeusololainsäädännön eli käytännössä valmiuslain soveltamisen edellytys<sup>42</sup>. Säännöksen sanamuoto ei kuitenkaan nimenomaisesti estä säätämästä perusoikeuspoikkeuksista erillisellä lailla poikkeusolojenkaan aikana<sup>43</sup>.

Vaikka perusoikeuksista poikettaessa ei suoranaisesti kiinnitetäkään huomiota perusoikeuksien yleisiin rajoittamisedellytyksiin, perustuslakivaliokunta on katsonut, että niillä on kuitenkin mer-

---

<sup>38</sup> Viljanen 2001, s. 270.

<sup>39</sup> Viljanen 1996, s. 808–809.

<sup>40</sup> HE 1/1998 vp, s. 124–125; PeVM 10/1998 vp, s. 22–23.

<sup>41</sup> Säännöksessä käytetty poikkeusolojen käsite on tarkoitettu vastaamaan kansainvälisissä ihmisoikeus-sopimuksissa käytettyä yleisen hätätilan käsitettä (HE 60/2010 vp, s. 22–23 ja PeVM 9/2010 vp, s. 8–9).

<sup>42</sup> HE 60/2010 vp, s. 37 ja PeVM 9/2010 vp, s. 11/l.

<sup>43</sup> PeVL 12/2021 vp, s. 6.

kitystä myös perusoikeuspoikkeuksien soveltamisalalla. Perusoikeuksista poikkeaminen ei esimerkiksi voi olla hyväksyttävää ainakaan, jos poikkeamisella ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta.<sup>44</sup>

Valmiuslaki on tarkoitettu sovellettavaksi vain erityisen vakavissa, koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä koskettavissa kriiseissä, joilla on vaikutus koko yhteiskunnan toimivuuteen (valmiuslaki 3 §). Valmiuslaki itsessään ei rajoita perusoikeuksia, vaikka onkin muodollisesti koko ajan ja kokonaisuudessaan voimassa. Perusoikeuksia ei rajoita vielä poikkeusolojen toteaminenkaan, mutta lain II luvun säännöksiä soveltamalla voidaan puuttua tuntuvasti niin perustuslaissa turvattuun liikkumisvapauteen kuin henkilökohtaisen vapauteen, sananvapauteen, omaisuuden suojaan, elinkeinovapauteen ja oikeuteen sosiaaliturvaan.<sup>45</sup>

#### 2.1.4 Perusoikeuksien kollisio

Jo perusoikeuksien luonteesta johtuu, etteivät ne voi toteutua täysimääräisesti kaiken aikaa. Esimerkiksi sananvapauden käyttäminen voi tietyissä olosuhteissa olla omiaan loukkaamaan sinänsä yhtä lailla turvattua yksilön kunniaa. Kahden tai useamman perusoikeuden keskinäisten kollisiotilanteiden ratkaisemisen lähtökohtana on punninta, jossa korostuu perusoikeuksien periaatevaikutus. Punninnalla pyritään ratkaisuun, joka turvaa mahdollisimman hyvin kaikkien kilpailevien perusoikeuksien yhtäaikaista toteutumista. Tavoitteena on siis saavuttaa tasapaino eri perusoikeusintressien kesken.<sup>46</sup>

Perusoikeuksia voidaan kuitenkin punnita keskenään vain, kun kyse on muusta kuin perusoikeuksien ytimeen kajoamisesta. Ydinalue ei ole useinkaan yksiselitteisesti määriteltävissä, mutta lähtökohtaisesti esimerkiksi syväälle käyvät, poikkeukselliset tai summaariset rajoitukset puuttuisivat perusoikeuden ytimeen. Ehdottoman kiellon muotoon kirjoitetuissa perusoikeuksissa on aina kyse tilanteesta, jossa ollaan perusoikeuksien ydinalueella. Ehdottomiin kieltoihin onkin suhtauduttava sääntöinä, perusoikeus joko on olemassa tai ei ole. Siksi kahden säännönluonteisen perusoikeuden ollessa ristiriidassa toisen on syrjädyttävä kokonaan.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Ks. esim. PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 4 ja PeVM 15/2020 vp, s. 2.

<sup>45</sup> HE 3/2008 vp, s. 1, 25, 98 ja 99; PeVL 6/2009 vp, s. 2 ja 7; Salminen 2020, s. 1128 ja Vanhala 2020, s. 505. – Myöskään nytemmin kumottu valmiuslaki (1080/1991) ei rajoittanut perusoikeuksia (tuolloisia yleisiä oikeuksia) suoraan, ks. esim. PeVL 10/1990, s. 1–2.

<sup>46</sup> Hallberg ym. 2011, osan II Yleinen osa luvun 3. Perusoikeuksien rajoittaminen alaluvun Käsitteellisiä lähtökohtia jakso Perusoikeuksien kollisio; Viljanen 2001, s. 12.

<sup>47</sup> Viljanen 2001, s. 57, 229 ja 232–233.

Evakuoinneissa on aina kysymys liikkumisvapauden rajoittamisesta, eikä niitä voida koskaan suorittaa perusoikeuksia täysimääräisesti toteuttaen. Evakuointien suorittamiseen liittyy siten väistämättä perusoikeuksien kollisio. Kollisio on vain osittain ratkaistavissa lainsäädäntövaiheessa. Muilta osin se jää ratkaistavaksi evakuointien toimeenpanosta päätettäessä ja viimesijaisesti edelleen evakuointeja toimeenpantaessa.<sup>48</sup>

## 2.2 Liikkumisvapauden rajoittaminen

Maan sisäistä liikkumista voidaan rajoittaa lailla perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten täyttyessä. Liikkumisvapautta voidaan siis rajoittaa, jos rajoitus on täsmällinen, tarkkarajainen, perusteeltaan hyväksyttävä ja oikeasuhtainen tavoiteltuun päämäärään nähden olettaen, että rajoituksessa ei kajota liikkumisvapauden ydinsisältöön.<sup>49</sup>

Ihmisoikeussopimusten noudattamisedellytyksestä ei yleensä *de facto* aiheudu esteitä liikkumisvapauden rajoittamiselle, koska muista perusoikeuksien yleisistä rajoittamisedellytyksistä seuraa tiukempia rajoituksia. Esimerkiksi EIS:ssa sallitaan liikkumisvapauden rajoittaminen muun ohella ”demokraattisen yhteiskunnan yleisen edun nimissä” (EIS 4. lisäpöytäkirja 2(4) artikla), mikä ei kuitenkaan suhteessa perusoikeuksien yleisiin rajoittamisedellytyksiin ole yksinään riittävä peruste. KP-sopimuksen rajoituslauseke on asiallisesti vielä EIS:n rajoituslauseketta väljempi (KP-sopimus 12(3) artikla).<sup>50</sup>

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on pidetty hyväksyttävänä esimerkiksi liikkumisen kieltämistä tai rajoittamista puolustusvoimien käytössä olevilla alueilla tai kohteissa<sup>51</sup>. Valiokunta on hyväksynyt *ex contrario* myös luonnonsuojelualueiden liikkumisrajoitukset<sup>52</sup>.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että liikkumisvapauden mahdollisen rajoittamisen kannalta ei tule lainkaan arvioida tilannetta, jossa mahdollisesti estetään tietyn yksilön pääsy työtehtävissä paikkaan, joka ei muutoinkaan ole yleisölle avoin<sup>53</sup>. Liikkumisvapauden rajoittamisena tulee arvioida pääsyn estämistä yleensä.

---

<sup>48</sup> Viljanen 2001, s. 12.

<sup>49</sup> Hallberg ym. 2011, osan III Yksittäiset perusoikeudet luvun 5. Liikkumisvapaus alaluvun Vapaus liikkua maassa ja oikeus valita asuinpaikka jaksot Rajoitusten yleiset ehdot ja Rajoitukset.

<sup>50</sup> Hallberg ym. 2011, osan III Yksittäiset perusoikeudet luvun 5. Liikkumisvapaus alaluvun Vapaus liikkua maassa ja oikeus valita asuinpaikka jakso Rajoitukset.

<sup>51</sup> PeVL 21/1997 vp, s. 2–3.

<sup>52</sup> HE 79/1996 vp, s. 31–33; PeVL 21/1996 vp.

<sup>53</sup> PeVL 21/2001 vp, s. 4–5.

Niin EIS:n kuin KP-sopimuksen poikkeuslausekkeet sallivat poikkeamisen liikkumisvapauden rajoittamista koskevista säännöksistä<sup>54</sup>, KP-sopimus edellytyksellä, ettei poikkeaminen ”merkitse pelkästään rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon tai yhteiskunnalliseen syntyperään perustuvaa syrjintää” (KP-sopimus 4(1) artikla). Siten liikkumisvapauden rajoittaminen poikkeusoloissa jää ikään kuin sellaisenaan perustuslain 23 §:n soveltamisedellytysten varaan.

On kuitenkin huomattava, että Geneven yleissopimusten II lisäpöytäkirjan (SopS 81–82/1980) 17 artiklan 1 kappaleessa kielletään antamasta siirtymismääräystä siviiliväestölle selkkaukseen liittyvistä syistä, ellei väestön turvallisuus tai pakottavat sotilaalliset syyt sitä vaadi. Sopimusten I lisäpöytäkirjan 58 artiklan 1 kappaleen mukaan selkkauksen osapuolten on pyrittävä mahdollisimman suuressa määrin poistamaan sotilaskohteiden läheisyydestä vallassaan olevan siviiliväestön ja -henkilöt. Sopimusten I lisäpöytäkirjassa evakuointi määritellään yhdeksi pöytäkirjassa tarkoitetuista väestönsuojelutehtävistä (61 artikla a kohta).<sup>55</sup>

## 2.2.1 Liikkumisvapauden rajoitusmuodot

Liikkumisvapauden rajoitusmuotoja voidaan jaotella paitsi niiden ajallisen keston (pysyvä tai tilapäinen) myös niiden kattavuuden (koskee yleisesti kaikkia tai kohdistuu yksittäiseen henkilöön) perusteella. Yksittäiseen henkilöön kohdistuvat rajoitukset ovat yleensä luonteeltaan tilapäisiä ja usein määräaikaista, mutta aika voi eräissä tapauksissa olla silti varsin pitkäkö.<sup>56</sup>

Välittömiltä vaikutuksiltaan voimakkaita ja lähtökohtaisesti ajallisesti pitkäkestoisia liikkumisvapauden rajoitusmuotoja ovat vangitseminen ja tahdosta riippumaton hoito mielenterveyslain (1116/1990, 2 luku) nojalla. Vangitsemista ja tahdosta riippumatonta hoitoa tyypillisesti lyhytkestoisempia, mutta liikkumisvapautta sinänsä yhtä lailla rajoittavia ovat kiinniotto ja pidättäminen (pakkokeinolaki (806/2011) 2:1 ja 2:5), turvasäilöön ottaminen (puolustustilalaki 9 §), ulkomaalaisen säilöönotto (ulkomaalaislaki (301/2004), 121 §) sekä eristäminen (tartuntatauti-

<sup>54</sup> Ks. EIS 15 artikla 1 ja 2 kappale sekä KP-sopimus 4 artikla 1 ja 2 kappale.

<sup>55</sup> Hallberg ym. 2011, osan III Yksittäiset perusoikeudet luvun 5. Liikkumisvapaus alaluvut Vapaus liikkua maassa ja oikeus valita asuinpaikka, Liikkumisvapauden rajoitukset kriisioloissa ja Kansainväliset velvoitteet.

<sup>56</sup> Vaikka elinkautiselle vankeusrangaistukselle ei *de jure* ole enimmäiskestoja, sen voidaan *de facto* katsoa olevan arvioitavissa. Tahdosta riippumaton hoito voi kuuden kuukauden jaksoissa jatkua niin pitkään kuin hoitoon määräämisen edellytykset ovat olemassa (mielenterveyslaki 12 § 2 mom.).

laki (1227/2016) 63 § 1 mom.). Näissä tilanteissa perusoikeuksien kannalta merkityksellisempänä on kuitenkin pidettävä syvälle käyvää puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen<sup>57</sup>, liikkumisvapaus rajoittuu ikään kuin sen ohessa.

Lähtökohtaisesti niin henkilökohtaisen vapauden kuin liikkumisvapauden kannalta edellisiä vähemmän rajoittavia ovat esimerkiksi karanteeniin määrääminen (tartuntatautilaki 60 §), matkustuskielto, tutkinta-aresti (pakkokeinolaki 2:12 a–b, sellaisena kuin ne ovat laissa 101/2018, ja 5:1–2 a, sellaisena kuin 1 a ja 2 a § ovat laissa 101/2018 ja 2 § laissa 112/2018), asuinpaikkaa koskevat määräykset (puolustustilalaki 8 §) ja sotilaille määrättävä poistumiskiello (rikoslaki (39/1889) 6:1). Siinä missä vangittu tai tahdosta riippumattomassa hoidossa oleva ei voi esimerkiksi oleskella asunnossaan, edellytetään esimerkiksi tutkinta-arestissa lähtökohtaisesti juuri sitä (pakkokeinolaki 2:12 b). Laajennetussa lähestymiskiellossa liikkumisvapautta taas rajoitetaan kieltämällä tietyissä paikoissa oleskelu (laki lähestymiskiellosta (898/1998) 3 § 3 mom.).

Lastensuojelulakiin (417/2007) sisältyy koko joukko toimivaltuuksia niin lapsen henkilökohtaisen vapauden kuin liikkumisen rajoittamisesta. Lapsen kiireellinen sijoittaminen ja huostaanotto sijaishuoltoineen (lastensuojelulaki 8–10 luku) ovat toimenpiteinä jo itsessään voimakkaita, minkä lisäksi henkilökohtaista vapautta ja liikkumisvapautta voidaan sijaishuollossa tarvittaessa edelleen rajoittaa kiinnipitämällä, asettamalla kielto poistua laitoksen alueelta tai eristämällä lapsi laitoksen muista lapsista (lastensuojelulaki 68–69 ja 70 §). Lastensuojelulaissa tarkoitettu erityinen huolenpito on rinnastettava lähinnä eristämiseen, joskin erityinen huolenpito voi olla eristämistä ajallisesti huomattavasti pitkäkestoisempaa (lastensuojelulaki 71–73 §).

Vähäisinhökinä pidettäviä liikkumisvapautta rajoittavia toimenpiteitä ovat esimerkiksi perusopetuslain mukaiset kurinpitotoimenpiteet (perusopetuslaki (628/1998) 36 §). Ulkomaalaislain 118 §:n 1 momentin (sellaisena kuin se on laissa 813/2015) mukaisessa ilmoittautumisvelvollisuudessa ei *de jure* ole kyse liikkumisvapauden rajoittamisesta, joskin velvollisuus voi tosiasiallisesti johtaa sellaiseen erityisesti, jos velvollisuuden täyttämiseen liittyvät määräajat ovat lyhyehköjä.

Yleisesti ja pysyvästi liikkumisvapautta voidaan rajoittaa asettamalla liikkuminen luvanvaraiseksi. Luvanvaraiseksi liikkuminen voidaan asettaa tai on asetettu esimerkiksi rajavyöhykkeellä (rajavartiolaki (578/2005) 52 §), aluevesien eräillä osilla (aluevalvontalaki (755/2000) 16 §), puolustusvoimien käytössä olevilla alueilla (laki puolustusvoimista (551/2007) 15 § 1 mom.), len-

---

<sup>57</sup> Ks. luku 2.1.1.

toasemilla (ilmailulaki (864/2014) 100 §), osassa luonnonpuistoja (luonnonsuojelulaki (1096/1996) 18 § 1 mom.) ja alueilla, joilla liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen perustuu alueella harjoitettavan toiminnan tai alueella olevan omaisuuden luonteeseen (poliisilaki 9:8)<sup>58</sup>.

Lähtökohtaisesti kaikkia tietyllä alueella olevia mutta tilapäisiä liikkumisvapauden rajoitusmuotoja ovat esimerkiksi paikan ja alueen eristäminen (poliisilaki 2:8), puolustusvoimien harjoituskäytössä tilapäisesti olevien alueiden eristäminen (laki puolustusvoimista 15 § 2 mom.), suojaväestön toimeenpano (pelastuslaki 36 § 1 mom.), liikkumis- ja oleskelurajoitusten asettaminen (valmiuslaki 115 ja 118 §), väestön siirtäminen (valmiuslaki 121 §) ja puolustustilalain 23 §:n nojalla annettu määräys. Kattavuudeltaan yleiset mutta tilapäiset<sup>59</sup> liikkumisvapauden rajoitusmuodot ovat tutkimuksen näkökulmasta keskiössä.

Liikkumisvapauden rajoitusmuotoja eriteltäessä ei voida kokonaan sivuuttaa luonnollisten henkilöiden välistä liikkumisvapauden rajoittamista. Sitä tosin tulee edellisiin nähden varsin poikkeavan luonteensa vuoksi arvioida lähinnä suhteessa vapaudenriistoa koskeviin säännöksiin.

## 2.2.2 Liikkumisvapauden rajoittaminen pelastuslain nojalla

Pelastuslain 36 §:n 1 momentin (sellaisena kuin se on laissa 616/2022) 1 kohdan mukaan hyvinvointialueen pelastusviranomaisella ja sisäministeriön pelastusviranomaisella on muun ohella oikeus ”tulipalon sammuttamiseksi ja sen leviämisen estämiseksi sekä muun onnettomuuden torjumiseksi ja vahinkojen rajoittamiseksi sekä vaaran välttämiseksi” panna toimeen suojaväistö, jolla tarkoitetaan ihmisten ja omaisuuden kiireellistä evakuointia (pelastuslaki 2 a § 1 mom. 3 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1353/2018)<sup>60</sup>. Suojaväestön toimeenpano on – sanamuodon mukaisesti tulkiten – viimesijainen toimenpide: lain 36 §:n 1 momentin mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, ”jos tilanteen hallitseminen ei muutoin ole mahdollista”.

<sup>58</sup> Poliisilain 9:8:n nojalla on annettu sisäministeriön asetus liikkumis- ja oleskelurajoituksista (1104/2013), jolla on kielletty liikkuminen ja oleskelu esimerkiksi eräillä lentopaikoilla, kantaverkon muuntoasemilla, voimalaitos-, teollisuus- ja kaivosalueilla sekä satamissa.

<sup>59</sup> Asian luonteesta tosin johtuu, että valmiuslain mukaista väestön siirtämistä tai puolustustilalain nojalla annettua määräystä toimeenpantaessa ei tosiasiallisesti ole edellytyksiä varmistua siirtymisen tilapäisyydestä. Oikeampaa olisikin todeta, että mainituilta osin kyse on *lähtökohtaisesti tilapäisestä* liikkumisvapauden rajoittamisesta.

<sup>60</sup> Termiä *suojaväistö* ei käytetty pelastuslaissa (379/2011). Lain 36 §:n 1 momentin 1 kohdan alkuperäisen sanamuodon ”evakuoida ihmisiä ja omaisuutta” on kuitenkin lainvalmisteluaineistossa todettu tarkoittavan välittömästi toteutettavaa siirtämistä pois vaarasta (HE 257/2010 vp, s. 55), minkä ero suojaväestön nykyiseen määritelmään, ihmisten ja omaisuuden kiireellinen evakuointi, on lähes olematon. Suojaväistötermin käyttöönottoa onkin siten pidettävä, säätämisperustelujen mukaisesti, yksinomaan selventävänä esimerkiksi suhteessa valmius- ja puolustustilalakien evakuointikäsitteisiin (ks. HE 18/2018 vp, s. 40 ja HE 138/2018 vp, s. 6).

Lain 36 §:n 1 momentissa säädettyjä toimivaltuuksia voidaan välttämättömyytedellytyksin käyttää myös onnettomuuden ilmeisesti uhatessa (pelastuslaki 36 § 4 mom., sellaisena kuin se on laissa 436/2023). Vaikka pykälän 4 momentti on uusi, säännöksellä ei ole tarkoitettu muuttaa oikeustilaa: pelastustoiminnan johtajan toimivaltuudet ovat aiemminkin olleet tarvittaessa käytävissä jo *ennen* onnettomuuden tapahtumista<sup>61</sup>. Säännös kuitenkin täsmensi oikeustilaa, koska nyttemmin on selvää esimerkiksi se, että toimivaltuus väestönsuojien käyttökuntoonsaattamismääräyksen antamiseen on sekä hyvinvointialueen että sisäministeriön pelastusviranomaisella, samoin kuin se, että määräys on tarvittaessa annettavissa jo ennen poikkeusolojen toteamista<sup>62</sup>.

Lain 36 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöä ei ole sidottu poikkeusoloihin; toimivaltuuksia voidaan käyttää niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissa. Normaalisuusperiaatteen vuoksi myös poikkeusoloissa pelastuslain mukaisia toimivaltuuksia tulee soveltaa ensisijaisina suhteessa valmiuslain toimivaltuuksiin – tai oikeammin, jos pelastuslaki sisältää riittävät toimivaltuudet, ei valmiuslakia voida siltä osin soveltaa<sup>63</sup>. Pelastuslain mukaisia toimivaltuuksia<sup>64</sup> on valmiuslakia säädettäessä pidetty riittävinä lähes kaikkiin tilanteisiin, eikä poikkeusvaltuuksia ole katsottu tarvittavan joitain erityisen vakavia suuronnettomuuksia lukuun ottamatta, joskin tällöinkin on katsottu kyseeseen tulevan todennäköisimmin oleskelu- ja liikkumisrajoitukset terveydelle vaarallisella alueella.<sup>65</sup>

Pelastuslakia ei muun ohella suojaväistötoimivaltuuden osalta sovelleta Ahvenanmaalla, koska Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta palo- ja pelastustointia koskevissa asioissa

---

<sup>61</sup> Säättämisperustelujen mukaan vuoden 2024 alusta voimaan tullut pelastuslain 36 §:n 4 momentti on säädetty selkeyden vuoksi (HE 184/2022 vp, s. 45). Pykälän 1 momentin mukaan toimivaltuuksia on pykälässä tarkemmin säädetty edellytyksin voitu, ja voidaan edelleen, käyttää ”vaaran välttämiseksi”, minkä on voitu katsoa tarkoittavan myös ajanjaksoa ennen onnettomuuden varsinaista tapahtumista erityisesti, kun otetaan huomioon, että uhkaavan onnettomuuden torjuminen kuuluu, ja on kuulunut jo vuosikymmeniä, pelastuslaitoksen vastuulle, jos se vaatii kiireellisiä toimenpiteitä (pelastuslaki 32 § 1 mom. 3 kohta ja 2 mom.; aiemmin voimassa olleet säännökset, ks. laki palo- ja pelastustoimesta (559/1975) 1 § 3 mom., pelastustoimilaki (561/1999) 1 § 1 mom. 2 kohta ja pelastuslaki (468/2003) 1 § 1 mom. 2 kohta). – Päinvastainenkin näkökanta on mahdollinen: pelastuslain 36 §:n 1 momentin toimivaltuuksien voi perustellusti ajatella tarkoitettuna sovellettavaksi jo käynnissä olevan pelastustoiminnan yhteydessä, koska kyse on ollut nimenomaan *pelastustoiminnan johtajan* toimivaltuuksista. Pykälän 4 momentin toimivaltuutta sovellettaessa järjestyksen voi katsoa olevan ikään kuin päinvastainen: pelastustoiminta käynnistyy, koska toimivaltuutta on tarpeen käyttää. Näin ajatellen pykälän 4 momentin toimivaltuus olisi, nimenomaisista säättämisperusteluistaan huolimatta, ollut *de facto* voimassa vasta vuoden 2024 alusta lukien.

<sup>62</sup> HE 184/2022 vp, s. 15 ja 45.

<sup>63</sup> HE 3/2008 vp, s. 34 ja 99/l.

<sup>64</sup> Valmiuslakia säädettäessä voimassa on ollut pelastuslaki (468/2003), jonka mukaiset pelastustoiminnan johtajan toimivaltuudet vastaavat asiallisesti voimassa olevia pelastusviranomaisen toimivaltuuksia (ks. HE 257/2010 vp, s. 54 ja luku 2.3.1).

<sup>65</sup> HE 3/2008 vp, s. 22 ja PuVM 3/2010 vp, s. 5. Käytännössä kyse voisi olla esimerkiksi erityisen vakavan ydinonnettomuuden jälkitilasta. – Hautamäki (2012, s. 12) hyväksyy säättämisperusteluissa esitetyn näemyksen.

(Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991) 18 § 6 kohta ja Räddningslag (2006:106) för landskapet Åland 1 §). Räddningslag för landskapet Åland sisältää pääpiirteissään pelastuslain säännöstä vastaavan toimivaltuuden evakuointien toimeenpanoon (59 §).<sup>66</sup>

### 2.2.3 Liikkumisvapauden rajoittaminen valmiuslain nojalla

Valmiuslain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan poikkeusoloissa muun ohella suojata väestöä, ylläpitää perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Valmiuslakia sovellettiin ensimmäistä kertaa koronapandemian aikana.

Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottokynnys on, perustuslakivaliokunnan toteamasti, oltava erittäin korkea. Toimivaltuuksia ei tule ottaa käyttöön kevein perustein eikä varmuuden vuoksi. Valmiuslain soveltamiselle on kaksi perusedellytystä: poikkeusolojen toteaminen ja säännönmukaisten toimivaltuuksien riittämättömyys tilanteen hallitsemiseksi. Edellytysten on täyttyttävä yhtäaikaaisesti. (Valmiuslaki 4 §.)<sup>67</sup>

Valmiuslain soveltamisessa on kyse tilapäisestä perusoikeuksista poikkeamisesta<sup>68</sup>, ja sen voidaan katsoa olevan kolminkertaisen välttämättömyyden takana. Ensiksikin tilanteen on oltava sellainen, että perusoikeuksista poikkeaminen on välttämätöntä perustuslain 23 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla<sup>69</sup>. Toiseksi käyttöönotettavan toimivaltuuden on oltava välttämätön *in abstracto* ja oikeasuhtainen valmiuslain tarkoituksen (valmiuslaki 1 §) saavuttamiseksi, missä arvioinnissa on keskeisesti huomioitava säännönmukaiset toimivaltuudet samoin kuin se, että käyttöönotettavalla toimivaltuudella voidaan arvioida olevan tosiasiallisesti saavutettavissa se, mitä toimivaltuudella tavoitellaan<sup>70</sup>. Kolmanneksi vielä toimivaltuuden käyttämisen on oltava

---

<sup>66</sup> Räddningslag för landskapet Ålandin 59 §:ssä ei ole nimenomaisesti säädetty pelastuslakia vastaavasta välttämättömyydedellytyksestä, ei myöskään oikeudesta käyttää toimivaltuutta onnettomuuden ilmeisesti uhatessa (vrt. pelastuslaki 36 § 1 ja 4 mom.). Sen sijaan olennainen ero pelastuslakiin on, että Räddningslag för landskapet Ålandin 63 §:ssä on säädetty nimenomaisesta velvollisuudesta kirjata muun ohella 59 §:n nojalla tehdyt päätökset silloin kuin ne vaikuttavat muiden oikeuksiin.

<sup>67</sup> PeVM 2/2020 vp, s. 2.

<sup>68</sup> Ojanen (2020a, s. 2–3) on katsonut asiantuntijalausunnossaan perustuslakivaliokunnalle 17.3.2020, että valmiuslain asetuksenantovaltuuksia on arvioitava perustuslain 23 §:n muuttamisen jälkeen perusoikeuspoikkeuksina myös muutoin kuin aseellisen hyökkäyksen tai sen uhan aikana (valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot) sovellettavaksi tulevien valtuuksien osalta. Vrt. PeVL 6/2009 vp (s. 3), jonka mukaan arvioinnin perustana on perustuslain 23 § vain siltä osin kuin on kyse toimivaltuuksien käyttämisestä valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

<sup>69</sup> Ojanen (2020a, s. 7) on katsonut, että valmiuslain toimivaltuuksiakin käyttöönotettaessa niin perustuslain 23 § kuin kulloisessakin tapauksessa merkitykselliset perusoikeussäännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä, ja että nimenomaan perustuslain 23 §:stä johtuen valmiuslain toimivaltuuksien käytön edellytykset ovat korkealla ja toimivaltuussäännöksiä on tulkittava suppeasti.

<sup>70</sup> PeVM 8/2020 vp, s. 5; Ojanen 2020a, s. 4.

välttämätöntä *in casu* lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. (Valmiuslaki 4 § 1 mom.)<sup>71</sup>

Valmiuslain nojalla liikkumisvapautta voidaan rajoittaa asettamalla liikkumis- ja oleskelurajoituksia (115 ja 118 §) tai siirtämällä väestöä muualle (121 §). Rajoittaminen tulee kyseeseen kuitenkin vain, jos säännönmukaiseen lainsäädäntöön perustuva liikkumisvapauden rajoittaminen tai muut toimenpiteet eivät mahdollista tilanteen hallitsemista (valmiuslaki 4 § 2 mom.).

Tämän tutkielman kontekstissa keskeisin säännönmukainen toimivaltuus on edellä tarkoitettu pelastusviranomaisen toimivaltuus suojaväistön toimeenpanoon. Huomionarvoista on, että väestön siirtäminen koskee tietyn alueen väestöä tai *osaa siitä* (valmiuslaki 121 §), minkä lisäksi sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi on otettava huomioon alueelle jääminen välttämättömien syiden vuoksi<sup>72</sup>. Sen sijaan pelastuslain mukaista toimivaltuutta suojaväistön toimeenpanoon ei voitane soveltaa siten, että se koskisi vain osaa yhtä vaarallisella alueella olevista. Suojaväistön toimeenpanoon on katsottava olevan toimivaltuus vain, jos *kaikkien* tietyllä alueella oleskelevien on siirryttävä sieltä pois (pelastuslaki 36 § 1 mom. 1 kohta).

Väestön siirtämispäätöstä koskeva toimivaltuus poikkeaa siten joiltain osin suojaväistön toimeenpanotoimivaltuudesta asiallisesti, eikä kyse ole yksinomaan asteellisesta erosta esimerkiksi sen suhteen, miten laajalla alueella kerrallaan toimivaltuutta voidaan käyttää. Siksi kaikissa olosuhteissa ei ole selvää, että väestön siirtämistoimivaltuuden tavoitteet voitaisiin saavuttaa asianmukaisesti pelastuslain mukaisia valtuuksia käyttämällä, mistä syystä suojaväistöjen suorittamista ei voi pitää välttämättömänä edellytyksenä väestön siirtämistoimivaltuuden soveltamiselle. Asiaa ei tule arvioida toisin myöskään vain sen vuoksi, että suojaväistötoimivaltuus on sovellettavissa valtakunnallisesti.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Ojanen 2020b, s. 518.

<sup>72</sup> Perustuslakivaliokunta totesi valmiuslain 118 §:n käyttöönottoasetusta koskevassa mietinnössään maaliskuussa 2020, että liikkumisrajoituksia asetettaessa on sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi otettava huomioon liikkuminen välttämättömien syiden vuoksi (PeVM 8/2020 vp, s. 5), mikä sittemmin otettiin huomioon soveltamisasetuksessa (valtioneuvoston asetus liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi (146/2020) 2 §). Ei ole perusteltua katsoa, etteikö välttämätöntä alueelle jäämistä olisi vastaavasti huomioitava myös väestöä siirrettäessä tai väestön siirtämisestä päätettäessä; esimerkiksi viranomaistoimijoiden tai kriittisintä infrastruktuuria ylläpitävien siirtäminen alueelta ikään kuin ensi vaiheessa olisi omiaan johtamaan jopa valmiuslain tarkoituksen toteutumisen vaarantumiseen. – Edellä kuvattu menettely on lähtökohtaisesti yhteensovitettavissa myös perusoikeuksien turvaamisveloitteen kanssa, kun otetaan huomioon puolustustilalain 23 §:n mukainen sotilasviranomaisen toimivaltuus, jota sovellettaessa kaikkien, myös alueelle väestöä siirrettäessä perustellusta syystä jääneiden, on poistuttava.

<sup>73</sup> Ks. Hidén 2020, s. 3. – Valtioneuvosto (2020, s. 2) perusteli ensimmäisiä koronapandemian aikaisia valmiuslain soveltamisen aloittamiseen liittyviä käyttöönottoasetuksia nimenomaan tarpeella pystyä valtakunnallisiin päätöksiin.

Liikkumisvapauden rajoittamiseen nähden keskeisiä poikkeusoloperusteita ovat sinänsä kaikki valmiuslaissa tarkoitetut poikkeusolot lukuun ottamatta valmiuslain 3 §:n 3 kohdan mukaista väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka -perustetta. Esimerkiksi valmiuslain 118 §:n mukaiset liikkumis- ja oleskelurajoitukset ovat sinänsä saatettavissa voimaan niin valmiuslain 3 §:n 1, 2 kuin 4–6 kohdassa (sellaisina kuin ne ovat laissa 706/2022) tarkoitetuissa poikkeusoloissa (valmiuslaki 118 §, sellaisena kuin se on laissa 706/2022). Väestön siirtämistä on liikkumisvapauden rajoittamisasteeltaan lähtökohtaisesti pidettävä valmiuslain 118 §:n mukaisia liikkumis- ja oleskelurajoituksia voimakkaampana toimenpiteenä, koska se edellyttää yleensä siirtymistä vakituisesta asuinpaikasta. Väestön siirtäminen voikin tulla kysymykseen vain aseellisen hyökkäyksen aikana tai ilmeisesti uhatessa (valmiuslaki 121 §).<sup>74</sup>

Väestön siirtämispäätöksen toisena mahdollisesti sovellettavana edellytyksenä olevan huomattavaan aseellisen hyökkäyksen uhkaan liittyvän poikkeusoloperusteen (valmiuslaki 3 § 2 kohta) täytyminen on kysymyksenä kaikkea muuta kuin yksinkertainen. Säännöksessä poikkeusoloperusteen täytyminen on kytketty tarpeeseen ottaa valmiuslain mukaiset toimivaltuudet välittömästi käyttöön, mikä sanamuotona poikkeaa varsin olennaisesti muista poikkeusoloperusteista. Muissa valmiuslain 3 §:n kohdissa luonnehditaan yksinomaan olosuhdetta sellaisenaan taikka sen seurauksia tai vaikutuksia, ei vallitsevan olosuhteen vaatimia toimenpiteitä. Koska poikkeusolojen toteamisella ei ole välittömiä itsenäisiä vaikutuksia<sup>75</sup>, johtuu lain 4 §:n 2 momentista käytännössä, ettei poikkeusolojen toteamiseen ole muidenkaan poikkeusoloperustekohtien osalta syytä, ellei tilanne vaadi lain mukaisten toimivaltuuksien käyttöön ottamista. Kun 3 §:n 2 kohdassa on kuitenkin mainittu toimivaltuuksien *välitön* käyttöönottoaminen, on sitä ilmeisesti pidettävä poikkeusoloperusteen soveltamiskynnystä nostavana.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Liikkumisvapauden rajoittamisasteiden voimakkuudesta voi tosin perustellusti olla myös toista mieltä, onhan muun ohella valmiuslain 118 §:n nojalla annetun liikkumis- tai oleskelukiellon tai -rajoituksen rikkomisen säädetty rangaistavaksi. Sen sijaan väestön siirtymistä koskevan päätöksen noudattamatta jättäminen ei ole rangaistavaa. (Valmiuslaki 133 §.)

<sup>75</sup> Valmiuslain 2 lukua voidaan soveltaa poikkeusolojen toteamisen jälkeen, 3 luku on sovellettavaa lakia koko ajan, II osan toimivaltuuksien soveltaminen edellyttää 2 luvun mukaisia päätöksiä toimivaltuuksien käyttöönotosta, eikä III osan säännöksillä ole itsenäistä soveltamisalaa ennen II osan toimivaltuuksien soveltamista.

<sup>76</sup> On huomattava, että vaikka valmiuslain 3 §:n 2 kohdan lisämääre suhteessa muihin poikkeusoloperusteisiin on perusteen soveltamiskynnystä nostava, ei siitä kuitenkaan itsessään johtune pidäkettä lain soveltamiseen; esimerkiksi jos valtioneuvosto arvioi muussa laissa olevat säännökset huomioiden, että tuolloin vallitsevassa olosuhteessa olisi välttämätöntä tehdä, ja voitaisiin tehdä, valmiuslain 121 §:ssä tarkoitettu päätös väestön siirtämisestä, sanottu lisämäärekin täyttyy. Tarkkaan ottaen lisämääreen täyttymiseen riittää, että valtioneuvostolle voitaisiin vallitsevassa olosuhteessa antaa toimivaltuus väestön siirtämisestä päättämiseen. Kun otetaan huomioon, että sanotun toimivaltuuden syntymiseen riittää poikkeusolojen toteamisen jälkeen yksinomaan valmiuslain 6 §:ssä tarkoitetun käyttöönottoasetuksen antaminen,

Perustuslakivaliokunta on valmiuslakia koskevassa lausunnossaan katsonut, että lain 3 §:n 2 kohdan mukaisen poikkeusoloperusteen täytyminen edellyttää varsin pitkälle konkretisoitunutta ja huomattavaa hyökkäyksen uhkaa, jotta se täyttäisi perustuslain 23 §:n edellytykset ja olisi luettavissa EIS:n 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan yleisen hätätilan käsitteiden piiriin<sup>77</sup>. Viime kädessä kysymys on kokonaisarviointista, jossa on arvioitava suoraan Suomeen kohdistuva uhka, mutta huomioitava myös kansainvälispoliittinen tilanne kokonaisuudessaan.<sup>78</sup>

Sen sijaan jokseenkin yksioikoisemmin on arvioitavissa, täyttyykö valmiuslain 3 §:n 1 kohdan edellytys aseellisesta tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavasta hyökkäyksestä. Säännöksessä tarkoitettuna hyökkäyksen piiriin luetaan paitsi sota myös muita kuin perinteisiä aseita käyttäen toteutettu hyökkäys. Sellainen voi olla esimerkiksi isku tietojärjestelmiin tai hyökkäys biologisin asein. Myös ei-valtiollisen toimijan toteuttama hyökkäys voi täyttää poikkeusolomääritelmän, kun se vertautuu järjestäytymis- ja laajuusasteiltaan valtion toteuttamaan operaatioon. Arviointi on edelleen syytä tehdä kumotun valmiuslain (1080/1991) säätämisperusteluissa todetusti ”puolustustilan voimaan saattamisesta, puolustusvoimien liikekannallepanosta tai muista tämänkaltaisista tunnusmerkeistä riippumatta muunlaisten tosiasioiden mukaan eli sen perusteella, onko tilanne kehittynyt todelliseksi sodaksi.”<sup>79</sup> Selvää on, ettei kyse voi olla valmiuslain 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettusta olosuhteesta, jos se ei luonteeltaan täytä perustuslain 23 §:n edellytyksiä tai ole luettavissa edellä tarkoitettujen yleisen hätätilan käsitteiden piiriin.<sup>80</sup>

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta muun ohella väestönsuojelua koskevissa asioissa, ja siten valmiuslakia sovelletaan myös Ahvenanmaalla väestön siirtämistä koskeva toimivaltuus mukaan lukien. Päätös Ahvenanmaan maakunnassa asuvien henkilöiden siirtämisestä maakunnan ulkopuolelle voidaan kuitenkin tehdä vain, jos Ahvenanmaan maakunnan hallitus antaa siihen suostumuksen. (Ahvenanmaan itsehallintolaki 27 §

---

valmiuslain 4 §:n 1 momentin välttämättömyyedellytyksestä johtuu, ettei ajallinen ero toimivaltuuden antamisen ja itse päätöksen tekemisen välillä voi olla kovinkaan suuri. Koronapandemian aikana perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen todennut, että valmiuslain toimivaltuudet ovat otettavissa käyttöön nopeastikin, eikä niitä tule yleensä ottaa käyttöön etukäteen varmuuden vuoksi – ei ainakaan kahta viikkoa etukäteen (PeVM 12/2020 vp, s. 4, ks. myös esim. PeVM 2/2020 vp, s. 2 ja PeVM 9/2020 vp, s. 5).

<sup>77</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 3/I.

<sup>78</sup> HE 3/2008 vp, s. 33/I.

<sup>79</sup> HE 248/1989 vp, s. 12/II.

<sup>80</sup> HE 3/2008 vp, s. 33. – Ruotsissa on vakiintuneesti katsottu, että hallitusmuodon sotaa ja sodan uhkaa koskevia säännöksiä on välttämätöntä soveltaa ainakin, jos valtakunta tai osa siitä on miehitetty (Österdahl 2021, s. 263). On selvää, että vastaavassa tilanteessa myös Suomessa tulisi katsoa valmiuslain 3 §:n 1 kohdan edellytysten täyttyvän, joskin tällöinkin poikkeusolot tulisi todeta vain, jos laissa säädetyt lisätoimivaltuuksia olisi otettava käyttöön.

28 kohta.) Valmiuslain 121 §:ään ei kuitenkaan otettu viittausta itsehallintolakiin perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta huolimatta.<sup>81</sup>

#### 2.2.4 Liikkumisvapauden rajoittaminen puolustustilalain nojalla

Siinä missä valmiuslaki on tarkoitettu sovellettavaksi tarvittaessa laajalti erilaisissa kansakuntaa vakavasti uhkaavissa poikkeusoloissa<sup>82</sup>, puolustustilalain tarkoituksena on turvata valtiollinen itsenäisyys ja oikeusjärjestyksen ylläpitäminen niin Suomeen kohdistuvan sodan kuin sotaan rinnastettavien sisäisten väkivaltaisten levottomuuksien aikana (puolustustilalaki 1 §). Puolustustilalain säännökset painottuvat maanpuolustuksen toimintaedellytysten turvaamiseen, kun valmiuslain toimivaltuuksissa huomioidaan laajasti talouselämän ja viranomaistoiminnan turvaaminen sekä hallinnon järjestäminen.<sup>83</sup>

Puolustustila saatetaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella (soveltamisasetus) enintään kolmeksi kuukaudeksi. Soveltamisasetuksessa säädetään, miltä osin ja millä alueella puolustustilalain toimivaltuuksia voidaan soveltaa. Soveltamisasetus on saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Puolustustilan voimassaoloa voidaan jatkaa tasavallan presidentin asetuksella enintään vuodeksi kerrallaan, ja myös jatkamisasetus on saatettava heti eduskunnan käsiteltäväksi. (Puolustustilalaki 1–4 §.)

Poikkeusolojen toteamista vastaavasti puolustustilankaan voimaansaattamisella itsessään ei ole välittömiä vaikutuksia. Puolustustilalaki on tarkoitettu toissijaiseksi suhteessa valmiuslakiin ja edelleen eri viranomaisten säännönmukaisiin toimivaltuuksiin. Puolustustilalain toimivaltuuksia saadaan säätää sovellettavaksi välttämättömyyedellytyksin vain, jos valmiuslaissa säädetyt toimivaltuudet eivät riitä lain tarkoituksen saavuttamiseksi, mutta siltä osin kuin puolustustilalain toimivaltuuksia on saatettu sovellettavaksi, niitä sovelletaan ristiriitatilanteessa etusijalla suhteessa valmius laissa säädettyihin toimivaltuuksiin. (Puolustustilalaki 2 § 1 mom.)<sup>84</sup>

Puolustustilalain 1 §:ssä ”sodalla tarkoitetaan sellaista tosiasiallista tilannetta, jossa Suomi on joutunut vieraan valtion aseellisen voimankäytön tai vaikutuksiltaan siihen verrattavien terroritoimienpiteiden kohteeksi”<sup>85</sup>. Siltä osin kuin on kyse puolustustilan voimaansaattamisesta Suomeen kohdistuvan sodan aikana, voimaansaattamiskynnyksen tulisikin rinnastua valmiuslain

---

<sup>81</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 15.

<sup>82</sup> Ks. perustuslaki 23 § ja valmiuslaki 3 §.

<sup>83</sup> HE 3/2008 vp, s. 24/II ja 25/I.

<sup>84</sup> HE 249/1989 vp, s. 1 ja 8–9; HE 3/2008 vp, s. 6/II.

<sup>85</sup> HE 249/1989 vp, s. 8/II.

3 §:n 1 kohdassa tarkoitettujen poikkeusolojen toteamisedellytyksiin. Sen sijaan toinen puolustustilan voimaansaattamisperuste, kapina, on vaikeammin poikkeusoloedellytyksiin suhteutettavissa. Kapinaa voitaneen kaikkein äärimmäisissä tapauksissa pitää mainitussa kohdassa tarkoitettuna aseelliseen hyökkäykseen vakavuudeltaan rinnastettavana hyökkäyksenä.<sup>86</sup>

Evakuointitoimivaltuudesta on säädetty puolustustilalain 23 §:ssä. Pykälän mukaan sotilasviranomaisella on toimivalta määrätä väestö siirtymään muualle alueelta, johon kohdistuvan hyökkäyksen tai muun vastaavan toiminnan vuoksi on välttämätöntä kiireellisesti ryhtyä erityisiin sotilaallisiin puolustustoimenpiteisiin. Toimivalta on myös tilanteessa, jossa hyökkäyksen tai muun vastaavan toiminnan uhka on välitön. Lain yksittäisen säännöksen sanamuoto ei kuitenkaan voi laajentaa koko lain soveltamisalaa, mistä syystä puolustustilalaki ei voi tulla sovellettavaksi esimerkiksi valmiuslain 3 §:n 2 kohdan mukaisessa sodan uhkatilanteessa. Siten toimivalta puolustustilalain 23 §:n soveltamiseen jollain alueella *hyökkäyksen uhatessa* on olemassa vain, jos hyökkäys jollain toisella alueella on jo alkanut ja puolustustila siksi saatettu voimaan. Siinä tapauksessa, että evakuointitoimivaltuutta olisi käytettävä yli kahden viikon ajan, toimivalta asian ratkaisemiseen on hallinnon toimivaltasuhteiden koordinoimiseksi valtioneuvostolla (puolustustilalaki 27 § 1 mom.).<sup>87</sup>

Puolustustilalain mukainen toimivaltuus siirtymismääräyksen antamiseen perustuu jossain määrin valmiuslaista ja pelastuslaista poikkeaville lähtökohdille. Siinä missä valmiuslain ja pelastuslain nojalla suoritettavien evakuointien perusteena on katsottava olevan väestön turvallisuus, puolustustilalain nojalla evakuointi suoritetaan ensi sijassa sotilaallisen toiminnan edellytysten turvaamiseksi. Puolustustilalain mukaisen evakuoinnin toimeenpano ei kuitenkaan lähtökohtaisesti poikkea valmius- ja pelastuslain nojalla toimeenpantavista evakuoinneista, koska toimeenpano jää alue- ja paikallishallinnon viranomaisille ”virka-apuun rinnastettavalla tavalla”<sup>88</sup>.

Sotilasviranomaisen toimivaltaa rajaa puolustustilalakiin otettu säännös siitä, ettei kenenkään perustuslaissa turvattuja tai muitakaan oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin lain tarkoituksen

---

<sup>86</sup> Ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 31. – Jossain määrin ristiriitaisena voi pitää puolustustilalain toimivaltuuksien soveltamisedellytyksenä olevaa valmiuslain toimivaltuuksien riittämättömyyttä. Kysymyksen varaan jää, ovatko valmiuslain toimivaltuudet puolustustilalaissa tarkoitettulla tavalla *riittämättömät*, jos niitä ei voida soveltaa sinänsä lievemmissä, mutta puolustustilan voimaansaattamisen edellytykset täyttävissä väkivaltaisissa levottomuuksissa laisinkaan. Puolustustilalain tarkoitukseen nähden tarkoituksenmukaisena on kuitenkin pidettävä tulkintaa, että puolustustilalakia voitaisiin soveltaa myös sellaisissa olosuhteissa, joissa valmiuslain 3 §:n 1 kohdan mukaiset poikkeusolot eivät ole käsillä, jos muut puolustustilalain soveltamisedellytykset, välttämättömyyседellytys mukaan lukien, ovat olemassa.

<sup>87</sup> ”Puolustustilan voimaansaattamisedellytyksenä sodalla tarkoitetaan – – tilannetta, jossa Suomi *on joutunut – –*” (kursivointi tässä; HE 249/1989 vp, s. 8/II). – Buure-Hägglund 2002, s. 171.

<sup>88</sup> PuVM 6/1990 vp, s. 3.

saavuttamiseksi on välttämätöntä, mikä tosin johtuu jo suoraan hallinnon yleisistä periaatteista erityisesti suhteessa perustuslain 22 §:ään ja edelleen KP-sopimuksen 4 artiklasta. Erikseen on säädetty velvollisuudesta noudattaa puolustustilalakia sovellettaessa Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia sekä kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnettuja sääntöjä. Edellä todetusti niistä ei kuitenkaan tosiasiallisesti johdu estettä liikkumisvapauden rajoittamiseen olosuhteissa, joissa lakia on välttämätöntä soveltaa. (Puolustustilalaki 7 §.)<sup>89</sup>

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta muun ohella puolustustilaa koskevissa asioissa. Puolustustilain mukaisia määräyksiä voidaan siten antaa myös Ahvenanmaalla. (Ahvenanmaan itsehallintolaki 27 § 34 kohta.)

### 2.3 Keskeiset muutokset evakuointeihin liittyvässä sääntelyssä

Evakuointeihin liittyvän sääntelyn muutoksia tarkasteltaessa erotetaan normaaliolojen toimivaltuussääntelyyn tehdyt muutokset poikkeusolojen toimivaltuussääntelyn muutoksista. Tutkimuskysymyksiin nähden keskeisimmät jo normaalioloissa sovellettavat evakuointitoimivaltuudet ovat nykyään ja ovat olleet aiemminkin pelastustointa koskevassa sääntelyssä. Yksinomaan poikkeusoloissa sovellettavat evakuointitoimivaltuudet ovat jaettavissa kahteen pääryhmään: väestönsuojelu- ja valmiuslakien toimivaltuuksiin sekä sotatila- ja puolustustilalakien toimivaltuuksiin. Keskeisiä muutoksia tarkasteltaessa ei voida sivuuttaa kokonaan hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksia evakuointien toimeenpanoon liittyviin vastuisiin.

#### 2.3.1 Normaaliolojen evakuointitoimivaltuuksien kehittyminen

Nimenomainen toimivaltuus evakuointien suorittamiseksi otettiin pelastustointa koskevaan sääntelyyn ensimmäisen kerran palo- ja pelastustoimesta annetun lain (559/1975) tullessa voimaan 1976<sup>90</sup>. Lain mukaan sammutus- ja pelastustoimintaan kuului muun ohella ihmisten ja

---

<sup>89</sup> HE 249/1989 vp, s. 13. – Ks. luku 2.2.

<sup>90</sup> Ennen palo- ja pelastustoimesta annettua lakia olivat voimassa palolaki (465/1960) ja sitä edeltänyt palolaki (202/1933). Palolain (202/1933) soveltamisala oli rajattu yksinomaan sammutustyöhön, joka sekin tosin sisälsi muun ohella omaisuuden ja ihmisten pelastamisen, nimenomaan sanotussa järjestyksessä. Sammutustyön johtajan tuli olla palopäällystä, ja hänet oikeutettiin tulipalon sammuttamiseksi ja sen leviämisen estämiseksi ”asianhaarain vaatiessa” hävityttämään rakennuksia, poistamaan aitauksia, kaatamaan metsää, sytyttämään vastatulia ja kaivamaan ojia palopaikalla ja sen ympäristössä. Lisäksi sammutustyön johtaja on voinut ryhtyä ”muihin tarkoituksen saavuttamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin.” (Palolaki (202/1933) 38 § 1 ja 2 mom. ja 42 § 1 mom.) Palolaissa (465/1960) sen enempää lain soveltamisala, sammutustyönjohtajan toimivaltuudet kuin sammutustyöhön luettavat toimenpiteet eivät poikenneet aiemmasta, joskin ihmisten pelastaminen oli sanamuodossa otettu etusijalle omaisuuden pelastamiseen nähden (31 § ja 37 § 1 mom.). Molemmissa palolaeissa sammutustyön johtajan esimerkinomaiseen toimi-

omaisuuden pelastaminen. Sammutus- ja pelastustoimintaa johtavalla viranomaisella oli oikeus palon sammuttamiseksi, sen leviämisen estämiseksi ja muissa laissa tarkoitetuissa onnettomuuksissa muun ohella evakuoida ihmisiä, eläimiä ja omaisuutta sekä määrätä ryhtymään muihin tarpeellisiin toimenpiteisiin. Evakuoinnille käsitteenä ei laissa tai säätämisperusteluissa annettu täsmällisempää merkityssisältöä. (Laki palo- ja pelastustoimesta 27 § ja 30 § 1 mom.)<sup>91</sup>

Sammutus- ja pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia käytti pääsäännön mukaan sen kunnan paloviranomainen<sup>92</sup>, jossa tulipalo oli syttynyt tai muu onnettomuus tapahtunut. Lääninhallituksella oli toimivalta määrätä sammutus- ja pelastustoiminnan johtajaksi lääninhallituksen virkamies, muu valtion viranomais tai samaan yhteistoiminta-alueeseen kuuluvan kunnan paloviranomais tilanteessa, jossa tulipalo tai muu onnettomuus oli uhannut laajentua suureksi tai muuten huomattavan vaaralliseksi. Edelleen toimivaltuuksia sai käyttää myös henkilö, joka asemansa puolesta tai muusta syystä johti sammutus- ja pelastustoimintaa. Viimeksi mainittujen toimivaltuuksien käyttö oli rajattu ilmeiseen välttämättömyyteen, ja ajallisesti siihen saakka, että viranomais otti johtovastuun. (Laki palo- ja pelastustoimesta 18 § 2 mom., 29 § ja 30 § 1 ja 3 mom.)

---

valtuusluetteloon otetut toimenpiteet olivat lähinnä sellaisia, joiden suorittaminen vaikuttaa tulipalon, tyypillisimmin nimenomaan maastopalon, leviämiseen. Palolaissa (202/1933, 42 § 1 mom.) on listattuna myös toimenpide, jolla on katsottava olevan lähinnä sammutustyön suorittamista helpottava vaikutus, airtauksen poistaminen, ja palolaissa (465/1960, 37 § 1 mom.) sen lisäksi oven murtaminen. Koska ainakaan ihmisten evakuoinnilla ei ole itsenäistä vaikutusta tulipalon leviämiseen, on katsottava, että ihmisten evakuointi on palolakien nojalla voinut tulla kyseeseen vain sellaisessa tilanteessa, jossa evakuointi olisi helpottanut sammutustyön suorittamista.

<sup>91</sup> Palo- ja pelastustoimesta annetun lain 1 §:n 3 momentin mukaan pelastustoimeen katsottiin kuuluvaksi ”sellaiset räjähdysonnettomuuden, öljyvahingon, sortuman, liikenneonnettomuuden, kaasu- tai nestevuodon, tulvan, rankkasateen tai näihin verrattavan onnettomuuden taikka luonnontapahtuman johdosta uhrien pelastamiseksi ja aiheutuneiden vahinkojen taikka ilmenneen vaaran torjumiseksi tai rajoittamiseksi tarpeelliset toimenpiteet, joista tarkoituksenmukaisesti voidaan huolehtia palotoimen viranomaisten toimesta.” – Pelastustoiminnan sisällyttämisellä lakiin kuitenkin vain vahvistettiin tosiasiallisesti jo tapahtunut kehitys ja tuolloin vallinnut käytäntö; palolain tarkistuskomitean mietinnössä (KM 1972: B 98, s. 8–10) todettiin, että ”Kunnan palotoimen tehtäviin on yleensä katsottu kuuluvan myös pelastustoiminnan, koska ei ole tarkoituksenmukaista pitää yllä hälytysorganisaatiota vain yhdyntyyppisiä onnettomuuksia kuten tulipaloja varten. Saman organisaation on voitava osallistua ihmishengen ja omaisuuden pelastamiseen muulloinkin kuin tulipaloissa ja erityisesti silloin, kun kiireellistä apua tarvitaan. Palokunnat ovat antaneet apua erilaisissa onnettomuustapauksissa. - - Pelastustoiminnan osuus palotoimen tehtävissä on erityisesti viime aikoina kasvanut nopeasti.” Pelastustoiminta oli voitu huomioida (eli ottaa palokunnan tehtäväksi) kunnan palojärjestykseen otettavalla määräyksellä jo vuoden 1960 palolain nojalla (KM 1972: B 98, s. 53).

<sup>92</sup> Voimassa olevaan sääntelyyn nähden olennaista on, että kunnan paloviranomaisia olivat palo- ja pelastustoimesta annetun lain 12 §:n 4 momentin mukaan muun ohella palopäällikkö, apulaispalopäällikkö, sammutuspäällikkö ja vakinaisen tai puolivakinaisen palokunnan päivystysvuorossa oleva korkein esimies sekä muuta kunnallista palokuntaa pelastustoiminnassa johtava henkilö (vrt. pelastuslaki (379/2011) 34 § 1 mom.).

Sammutus- ja pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksien käytölle ei ollut säännöksen sanamuodossa asetettu välttämättömyyedellytystä tapauksissa, joissa toimintaa johti kunnan paloviranomainen tai lääninhallituksen määräämä virkamies. Sanamuodon perusteella on mahdollista ajatella, että toimivallan käyttö sammutus- ja pelastustoiminnassa on ollut vapaaseen harkintaan perustuvaa tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa ainoana nimenomaisena vaatimuksena on ollut tarkoituksenmukaisuus. Yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista on tosin jo tuolloin johtunut muun ohella vaatimus oikeasuhtaisuudesta<sup>93</sup>. Alho on kuitenkin katsonut, että toimivaltuuksien käytön edellytyksenä on ollut välttämättömyys, ja että välttämättömyydeltä on edellytetty rinnastettavuutta pakkotilaan<sup>94</sup>.

Vuonna 1975 palo- ja pelastustoimesta annettu laki kumottiin pelastustoimilaille (561/1999). Pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksien sanamuoto poikkeaa pelastustoimilaisissa olennaisesti palo- ja pelastustoimesta annetun lain sanamuodosta, mutta säätämisperustelujen mukaan toimivaltuudet vastaisivat asiasisällöltään voimassa olevia säännöksiä<sup>95</sup>. Pelastustoiminnan johtajalla oli oikeus muun ohella määrätä ihmisiä suojautumaan, evakuoida<sup>96</sup> ihmisiä ja omaisuutta sekä ryhtyä muihinkin pelastustoiminnan tarpeellisiin toimenpiteisiin. (Pelastustoimilaki 47 § 1 mom.)

Pelastustoimilain 47 §:n 1 momentin mukaan toimivaltuuksien käytön keskeisenä edellytyksenä oli, että ”tilanteen hallitseminen ei muutoin ole mahdollista”. Kyse oli ilmeisestä välttämättömyyedellytyksestä, jonka perustuslakivaliokunta sanoi lausunnossaan *ääritilanteeksi*.<sup>97</sup>

---

<sup>93</sup> Ks. esim. Konstari 1979, s. 66.

<sup>94</sup> Alho 1985, s. 153. – Alhon näkemystä, että toimivallan käyttö edellyttäisi käytännössä pakkotilan olemassaoloa, vastaan puhuu se, että palo- ja pelastustoimesta annetun lain 30 §:n 3 momentissa tilapäisesti sammutus- ja pelastustoimintaa johtavalle henkilölle on toimivaltuuksien käytön edellytykseksi asetettu *ilmeinen välttämättömyys*. Jos jo *välttämättömyys* edellyttäisi pakkotilan olemassaoloa, mainitun momentin säännös olisi ollut tarpeellinen vain muun julkisen intressin kuin omaisuuden (eli ympäristön, kulttuurin ja luonnon) turvaamiseksi (vrt. HE 44/2002 vp, s. 18 ja 119); elämän ja omaisuuden suojaamiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin olisi voinut, ja lain tarkoitus huomioiden olisi tullut, ryhtyä jo pakkotilassa. Perustellumpaa olisikin katsoa, että tilapäisesti sammutus- ja pelastustoimintaa johtavan henkilön toimivallan käytön edellytyksenä on pakkotilaan rinnastettava olosuhde, ja että sammutus- ja pelastustoimintaa yleensä johtava paloviranomainen voisi käyttää toimivaltaa jossain määrin lievemmin edellytyksin.

<sup>95</sup> HE 76/1998 vp, s. 19 ja 41.

<sup>96</sup> Evakuointi määriteltiin pelastustoimilakia koskevassa hallituksen esityksessä, evakuoinnilla tarkoitettiin ”ihmisten ja määrätyn omaisuuden välittömästi toteutettavaa siirtämistä pois vaarasta.” Omaisuudella tarkoitettiin myös kotieläimiä. (HE 76/1998 vp, s. 41.)

<sup>97</sup> Välttämättömyyedellytystä ei ainakaan kokonaan poista hallituksen esitykseen pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin kirjattu ”Valtuudet olisivat edelleenkin käytettävissä tilanteen niin vaatiessa.”, siinä on katsottava lähinnä toistettavan edellä samassa kohdassa todettu vastaavuus voimassa oleviin säännöksiin (HE 76/1998 vp, s. 41). – Perustuslakivaliokunnan termivalinta, *ääritilanne*, on omiaan puoltamaan näkemystä, jonka mukaan toimivaltuuksien käyttö voisi tulla kysymykseen vasta pakkotilaan rinnastetavassa olosuhteessa (vrt. alaviite 94; PeVL 31/1998 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että toimivaltuudet merkitsevät huomattavia rajoituksia ainakin henkilökohtaiseen vapauteen, liikkumisvapauteen, kotirauhan suojaan ja omaisuudensuojaan, mutta piti rajoituksia perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin syihin perustuvina. Valiokunta katsoi lisäksi, että toimivaltuuksien käyttäminen rajautuu ”lyhyeen ajanjaksoon sekä yksittäisen, jo tapahtuneen tulipalon tai muun onnettomuuden yhteyteen”, ja edellyttää suhteellisuusperiaatteen huomioimista. Toimivaltuuksista voitiin säätää tavallisessa laissa.<sup>98</sup>

Pelastustoimilain mukaan pelastustoiminnan johtajana toimii pelastusviranomainen, ja muu kunnalliseen palokuntaan kuuluva henkilö siihen saakka, kun pelastusviranomainen ottaa toiminnan johtaakseen. Palo- ja pelastustoimesta annetussa laissa lääninhallituksella ollut toimivaltuus määrätä pelastustoiminnan johtajasta säädettiin myös tuolloiselle sisäasiainministeriölle. Edelleen pelastustoimilaissa määrättiin yleisjohtajuus<sup>99</sup> pelastustoiminnan johtajalle silloin, jos pelastustoimintaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia. Edellytyksenä oli myös, että vastuu pelastustoiminnasta oli pelastusviranomaisella<sup>100</sup>. (Pelastustoimilaki 46 §.)

Pelastustoimilakia seurasi pelastuslaki (468/2003, jäljempänä myös vuoden 2003 pelastuslaki), jolla siirrettiin pelastustoimilaissa yksittäisille kunnille osoitetut tehtävät alueellisesti hoidettavaksi. Pelastustoiminnan johtajaa koskevan sääntelyn muutokset liittyivät lähinnä pelastustoimen järjestämistavan muutokseen, toimivaltuuksiin liittyviä säännöksiä ei muutettu.<sup>101</sup>

Edelleen pelastuslakiin (379/2011, jäljempänä myös vuoden 2011 pelastuslaki) otettiin lähes sellaisenaan vuoden 2003 pelastuslakia vastaavat pelastustoiminnan johtajaa ja pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia koskevat säännökset. Pelastustoiminnan johtajan toimivaltuudet oli vuoden 2003 pelastuslain mukaan tarkoitettu käytettäväksi ”palon sammuttamiseksi ja sen leviämisen estämiseksi sekä muun onnettomuuden torjumiseksi ja vahinkojen rajoittamiseksi (pelastuslaki (468/2003) 45 § 1 mom.). Pelastuslain (379/2011) mukaan toimivaltuudet ovat käytävissä myös vaaran välttämiseksi (36 § 1 mom.), mutta lisäyksellä ei liene tarkoitettu laventaa toimivaltuuksien käyttöalaa.<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> PeVL 31/1998 vp, s. 3.

<sup>99</sup> Yleisjohtovastuu synnyttää toimivallan antaa muille pelastustoimintaan osallistuville viranomaisille ”määräyksiä, joiden tarkoituksena on pelastustoiminnan asianmukainen järjestäminen, varmistaminen ja viranomaisten toimenpiteiden yhteensovittaminen.” Yleisjohtovastuu ei rajoita muiden viranomaisten lakisääteisiä vastuita, oikeuksia ja velvollisuuksia. (HE 76/1998 vp, s. 41.)

<sup>100</sup> HE 76/1998 vp, s. 41.

<sup>101</sup> HE 192/2002 vp, s. 1 ja 22–23.

<sup>102</sup> Pykälää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”Säännöksessä määritellyt toimivaltuuden pysyisivät ennallaan. Toimivaltuuksien käytöstä ehdotetaan säädettäväksi kuitenkin nykyistä tarkkarajaisemmin ja täsmällisemmin.” (HE 257/2010 vp, s. 55). – Sittemmin on katsottu, että toimivaltuudet olisivat

Pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia ei vuoden 2011 pelastuslain mukaan voinut enää käyttää lääninhallituksia seuranneiden aluehallintovirastojen pelastusviranomaiset, toimivalta oli vain alueen ja sisäasiainministeriön pelastusviranomaisilla (pelastuslaki 36 § 1 mom.). Niin ikään aluehallintoviraston toimivalta määrätä pelastustoiminnan johtajasta poistettiin.<sup>103</sup>

Siinä missä vuoden 2003 pelastuslain nojalla tilapäinen pelastustoiminnan johtaja saattoi käyttää kaikkia pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia, vuoden 2011 pelastuslaissa tilapäisen pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia rajattiin: tilapäisellä pelastustoiminnan johtajalla ei ole toimivaltaa tavaroiden ottamiseen eikä toimivaltaa ”ryhtyä muihinkin pelastustoiminnassa tarpeellisiin toimenpiteisiin”. Toimivalta evakuoida ihmisiä ja omaisuutta pysytettiin<sup>104</sup>. (Pelastuslaki (468/2003) 44 § 1 mom. ja 45 § ja pelastuslaki (379/2011) 36 § 1 ja 2 mom.)

Pelastustoiminnan johtajan henkilöä ja toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä muutettiin pelastuslain muuttamisesta annetulla lailla (436/2023)<sup>105</sup>. Pelastuslaissa pysytettiin pääsääntönä, että pelastustoiminnan johtajana toimii sen hyvinvointialueen pelastusviranomainen, jossa onnettomuus tai vaaratilanne on saanut alkunsa. Johtovastuun voi välttämättömyytedellytyksin ottaa pelastustoiminnan yhteistyön järjestämisestä vastaavan pelastuslaitoksen tai sisäministeriön pelastusviranomainen. Lisäksi sisäministeriön pelastusviranomaisella on toimivalta määrätä pelastustoiminnan johtajasta ilman johtovastuun ottamistakin. (Pelastuslaki 34 § 1, 3 ja 4 mom., sellaisena kuin ne ovat laissa 436/2023.)<sup>106</sup>

Pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia koskevaan pelastuslain 36 §:ään lisättiin uusi 4 momentti, jonka mukaan ”edellä 1 momentissa tarkoitettuja toimivaltuuksia voidaan käyttää myös onnettomuuden ilmeisesti uhatessa, jos se on välttämätöntä.” Pykälän otsikko muutettiin 4 momentin lisäämisen vuoksi pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksista pelastusviranomaisen

---

olleet käytettävissä paitsi onnettomuuden tapahduttua myös jo onnettomuuden uhatessa, mikä olisi siten merkinnyt toimivaltuuksien käyttöalan laajenemista (HE 184/2022 vp, s. 15).

<sup>103</sup> HE 257/2010 vp, s. 53–54.

<sup>104</sup> Evakuoinnilla tarkoitettiin pelastuslaissa (379/2011) täysin samaa kuin pelastustoilaisissa eli ihmisten ja määrätyn omaisuuden välittömästi toteutettavaa siirtämistä pois vaarasta. Omaisuuden piiriin luettiin edelleen myös kotieläimet. (HE 257/2010 vp, s. 55.) – Hallintovaliokunta katsoi, että pelastustoiminnan tilapäistä johtamista koskeva sääntely oli perustuslain 124 §:stä huolimatta hyväksyttävissä hallituksen esityksen mukaisena (HaVM 41/2010 vp, s. 5–6).

<sup>105</sup> Muutoksia tehtiin myös pelastuslain muuttamisesta annetuissa laeissa 1353/2018 ja 616/2022, mutta muutokset olivat tässä todettuun nähden teknisluonteisia.

<sup>106</sup> HE 184/2022 vp, s. 43.

toimivaltuuksiksi<sup>107</sup>. Tilapäisen pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia ei muutettu<sup>108</sup>. (Pelastuslaki 36 §, sellaisena kuin se on laissa 436/2023.)

Pelastuslaissa ei ole säädetty erillisistä toimivaltuuksista Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjan 61 artiklassa tarkoitettuihin väestönsuojelutehtäviin liittyen. Lähtökohtaista estettä ei tosin ole sille, että esimerkiksi evakuointi väestönsuojelutehtävänä suoritettaisiin tarvittavilta osin pelastuslain 36 §:ää soveltamalla.

### 2.3.2 Poikkeusolojen evakuointitoimivaltuuksien kehittyminen

Poikkeusoloissa<sup>109</sup> voidaan soveltaa ja ensisijaisesti tulee soveltaa jo normaalioloissa sovellettavissa olevia toimivaltuuksia, evakuointeihin liittyen keskeisimpänä pelastuslakia. Siltä osin kuin ne eivät ole riittävät, sovellettavaksi voivat tulla valmius- ja puolustustilalakien toimivaltuudet.<sup>110</sup>

#### *Väestönsuojelu- ja valmiuslakien evakuointitoimivaltuudet*

Ensimmäinen väestönsuojelulaki (374/1939, jäljempänä myös vuoden 1939 väestönsuojelulaki) säädettiin vuoden 1939 lopulla siten, että se tuli voimaan marraskuun 1939 puolivälissä (väestönsuojelulaki 22 §). Väestönsuojelulakia oli yritetty säätää jo vuonna 1938, mutta tuolloinen hallituksen esitys väestönsuojelulaiksi<sup>111</sup> raukesi, kun laki- ja talousvaliokunta ei ehtinyt antamaan esityksestä mietintöä.<sup>112</sup>

<sup>107</sup> ”Toimivaltuuksia voi [uuden 4 momentin perusteella] käyttää pelastustoiminnan johtajan lisäksi muukin pelastusviranomainen. Pykälän otsikkoa ehdotetaan tämän johdosta täsmennettäväksi.” (HE 184/2022 vp, s. 45.)

<sup>108</sup> Merkillä pantavaa on, että muutoksia ei edes esitetty siitä huolimatta, että hallituksen esityksessä katsottiin ykskantaan, että pelastustoiminnan johtamisessa ja siihen liittyvässä toimivallassa on kyse merkittävän julkisen vallan käyttämisestä (HE 184/2022 vp, s. 12; vrt. perustuslaki 124 §).

<sup>109</sup> Käsitteen piirin tässä luvussa tarkoitettuna luetaan niin sotatila, puolustustila kuin valmiuslaeissa tarkoitettut poikkeusolot.

<sup>110</sup> Ks. luku 2.3.1; ks. myös valmiuslaki (1552/2011) 4 § 2 mom.

<sup>111</sup> HE 98/1938 vp.

<sup>112</sup> Eduskunnan kirjelmä 7.6.1939, s. 1. – Jos säädösvalmistelu ei koronapandemian mainingeissa perustuslakivaliokunnan toteamasti ollut korona-aikana ajoittain edes välttävää (PeVM 8/2020 vp, s. 3 ja 6, jossa valiokunta kiinnitti hallituksen säädösvalmisteluun ”erittäin vakavaa huomiota”, sekä PeVM 3/2020 vp, s. 4, PeVM 6/2020 vp, s. 4 ja 6, PeVM 9/2020 vp, s. 3 ja 5, PeVM 11/2020 vp, s. 5–6, PeVM 12/2020 vp, s. 4 ja 6 ja PeVM 18/2020 vp, s. 3–5, joissa kaikissa valiokunta kiinnitti hallituksen säädösvalmisteluun ”vakavaa huomiota”; ks. myös esim. PeVM 2/2020 vp, s. 6, PeVM 4/2020 vp, s. 2, PeVM 5/2020 vp, s. 2, PeVM 13/2020 vp, s. 3–4, PeVM 14/2020 vp, s. 6, PeVM 17/2020 vp, s. 4, PeVM 3/2021 vp, s. 2, PeVM 6/2021 vp, s. 2–3 ja PeVM 8/2021 vp, s. 2), ei se ole ollut sitä kaikissa olosuhteissa aiemminkaan. Puolustusasiainvaliokunta katsoi vuonna 1939 lausunnossaan hallituksen esitykseen väestönsuojelulaiksi, että lakiehdotus oli hylättävä muun ohella siksi, että lakiehdotuksesta kunnille aiheutuvia tehtäviä

Väestönsuojelulain tarkoituksena oli muun ohella väestön suojaaminen vihollisen ilmahyökkäyksiltä ja muulta toiminnalta samoin kuin vihollisen toiminnan vaikutusten rajoittaminen ja lieventäminen. Väestönsuojelu määrättiin laissa sisäasiainministeriön alaiseksi toiminnaksi, mutta lain mukaan väestönsuojelu voitiin alistaa sotilasjohdon alaiseksi sotatilaan julistamisen ajaksi. Laissa ei säädetty varsinaisista väestönsuojeluun liittyvistä toimivaltuuksista, mutta valtioneuvoston tuli lain mukaan vahvistaa väestönsuojelun yleissuunnitelma, jossa määrättiin väestönsuojelutoimenpiteiden toteuttamisperiaatteet. (Väestönsuojelulaki 1, 4, 10 ja 22 §).

Valtioneuvosto vahvisti väestönsuojelulain 10 §:ssä tarkoitetun väestönsuojelun yleissuunnitelman (481/1940). Sen 10 §:n 3 kohdan mukaan väestönsiirrot tuli tarvittaessa toimeenpanna ”siinä laajuudessa, että se osa väestöstä, jonka olo kohteessa ei ole tarpeellinen, siirretään pois kohteesta –”.

Väestönsuojelulain kanssa yhtäaikaaisesti hyväksyttiin laki yksityisten suoritettavista väestönsuojelutoimenpiteistä ja niiden kustannuksista (375/1939). Sen 5 §:n mukaan sotatilan vallitessa voitiin toimeenpanna väestönsiirtoja ”noudattaen soveltuvin kohdin, mitä sotatilasta annetussa laissa on säädetty.”

Valtioneuvosto alisti väestönsuojelun osittain sotilasjohdon alaiseksi vuoden 1940 alussa väestönsuojelulain 4 §:n 2 momenttia soveltaen (valtioneuvoston päätös väestönsuojelun alistamisesta osittain sotilasjohdon alaiseksi (39/1940)). Tämän jälkeen todettiin tarve säätää erillinen laki sotilasjohdon alaisesta väestönsuojelusta<sup>113</sup>. Eräitä säännöksiä sotilasjohdon alaisesta väestönsuojelusta sisältävän lain (127/1940) 3 §:ssä sotilasjohdolle annettiin toimivaltuus ”sodan aikana määrätä, että väestö tai osa siitä on määrättyltä alueelta siirrettävä pois, mikäli se väestönsuojelun takia katsotaan välttämättömäksi.”

Vuoden 1939 väestönsuojelulaki, laki yksityisten suoritettavista väestönsuojelutoimenpiteistä ja niiden kustannuksista sekä eräitä säännöksiä sotilasjohdon alaisesta väestönsuojelusta sisältävä laki kumottiin väestönsuojelulaille (438/1958, jäljempänä myös vuoden 1958 väestönsuojelulaki). Vuoden 1958 väestönsuojelulain säätämisen keskeisimpiä perusteita oli, että väestönsuojeluun oli varauduttava koko valtakunnan alueella. Ensisijaiseksi suojelutoimenpiteeksi suojelukohteissa asuvien osalta katsottiin siirtäminen pois sodan uhatessa ja sijoittaminen hajaute-

---

eikä oletettavasti huomattavia kustannuksia ollut riittävän tarkoin määritelty. Lakiehdotuksessa ei ollut valtiokunnan mielestä huomioitu myöskään riittävää oikeusturvaa kunnille ja yksityisille. (PuVL 2/1939 vp, s. 1–2.)

<sup>113</sup> HE 21/1940 vp, s. 1.

tusti muualle. Erityisesti tämä koski lapsia, vanhuksia ja sairaita, joiden turvaaminen muulla tavoin olisi erityisen vaikeaa. Jo tuolloin katsottiin, ettei suojelukohteiden täydellinen tyhjentäminen ole kuitenkaan mahdollista, joten suojelukohteisiin jäävien elämä ja toiminta oli pyrittävä turvaamaan muilla keinoilla, joista tärkeimpiä oli väestönsuojien rakentaminen.<sup>114</sup>

Vuoden 1958 väestönsuojelulakia säädettäessä väestön siirtämistä koskevat varsinaiset valtuudet olivat sotatilalaissa (303/1930). Evakuointia pidettiin kuitenkin *tyypillisenä väestönsuojelutoimenpiteenä*, johon tuli lisäksi voida ryhtyä jo ennen sotatilan julistamista. Väestön siirtämistä koskeva toimivaltuus otettiin siksi väestönsuojelulakiin. Lain 32 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolla oli toimivalta määrätä, että väestö tai osa siitä on siirrettävä muualle, jos maahan on ”julistettu sotatila tai maata uhkaa sodan vaara tahi jos muutoin on välttämätöntä saattaa väestönsuojelu viipymättä tehostettuun toimintaan tai valmiustilaan”. Momenttia ei edellä todetun soveltamisedellytyksensä osalta säädetty sanatarkasti hallituksen esittämässä muodossa, mutta laki- ja talousvaliokunnan totesi muutoksien olevan vain muodollista laatua.<sup>115</sup>

Väestön siirtämistä koskeva toimivaltuus oli hetken aikaa myös pelastustoimilaissa (561/1999), joka korvasi sekä palo- ja pelastustoimesta annetun lain että vuoden 1958 väestönsuojelulain. Sääntelyn taustalla oli kunnissa tosiasiallisesti jo tapahtunut palo- ja pelastustoimen ja väestönsuojelun yhdistäminen. Lisäksi molemmat tehtäväkokonaisuudet kuuluivat samoille organisaatioille niin lääninhallituksissa kuin sisäasiainministeriössä. Kyse oli käytännön tasolla erillisistä suunnittelu- ja rahoitusjärjestelmistä luopumisesta.<sup>116</sup>

Pelastustoimilain mukaan poikkeusoloissa valtioneuvosto voitiin asetuksella oikeuttaa määräämään, että muun ohella väestö tai osa siitä on tilanteen edellyttämässä laajuudessa määrätyltä alueelta siirrettävä muualle. Asetusta annettaessa oli sovellettava valmiuslain (1080/1991) säännöksiä, muun ohella 8 §:ssä tarkoitettua välttämättömysedellytystä. Toimivaltuus kattoi sekä *välittömän vaaran uhatessa* toteutettavan suojaväestön että pidempikestoisissa tilanteissa toteutettavat valmius- ja alueelliset evakuoinnit. Yleisjohtovastuu olisi ollut sisäasiainministeriöllä. (Pelastustoimilaki 65 § 1 mom. 2 kohta ja 2 mom.)<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> HE 90/1957 vp, s. 1–2.

<sup>115</sup> HE 90/1957 vp, s. 4; LtVM 62/1957 vp, s. 2/I.

<sup>116</sup> HE 76/1998 vp, s. 1/I ja HaVM 23/1998 vp, s. 3/II

<sup>117</sup> HE 76/1998 vp, s. 46. – Huomionarvoista on, että perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan, ettei poikkeusolojen erityistoimivaltuuksista olisi säädetty pelastustoimilaissa lainkaan, koska se edellytti perustuslainsäätämisyjärjestystä, vaan niistä olisi säädetty myöhemmin valmiuslaissa. Hallintovaliokunta katsoi, ettei lainsäädännöllistä aukkoa pahimmillaan useiksi vuosiksi voida synnyttää. (HaVM 23/1998 vp, s. 12–13 ja PeVL 31/1998 vp, s. 5–6.) Perustuslakivaliokunta toisti sittemmin tarpeen pelastustoimilakiin sisällytettyjen säännösten siirtämisestä valmiuslakiin (PeVM 10/1998 vp, s. 13).

Pelastustoimilaki tuli voimaan 1.9.1999, ja jo joulukuussa 1999 eduskunnalle annettiin hallituksen esitys valmius- ja puolustustilalakien muuttamisesta perusoikeusuudistuksen ja uuden perustuslain vuoksi. Hallituksen esitykseen sisältyi myös ehdotus pelastustoimilain muuttamisesta siten, että väestönsuojelun erityisjärjestelyjä koskevan 65 §:n säännökset siirrettäisiin valmiuslakiin. Valmiuslain (1080/1991, jäljempänä myös vuoden 1991 valmiuslaki) 34 a §:n (sellaisena kuin se on laissa 198/2000) mukaan valtioneuvoston asetuksella voitiin säätää, että muun ohella väestö tai osa siitä ”on pelastustoimen hoitamisen niin vaatiessa siirrettävä määrätyltä alueelta muualle siinä laajuudessa kuin poikkeukselliset olot edellyttävät.”<sup>118</sup>

Vuoden 1991 valmiuslaki kumottiin valmiuslailla (1552/2011, jäljempänä myös vuoden 2011 valmiuslaki), jonka tavoitteena oli paitsi saattaa valmiuslaki perustuslain vaatimukset täyttäväksi myös ajanmukaistaa viranomaisten poikkeusolojen toimivaltuussäännökset. Vuoden 2011 valmiuslain 121 §:n mukaisen toimivaltuuden soveltamisedellytyksiä on käsitelty edellä.<sup>119</sup>

#### *Sotatila- ja puolustustilalakien evakuointitoimivaltuudet*

Laki sotatilasta (303/1930, jäljempänä myös sotatilalaki) hyväksyttiin syyskuussa 1930. Väestönsuojelulain säätämisesä oli vaikeuksia 1930-luvun lopulla, mutta huomattavasti enemmän niitä oli sotatilasta annettua lakia säädettäessä. Ensimmäinen hallituksen esitys laiksi sotatilasta annettiin vuonna 1922. Jo tuosta esityksestä on luettavissa voimassa olevan puolustustilalainkin taustalla oleva ajatus koko yhteiskunnan voimavarojen suuntaamisesta valtakunnan puolustamiseen: ”Äärimmäisissä tapauksissa voi sota luoda pakkotilan, jossa on tarpeen alistaa kaikki käytettävissä olevat niin henkiset kuin aineellisetkin voimat maan puolustuskykyä palvelemaan.”<sup>120</sup>

Sotatilalain säätämistarpeen taustalla oli lukuisia syitä. Syistä vähäisin ei ollut se, että eräiden muiden lakien soveltamisedellytyksenä oli sotatilan julistaminen, mutta säännöksiä sen julistamisesta saatikka julistamisedellytyksistä ollut. Hallitusmuodon 16 §:n säännöksen siitä, että lailla voidaan säätää välttämättömiä rajoituksia sodan tai kapinan aikana kansalaisten yleisiin oikeuksiin, soveltamisen katsottiin voivan muodostua vähemmän tuntuvaksi, ”jos jo rauhan aikana suunnitellaan ne laajennetut valtuudet, jotka sodan tai kapinan uhatessa on tarpeen myöntää

---

<sup>118</sup> HE 186/1999 vp, s. 4/l ja 11/l. – Lait valmius-, puolustustila- ja pelastustoimilakien muuttamisesta (198–200/2000) tulivat voimaan 1.3.2020. Väestönsuojelun erityisjärjestelyjä koskevat säännökset pelastustoilmaissa eivät olleet pitkäikäiset.

<sup>119</sup> HE 3/2008 vp, s. 1/l. – Ks. luku 2.2.3.

<sup>120</sup> HE 27/1922 vp, s. 1/l.

hallitukselle ja viranomaisille, sekä ne muodot, joissa näiden valtuuksien käyttämisen tulee tapahtua.” Sanottu on edelleen keskeinen peruste poikkeusoloja koskevalle sääntelylle.<sup>121</sup>

Ehdotuksessa sotatilasta annetuksi laiksi esitettiin valtioneuvostolle toimivaltaa sota-aikana määrätä, ”milloin tärkeät yleiset edut vaativat – –, että väestö tai osa siitä on määrättyltä alueelta poistettava.”<sup>122</sup> Sota-ajalla lakiehdotuksessa tarkoitettiin aikaa, jolloin sotatila on jossakin osassa maata voimassa<sup>123</sup>. Hallituksen esitys jäi käsittelemättä loppuun eduskunnassa. Vuonna 1924 hallitus antoi uuden esityksen laiksi sotatilasta, koska laintasoiselle sääntelylle asiasta nähtiin edelleen tarve. Lakiehdotus oli yhteen momenttiin tehtyä muutosta lukuun ottamatta aiemman hallituksen esityksen mukainen.<sup>124</sup>

Lakiehdotus hyväksyttiin eduskunnassa ja jätettiin lepäämään vaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Niin perustuslakivaliokunta kuin suuri valiokunta esittivät mietinnöissään, että lakiehdotus hyväksyttäisiin. Eduskunta hylkäsi lakiehdotuksen.<sup>125</sup>

Kolmas hallituksen esitys laiksi sotatilasta annettiin vuonna 1928. Esitys vastasi pääpiirteissään aiempaa, mutta muun ohella lakiehdotuksen soveltamisalaa kapinan osalta rajoitettiin. Valtioneuvostolle ehdotetun evakuointitoimivaltuuden osalta lakiehdotus vastasi aiempia.<sup>126</sup>

Kolmannenkin asiaa koskevan hallituksen esityksen käsittely jäi ennen aikaisten eduskuntavaalien vuoksi kesken. Neljäs hallituksen esitys laiksi sotatilasta annettiin vuoden 1929 toisilla valtiopäivillä. Edelleen lakiehdotus vastasi pääpiirteissään aiempia. Valtioneuvostolle ehdotettu evakuointitoimivaltuus vastasi aiempia. Laki hyväksyttiin hallituksen esittämässä muodossa.<sup>127</sup>

Sotatilalaki kumottiin vuonna 1991 voimaan tulleella puolustustilalaille. Puolustustilalain 23 §:n evakuointitoimivaltuutta ja sen soveltamista on selostettu lähemmin edellä.<sup>128</sup>

---

<sup>121</sup> HE 27/1922 vp, s. 1. – Ks. esim. PeVL 6/2009 vp.

<sup>122</sup> HE 27/1922 vp, s. 3/II.

<sup>123</sup> HE 27/1922 vp, s. 2/I. – Vielä 1920-luvulla sodan julistamisesta varsinaiseen vihollisuuksien alkuun saattoi kulua pitkäkin aika, mistä syystä valmiuden kohottamiseen voitiin perustellusti ryhtyä nykynäkökulmasta kovin myöhään (ks. Aine ym. 2011, s. 21–23).

<sup>124</sup> HE 7/1924 vp, s. 1–2.

<sup>125</sup> PeVM 10/1927, s. 1; SuVM 32/1927, s. 1; Eduskunnan kirjelmä 30.11.1927, s. 1.

<sup>126</sup> HE 52/1928 vp, s. 1 ja 4/I.

<sup>127</sup> HE 66/1929 II vp, s. 1–2 ja 3/II; PeVM 2/1930 vp, s. 1 ja SuVM 44/1930 vp, s. 1.

<sup>128</sup> Ks. luku 2.2.4.

### 2.3.3 Hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset evakointeihin liittyviin vastuisiin

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevalla sääntelyllä on välittömiä vaikutuksia evakuointien toteuttamiseen, mistä syystä vuoden 2023 alusta voimaan tullut hyvinvointialueuudistus oli omiaan vaikuttamaan myös evakointeihin niin suunnittelun kun toteuttamisedellytysten näkökulmasta. Hyvinvointialueuudistuksessa muun ohella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirrettiin kunnilta hyvinvointialueille.<sup>129</sup>

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa (612/2021) asetetaan sekä kunnille että hyvinvointialueille velvollisuus asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Velvollisuus on päällekkäinen: *ensisijainen* edistämisvastuu on kummallakin taholla ”siltä osin kuin tämä tehtävä kytkeytyy – muihin lakisääteisiin tehtäviin”. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 6 § 1 mom. ja 7 § 1 mom.)<sup>130</sup>

Valmiuslakiin tehtiin hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä käytännössä vain teknisluontoiset tarkennukset. Valmiuslain muuttamisesta annetulla lailla (631/2022) lisättiin eräitä velvollisuuksia tai toimivaltuuksia hyvinvointialueelle, minkä lisäksi sosiaali- ja terveystalvveluja sekä terveydensuojelua koskevat valmiuslain 88 §:n säännökset muutettiin koskemaan hyvinvointialueita kuntien sijasta. Sen sijaan laajempaa sisällöllistä tarkastelua ei tehty, esimerkiksi valmiuslain 122 §:n mukainen toimivaltuus muun ohella huoneistojen ottamiseen pysytettiin kunnalla siitä huolimatta, että sillä on välitön kytkentä sosiaalihuollon järjestämisvastuuseen.<sup>131</sup>

Kun samaan aikaan sekä kunnilla että hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystalvveluilla on velvollisuus osallistua niin pelastustoimintaan kuin väestönsuojelun suunnitteluun, on varsin selvää, etteivät evakointeihin liittyvät sosiaali- ja terveydenhuollon vastuut suhteessa kuntien vastuisiin nykytilanteessa ole kaikilta osin selvät. Selvyyden synnyttäminen jääkin käytännössä hyvinvointialueen pelastusviranomaisella olevan yhteensovittamisvelvoitteen ja yhteistoiminnasta

---

<sup>129</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon roolista suojaväistöä ja väestön siirtämistä toimeenpantaessa ks. pelastuslaki 46 § 2 mom. 5 kohta ja 64 § 5 mom. 2 kohta. – Vuoden 2023 alusta lukien, yhtäaikaaisesti järjestämisvastuun muutoksen kanssa, tuli voimaan myös merkittäviä sisällöllisiä muutoksia esimerkiksi sosiaalihoitolakiin (ks. esim. laki sosiaalihuollon muuttamisesta (790/2022) ja laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta (1280/2022).

<sup>130</sup> Ks. myös HaVL 28/2021 vp, s. 2–3.

<sup>131</sup> Hallituksen esityksessä valmiuslakiin tehtävien muutosten yksityiskohtaisia perusteluja on noin yhden sivun verran, ja siitäkin valtaosan vievät hyvinvointialueen hallintoa poikkeusoloissa koskevan uuden säännöksen perustelut. Yleisperusteluissa valmiuslakiin tehtäviä muutoksia ei ole huomioitu erikseen. (HE 56/2021 vp, s. 105–106).

väestönsuojeluun varautumisessa annetun valtioneuvoston asetuksen (570/2024) 2 §:n mukaisen väestönsuojelun yhteistyöryhmien varaan<sup>132</sup>. (Pelastuslaki 46 § 2 mom. 5 ja 12 kohta sekä 65 § 3 ja 4 mom.)

## 2.4 Kriisi- ja poikkeusolosääntelyn pääperiaatteet eräissä muissa maissa

Kriisi- ja poikkeusoloja koskevan sääntelyn pääperiaatteet eri maiden välillä voidaan jakaa kahteen pääryhmään: perustuslakiin perustuviin tai tapaoikeuteen nojaaviin. Ensimmäiseen ryhmään lukeutuvat esimerkiksi Ruotsi, Saksa ja Viro. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat esimerkiksi Norja ja Tanska.<sup>133</sup>

### 2.4.1 Ruotsi

Siinä missä Suomessa voidaan katsoa vallitsevan joka hetki joko normaali- tai poikkeusolot, Ruotsissa vaihtoehtoina ovat normaaliolot sekä sota ja sodan vaaraan. Vakaville ei-aseellisille kriiseille ei Ruotsissa ole erillistä valtiosääntöoikeudellista perustaa samaan tapaan kuin Suomessa, vaikka sitä on vuonna 2010 Ruotsin hallitusmuodon (Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform) uudistamisen yhteydessä esitetty. Sen sijaan Ruotsissa tunnustetaan myös sääntelemätön valtiosääntöinen hätäoikeus<sup>134</sup> (*konstitutionell nödrätt*). Valtiosääntöisen hätäoikeuden soveltamisalan tosin katsotaan rajoittuvan täytäntöönpanoa koskeviin päätöksiin, norminannon jäädessä sen ulkopuolelle. Ruotsissa onkin esitetty näkemyksiä, että nykyistä hallitusmuotoa olisi täydennettävä vastaamaan paitsi jo ilmenneitä kriisejä myös ylipäätään muuttunutta turvallisuusympäristöä, jossa on omiaan korostumaan sodan ja rauhan välitila.<sup>135</sup>

Ruotsin hallitusmuodon ei-normaalioloja koskeva sääntely on sijoitettu 15 lukuun, joka luvun otsikon mukaisesti koskee sotaa ja sen uhkaa. Luvun säännöksiä voidaan soveltaa myös sodan tai sen uhan seurauksista johtuviin poikkeuksellisiin olosuhteisiin. Hallitusmuodon 5 ja 6 §:n mukaan hallituksella on valtiopäivien ja erityisen sotavaltuuskunnan ollessa estyneitä lainsäädäntövalta, jonka ulkopuolelle jää vain perustuslakien ja siten myös perusoikeuksia ja -vapauksia

<sup>132</sup> Sanottavaa käytännön merkitystä tässä suhteessa ei voida antaa hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 14 §:n mukaisille kuntien ja hyvinvointialueiden *valtuustokausittaisille* neuvotteluille, vaikka niissä onkin neuvoteltava muun ohella työnjaosta.

<sup>133</sup> Oikeusministeriö 2025, s. 175–180 ja 183–184.

<sup>134</sup> Jyränki (1998, s. 251) määrittelee hätäoikeuden oikeusjärjestyksen loukkaamiseksi julkisen edun vuoksi.

<sup>135</sup> Cameron – Jonsson Cornell 2020, s. 1177; Ericson – Wilske 2020, s. 1094–1095; Hirschfeldt 2020, s. 1148, 1152 ja 1154–1156; Hirschfeldt 2026, s. 270 ja 276; Jonsson Cornell ym. 2026, s. 225; Jonsson Cornell – Salminen 2018, s. 228–231; Salminen 2020, s. 1116; Österdahl 2021, s. 273–276.

koskevien säännösten muuttaminen. Myöskään hallitusmuodon 15 luvun säännöksistä ei johdu oikeutta syrjäyttää perusoikeuksia ja -vapauksia.<sup>136</sup>

Keskeinen ero Suomen ja Ruotsin välillä on ministeriöiden toimivallassa. Suomessa ministeriöillä on luonteeltaan yleinen ohjausvalta alaisiinsa viranomaisiin, ja esimerkiksi monet valmiuslain lisätoimivaltuudet luovat toimivallan nimenomaan ministeriöille. Ruotsissa sen sijaan ministeriöiden alaiset viranomaiset toimivat itsenäisesti myös tavanomaisista poikkeavissa olosuhteissa, mikä on omiaan korostamaan niiden roolia. Ministeriöillä ja ministereillä ei ole juurikaan itsenäistä ratkaisuvallaa, päätösvalta on hallitusmuodon 7 luvun 3 pykälän nojalla lähtökohtaisesti hallituksella kollektiivina.<sup>137</sup>

Erotuksena Suomeen Ruotsissa on myös säännönmukaisessa lainsäädännössä säännöksiä, joiden nojalla hallituksella on toimivalta antaa asetuksia yleensä lainsäädännön alaan kuuluvista asioista<sup>138</sup>. Evakuointitoimivaltuus, joka perustuu jonkinasteiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan<sup>139</sup>, on pelastuslain (379/2011) sääntelyä vastaavasti pelastustoiminnan johtajalla (Lag (2003:778) om skydd mot olyckor 6 luku 2 §).

#### 2.4.2 Eräät muut maat

Norjan perustuslain (Kongeriket Noregs grunnlov, LOV-1814-05-17) ainoat kriisi- tai poikkeusoloihin viittaavat säännökset koskevat liikekannallepanoa, sotaa ja rauhaa sekä parlamentin kokoumista (26 ja 68 §). Norjassa on väestönsuojelua koskeva lainsäädäntö, vaikka yleiset säännökset poikkeusoloista puuttuvat.<sup>140</sup>

Saksan perustuslaissa (Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland, 23.5.1949) erotetaan sisäisen ja ulkoinen hätätila. Sisäinen hätätila kattaa esimerkiksi suuronnettomuudet, luonnonkatastrofit ja kapinan, ulkoisen hätätilan piiriin taas kuuluu jännitystila ja puolustustila (Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland 35, 80a, 87a, 91 ja 115a artikla). Valmiuslain kaltaista lakia Saksassa ei ole. Väestönsuojelua koskeva lainsäädäntövalta kuuluu Saksassa liittovaltiolle, mutta yleiselle turvallisuudelle aiheutuviin vaaroihin liittyen osavaltiolle. Jokaisessa osavaltiossa

<sup>136</sup> Dahlqvist 2026, s. 241–242; Hirschfeldt 2020, s. 1157–1159 ja 1163.

<sup>137</sup> Ericson – Wilske 2020, s. 1095; Jonsson Cornell – Salminen 2018, s. 234–235; Wilske 2026, s. 278 ja 284.

<sup>138</sup> Ks. esim. lag (2003:778) om skydd mot olyckor 8 luku 3 ja 4 §. – Säännönmukaisen lainsäädännön erityissäännöksistä vrt. tilanne Suomessa, kun vuoden 1958 väestönsuojelulain kumoamisen jälkeen väestönsuojelun erityistoimivaltuudet olivat muutaman kuukauden pelastustoimilaisissa (ks. luku 2.3.2).

<sup>139</sup> ”Om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt, får räddningsledaren – i den mån ingreppet är försvarligt –.” (Lag (2003:778) om skydd mot olyckor 6 luku 2 §).

<sup>140</sup> Oikeusministeriö 2025, s. 178; Venetsian komissio (c).

onkin voimassa katastrofisuojelulaki, jossa on säännöksiä suuronnettomuuden tai katastrofitilan toteamiseksi.<sup>141</sup>

Tanskan perustuslaissa (Danmarks Riges Grundlov, 5.6.1953) ei ole poikkeusoloja koskevia säännöksiä. Kriisiolosuhteisiin asiallisesti liittyvä säännös on lain 23 §:ssä, jonka mukaan kuningas voi antaa väliaikaisia lakeja silloin, kun parlamentti ei voi kokoontua. Lait eivät saa olla ristiriidassa perustuslain kanssa. Tanskan normaaliolojen lainsäädännössä on Ruotsia vastaavasti säännöksiä, jotka mahdollistavat erityistoimivaltuuksien käyttämisen.<sup>142</sup>

Viron perustuslaissa (Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 1992, 26, 349) on säännökset hätätilasta ja sotatilasta (128 ja 129 §). Perustuslaissa tarkoitettua hätätilasta on säädetty erillisessä laissa (Erakorralise seisukorra seadus, RT I 1996, 8, 165). Lisäksi Virossa on erillinen hätätilalaki (Hädaolukorra seadus RT I, 3.3.2017, 1), joka sääntelyalansa vuoksi vertautuu valmiuslakiin (1552/2011), kun sivuutetaan valmiuslain aseellista hyökkäystä ja sen uhkaa koskevat osiot.<sup>143</sup>

### 3 EVAKUOINNEISTA PÄÄTTÄMINEN

Evakuointien toimeenpanon aloittamisesta päätettäessä on kyettävä korostuneesti huomioimaan päätöksenteon edellytysten täyttyminen evakuointien erittäin laajakantoisten ja osaltaan mahdollisesti pysyvienkin vaikutusten vuoksi. Vaille merkitystä ei jää sekään, että evakuoinneista päättäminen on toimeenpanoa silmällä pitäen kriittinen vaihe erityisesti ajoituksen osalta.

#### 3.1 Hallinto-oikeuden yleiset periaatteet evakuoinneista päätettäessä

Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä määritellyjä hallinnon oikeusperiaatteita sovelletaan kaikkeen hallintoelinten toimintaan toiminnan muodosta ja sisällöstä riippumatta. Periaatteiden soveltaminen ei rajoitu muodolliseen päätöksentekoon, vaan ne on otettava asianmukaisesti huomioon myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Korostunut rooli oikeusperiaatteilla on silloin, kun viranomaisella on mahdollisuus toimivaltansa rajoissa tehdä valintoja eri vaihtoehtojen välillä, ja etenkin, kun lopputulos vaikuttaa yksityisen oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin.<sup>144</sup>

---

<sup>141</sup> Oikeusministeriö 2025, s. 179–180; Venetsian komissio (b).

<sup>142</sup> Oikeusministeriö 2025, s. 179; Venetsian komissio (a).

<sup>143</sup> Oikeusministeriö 2025, s. 183. – Hätätilalaissa (Hädaolukorra seadus RT I, 3.3.2017, 1) on monia valmiuslakia vastaavia periaatteita, muun ohella varautumisvelvollisuus (ks. 1(2) §).

<sup>144</sup> Mäenpää 2023, s. 154.

Evakuointien näkökulmasta keskeisinä hallinnon oikeusperiaatteina on pidettävä erityisesti tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta. Suhteellisuusperiaatteen voimakkaan käytännön merkityksen vuoksi myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Luottamuksensuojaperiaatteen merkityksen taas voi kriisiolosuhteissa katsoa korostuvan ylipäätään kaikessa julkisessa toiminnassa, edellyttäähän periaate muun ohella velvollisuutta noudattaa lakia ja yleisiä oikeusperiaatteita.<sup>145</sup>

### 3.1.1 Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää viranomaisen toimivallan käyttämistä vain siihen tarkoitukseen, johon se on tarkoitettu käytettäväksi. Periaate sisältää ensiksikin toimivaltuuksien väärinkäyttökiellon, joka kohdistuu niin päätösvallan kuin harkintavallan käyttöön. Viranomaisen toiminta on periaatteen vaatimusten mukaista, jos toimivaltaa on käytetty harkintavallan rajoissa lainmukaisen tavoitteen toteuttamiseen. Käytännössä tämä edellyttää esimerkiksi, ettei päätöstä perusteta asiaankuulumattomiin syihin tai päätöksessä aseteta asiaan liittymättömiä ehtoja.<sup>146</sup>

Pelastuslain soveltamisalalla, siis suojaväistöä toimeenpantaessa, tarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta painoarvoa saadaan antaa lain tavoitepykälälle, jonka mukaan tavoitteena on muun ohella, ”että onnettomuuden uhatessa tai tapahduttua ihmiset pelastetaan, tärkeät toiminnot turvataan ja onnettomuuden seurauksia rajoitetaan tehokkaasti niin, että ihmisille, omaisuudelle ja ympäristölle aiheutuvat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi” (1 §, sellaisena kuin se on laissa 1353/2018). Vastaavasti väestön siirtämisen osalta kyseeseen tulee valmiuslain tarkoitus, ja puolustustilain mukaista määrystä harkittaessa sanotun lain tarkoitus.<sup>147</sup>

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta on olennaista huomata, että viranomaisen yleisenä velvollisuutena on sille määritellyn toimivallan käyttäminen ja tehtävien suorittaminen. Tarkoitus on, että viranomaisen käyttää sille kuuluvaa harkintavaltaa täysimääräisesti. Harkintavallan väärinkäyttöä on harkintavallan alittaminen siinä missä ylittäminenkin.<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> Mäenpää 2023, s. 173. Ks. myös Lavapuro 2020, s. 1264.

<sup>146</sup> KHO 2011:112; KHO 2015:67; Mäenpää 2023, s. 163–164.

<sup>147</sup> Valmiuslain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan muun ohella suojata väestöä sekä ylläpitää perus- ja ihmisoikeuksia. Puolustustila taas voidaan saattaa voimaan valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi (puolustustilalaki 1 §).

<sup>148</sup> Mäenpää 2024, s. 355. Ks. myös koronapandemiaan ja aluehallintoviraston toimivallan käyttämiseen (oikeammin käyttämättömyyteen) liittyvä perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 7/2021 vp, s. 4), jossa valiokunta totesi, että ”on selvää, että lakiin perustuvaa toimivaltaa käytetään sen käytölle säädettyjen

### 3.1.2 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteen keskeisenä soveltamisedellytyksenä on, että lainsoveltajalla ylipääntään on harkintavaltaa. Ollakseen suhteellisuusperiaatteen mukainen, jonkin toimen on ensiksikin oltava hallinnon kannalta asianmukainen, tehokas ja sopiva suhteessa tavoitteeseen. Toiseksi toimen on oltava erityisesti sen kohteen etujen ja oikeuksien kannalta tarpeellinen ja välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi. Kolmanneksi toimen on oltava oikeasuhtainen, mikä korostuu erityisesti, kun kyse on rajoittavasta toimesta.<sup>149</sup>

Oikeasuhtaisuuden kriteereihin voidaan katsoa kuuluvan kohtuullisuus ja välttämättömyys. Kohtuullisuuden arvioinnissa on erityisesti otettava huomioon tapauskohtaiset olosuhteet. Välttämättömyys taas edellyttää, ettei lievempää vaihtoehtoa tarkoituksen toteuttamiseksi ole<sup>150</sup>. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttääkin, kuten KHO:n ratkaisussa 2023:34 (kohta 23) todetaan, ”että viranomaisen mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaa *tarvittava* vaikutus” (kursivointi tässä).

Suhteellisuusperiaatetta sovellettaessa voidaan yleensä katsoa sitä jyrkempien toimenpiteiden olevan sallittuja, mitä merkittävämmästä julkisesta intressistä on kysymys. Konstari on pitänyt henkeen ja terveyteen kohdistuvien vaarojen torjumista tyypillisenä vahvana julkisena intressinä, jonka turvaaminen saattaa edellyttää yksityisen oikeuksia voimakkaastikin rajoittavia toimia.<sup>151</sup>

Suhteellisuusperiaate edellyttää siis lievimmän soveltuvan vaihtoehdon valitsemista. Aseellisen hyökkäyksen aikana vaihtoehto evakuoinneille voi olla suojautuminen väestönsuojaan. Väestönsuojaan suojautuminen ei kuitenkaan ole vaihtoehto sen ollessa epäkunnossa<sup>152</sup> tai tilanteessa, jossa asevaikutusta on perustellusti odotettavissa hyvin lähelle suojaa. Ilmeistä on, että väestönsuojaan suojautuminen ei ole vaihtoehto myöskään, jos on uhka alueen miehittämisestä, kun otetaan huomioon Venäjän Geneven sopimuksista täysin piittaamaton tapa kohdella siviilejä.<sup>153</sup>

---

edellytysten täytyessä. Julkisella vallalla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (mm. perustuslain 19 §).”

<sup>149</sup> Mäenpää 2023, s. 154 ja 168; Helsingin HaO 7.3.2025 t. 1472/2025.

<sup>150</sup> Vrt. Hallberg ym. 2011, osan II Yleinen osa luvun 3. Perusoikeuksien rajoittaminen alaluvun Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset jakso Suhteellisuusvaatimus.

<sup>151</sup> Konstari 1979, s. 66–67.

<sup>152</sup> Vuonna 2023 on todettu, että tavanomaisten aseiden uhkaa vastaan riittämättömässä kunnossa on noin 10 prosenttia väestönsuojista. Selvityksen osalta on huomioitava, että se perustui väestönsuojien tarkastuksiin, jotka eivät perustuneet satunnaiseen tai edustavaan otokseen. (Valtioneuvosto 2023, s. 29 ja 39.)

<sup>153</sup> Sisäministeriö 2024, s. 7; United Nations 2023, s. 1 ja 6–18. – Nykyisin esimerkiksi kerrostaloihin tyypillisimmin rakennettavia S1-luokan väestönsuojia ei suinkaan ole suunniteltu kestäväksi edes tavanomaisen lentopommin saatikka Venäjän Ukrainassakin käyttämien ballististen ohjusten täysosumaa tai osumista hyvin lähelle suojaa (Aakko ym. 2023, s. 264).

Se, että suhteellisuusperiaate on huomioitu perusoikeusrajoituksen sallittavuutta arvioitaessa taikka perusoikeuspoikkeusta tehtäessä, ei kuitenkaan vapauta huomioimasta sitä vielä konkreettisesti soveltamistilanteessa. Koronapandemian aikana perustuslakivaliokunta korosti toistuvasti suhteellisuusvaatimuksen huomioimista toimivaltuuksien käyttöä rajoittavana seikkana. Periaatteelle onkin annettava korostunut merkitys evakuoiteja toimeenpantaessa.<sup>154</sup>

### 3.1.3 Yhdenvertaisuusperiaate

Yhdenvertaisuusperiaatteesta johtuu viranomaiselle velvollisuus niin normia tulkittaessa kuin sovellettaessa kohdella samanlaisia tapauksia samalla tavoin ja huomioida erilaisissa tilanteissa asiallisesti perusteltavissa olevalla tavalla niiden eroavaisuudet. Vaikka yhdenvertaisuusperiaate edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua, se ei kuitenkaan muodosta estettä esimerkiksi priorisoinnille, kunhan siihen on asialliset perusteet, joita sovelletaan ketään syrjimättä. Yhdenvertaisuusperiaate ei myöskään estä esimerkiksi väestön siirtämispäätöksen tekemistä vain lapsia koskien. Kyse olisi lähtökohtaisesti yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 9 §:ssä tarkoitusta positiivisesta erityiskohtelusta.<sup>155</sup>

Vaikka yhdenvertaisuusperiaate ei ole merkityksetön evakuoiteja koskevaa päätöstä tehtäessä, sen merkitys korostuu evakuoiteja toimeenpantaessa samalla, kun suhteellisuusperiaatteen merkitys yksittäistapauksissa korostuu. Tällöin on käytännössä kyse esimerkiksi siitä, onko valmiuslain mukaisen väestön siirtämispäätöksen täytäntöönpanoon edellytyksiä tapauskohtaisten olosuhteiden valossa. Jos jonkun kohdalla edellytyksiä päätöksen täytäntöönpanoon ei esimerkiksi tietyn työhön liittyvän syyn vuoksi olisi, yhdenvertaisuusperiaatteesta johtuu, että saman syyn tulisi myös muiden kohdalla johtaa siihen, ettei siirtymistä edellytetä.<sup>156</sup>

---

<sup>154</sup> Viljanen 2001, s. 225–226. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä koronapandemian mainingeissa ks. esim. PeVM 2/2020 vp, s. 5; PeVM 3/2020 vp, s. 4; PeVM 7/2020 vp, s. 5; PeVM 8/2020 vp, s. 5; PeVM 9/2020 vp, s. 5; PeVM 11/2020 vp, s. 5; PeVM 12/2020 vp, s. 5; PeVM 14/2020 vp, s. 4; PeVM 17/2020 vp, s. 5 ja PeVM 1/2021 vp, s. 4. – Suhteellisuusperiaatteen merkityksestä Uudenmaan koronasulkua toimeenpantaessa ks. PeVM 8/2020 vp, s. 6.

<sup>155</sup> HE 72/2002 vp, s. 59/l; Mäenpää 2023, s. 155–156 ja 158. – Hallinnollisessa päätöksenteossa ei riitä, että eroavaisuuksien huomiointi on perusteltavissa, vaan erityispiirteet ja niiden arviointi on käytävä perusteluista riittävän selvästi ilmi (KHO 2022:65, kohdat 28–29). – Vain lapsia koskevan väestön siirtämispäätöksen tekemisen osalta kokonaan toinen kysymys on, millä edellytyksillä sitä voi pitää sallittavana suhteessa muuhun lakiin.

<sup>156</sup> Mäenpää 2023, s. 161.

### 3.2 Hallintoasian käsittelyä vai tosiasiallista hallintotoimintaa

Hallintolain soveltamisedellytyksen näkökulmasta on keskeistä, onko evakointeihin liittyvää päätöksentekoa pidettävä hallintoasian käsittelynä vai tosiasiallisena hallintotoimintana, jolloin hallintolain menettelysäännöksiä ei yleensä esimerkiksi esteellisyyttä, asian selvittämistä ja asian ratkaisemista koskevien säännösten osalta katsota tulevan kaikilta osin sovellettavaksi. Tällöinkin tosin hyvää hallintoa koskevia perussäännöksiä, hallintolain 2 lukua, on sovellettava.<sup>157</sup>

Yleisohjeeksi sen suhteen, onko jotakin asiaa pidettävä hallintoasiana vai ei, on hallintolain sääntämisperusteluissa esitetty asian kuulumista hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän piiriin. Asiat, jotka eivät voisi tulla käsiteltäviksi hallintotuomioistuimissa, eivät lähtökohtaisesti olisi hallintoasioita.<sup>158</sup>

Kokonaan hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle jää lainsäädäntövallan käyttäminen. Lainsäädäntövallan käyttämisen piiriin lukeutuvat niin valtioneuvoston kuin ministeriön asetusten antaminen. Lainsäädäntövallan käyttämisestä on kyse myös, jos muu viranomainen antaa oikeussääntöjä määrätyistä asioista lakiin perustuvan valtuutuksen nojalla. Lainsäädäntövallan käyttämisen piiriin ja siten hallintolain soveltamisalan ulkopuoliseksi toiminnaksi ei lueta viranomaisella olevan yleisen ohjeidenantovallan käyttämistä, koska ohjeilla ei voida perustaa kenellekään toimivaltaa määritellä yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia. Ohjeita ei myöskään saa noudattaa, jos noudattaminen johtaisi lainvastaiseen lopputulokseen.<sup>159</sup>

Tosiasiallinen julkisen vallan käyttö tarkoittaa välitöntä ja voimakasta yksityisen oikeusasemaan puuttumista ilman kirjallista menettelyä. Sen piiriin luetaan muun ohella välittömästi noudatettavien käskyjen ja kieltojen antaminen mahdollisesti voimakeinojen uhalla. Tosiasiallisen julkisen vallan käytön perusteet on määritelty laissa. Toimivaltaa tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön on esimerkiksi poliisilla. Toimenpiteisiin liittyy yleensä kirjaamisvelvollisuus.<sup>160</sup>

---

<sup>157</sup> Mäenpää 2024, s. 35–36; Niemivuo ym. 2010, s. 93–94 ja 100–101. – Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä on tosin omaksuttu jyrkempi kanta, sen mukaan ”Lakiehdotuksen 3–11 luvun säännöksiä sovellettaisiin ainoastaan silloin, kun julkisen hallintotehtävän hoitamisessa on kysymys hallintoasioiden käsittelystä ja hallintopäätösten tekemisestä. Muussa tapauksessa hallintolain merkitys rajoittuisi 2 luvussa tarkoitettujen hyvän hallinnon perusteiden noudattamiseen.” Niemivuon ym. ja Mäenpään edellä kuvattua kantaa on kuitenkin pidettävä sääntämisperusteluissa esitettyä perustellumpana ottaen huomioon hallintolain tarkoitus toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa.

<sup>158</sup> HE 72/2002 vp, s. 50/l.

<sup>159</sup> HE 72/2002 vp, s. 50/l; Mäenpää 2024, s. 38 ja 47–48; Niemivuo ym. 2010, s. 94. Ks. myös PeVL 48/2006 vp, s. 6 ja siinä viitatu perustuslakivaliokunnan lausunnot; KHO 2018:18, KHO 2020:54; KHO 2021:1, AOA 18.6.2020, dnro 3232/2020, s. 28–29 sekä AOA 25.2.2021, dnro 4634/2020, s. 9.

<sup>160</sup> Mäenpää 2024, s. 339.

### 3.2.1 Pelastustoiminnan aloittamis- ja lopettamispäätösten luonteesta

Pelastustoiminnan aloittamisesta tai lopettamisesta on pelastuslain 34 §:n 5 momentin (sellaisena kuin se on laissa 436/2023) mukaan tehtävä nimenomainen päätös, jos se on tarpeen ”eri viranomaisille ja tahoille kuuluvien vastuiden ja toimivaltuuksien selkiyttämiseksi”. Päätöksestä on säännöksen mukaan ”ilmoitettava asianomaisille viranomaisille ja asianosaisille heti, kun se on mahdollista.” Päätös on muodoltaan lähtökohtaisesti suullinen, se on vahvistettava kirjallisesti tarvittaessa tai pyydettyäessä. Pelastuslain alkuperäisen säännöksen mukaan päätös tuli vahvistaa kirjallisesti vain pyydettyäessä (34 § 3 mom., sellaisena kuin se on laissa 379/2011).

Nyt voimassa olevan pelastuslain 34 §:n 5 momentin säätämisperusteluissa on katsottu tuolloin voimassa olleen säännöksen selostamisen jälkeen, että ”Päätös pelastustoiminnan lopettamisesta [sic!] voi edellä sanotun mukaan olla hallintopäätös. Hallintopäätöksen tehdessään viranomainen soveltaa lainsäädäntöä yksittäistapaukseen. Kyse on yleensä yksipuolisesta julkisen vallan käytöstä, joka kohdistuu hallinnon ulkopuolisen henkilön oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuihin. Viranomainen päättää hallintoasian käsittelyn tekemällä hallintopäätöksen.” Edelleen hallituksen esityksessä on selostettu hallintolain säännöksiä päätöksen muodosta, suullisesta antamisesta ja suullisen päätöksen vahvistamisesta ja muutoksenhakuoikeudesta, ja todettu, että ”Säännöstä esitetään muutettavaksi niin, että päätös tulisi pyytämisen lisäksi antaa kirjallisesti erillisen pyynnön lisäksi tarvittaessa. Päätös olisi tarpeen antaa kirjallisesti silloin kun päätöksellä on vaikutusta toisen henkilön, viranomaisen tai muun toimijan oikeuksiin tai velvollisuuksiin, kuten velvollisuus jälkiraivaukseen ja vartiointiin ja öljyvahingon jälkitoimiin.”<sup>161</sup>

Säätämisperusteluissa esitettyyn näkemykseen on vaikea yhtyä täysimääräisesti, koska ennen nyt voimassa olevan säännöksen sanamuotoa ratkaisun luonne olisi ollut sidottu siihen, pyytääkö joku päätöksen vahvistamista kirjallisesti. Tällöin myös muutoksenhakuoikeus olisi tullut tosiasiallisesti sidotuksi sanottuun pyyntöön sen mukaan, esitettiinkö sitä vai ei.

Säännökseen tehty muutos, velvollisuus vahvistaa päätös kirjallisesti myös *tarvittaessa*, parantaa asian tilaa sanotussa suhteessa erityisesti hallituksen esityksessä selostettujen perusteiden valossa. Kokonaisuus ei kuitenkaan ole ongelmaton. Ensiksikin kovin ongelmallista olisi, että lopullinen varmuus siitä, onko asiassa *ollut* kyse hallintoasian käsittelystä vai tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, syntyisi jälkikäteisesti ja viime kädessä vasta, kun asianosaisen voidaan katsoa ikään kuin pysyväisluontoisesti jättäneen pyytämättä päätöksen vahvistamista kirjallisena. Itse

---

<sup>161</sup> HE 184/2022 vp, s. 44. – Eduskuntakäsittelyssä ehdotettuun säännökseen ei tehty muutoksia (ks. HaVM 41/2022 vp ja PeVL 76/2022 vp).

menettelyn näkökulmasta on olennainen ero, sovelletaanko sen kuluessa hallintolakia kokonaisuudessaan vai vähimmillään vain hallinnon oikeusperiaatteiden noudattamisen osalta.

Toiseksi, koska päätöstä ei vahvisteta kirjallisesti kaikissa tapauksissa, muutoksenhakuoikeuden syntyminen jäisi useimmissa tapauksissa tosiasiallisesti pelastusviranomaisen harkinnan varaan (pelastuslaki 104 § 2 mom.). Seikkaa on vaikea pitää hyvän hallinnon periaatteiden mukaisena.

Kolmanneksi pelastustoiminnan aloittaminen mahdollistaa tarvittaessa muun ohella pelastuslain 36 ja 37 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttämisen, mikä voi johtaa yksilön kannalta olennaisesti suurempiin perusoikeusrajoituksiin kuin vaikkapa velvollisuus jälkivartiointiin. Hallituksen esityksen perusteella pelastustoiminnan aloittamispäätös ei sisällöltään kuitenkaan yleensä muodostuisi sellaiseksi, että se olisi tarpeen vahvistaa kirjallisesti. Kuitenkin, jos joku pyytäisi päätöstä kirjallisena, pelastustoiminnan aloittamispäätöstä pidettäisiin hallintopäätöksenä, johon siis saisi hakea muutosta valittamalla (pelastuslaki 104 § 2 mom.). Kokonaisuus olisi kaiken kaikkiaan epäjohdonmukainen, ja synnyttäisi viimeksi mainitussa tapauksessa muun ohella kysymyksen, olisiko pelastustoiminnan päättämisestä tehtävä tällöin aina kirjallinen päätös (hallintopäätös), vaikkei nimenomaista pyyntöä tai erityistä tarvetta olisikaan.

Hallituksen esityksessä on edellä todetusti katsottu, että hallintopäätöksen tekeminen tulisi kysymykseen esimerkiksi, jos jollekulle syntyisi velvollisuus jälkivartiointiin tai -vartiointiin. Kyse on toimenpiteistä, joihin on jo niiden luonteen vuoksi ryhdyttävä heti, kun pelastustoiminta on päätetty<sup>162</sup>. Kyse on toimenpiteistä, joissa yksityisen oikeusasemaan puututaan välittömästi ja jokseenkin voimakkaasti ja joiden perusteet on määritelty pelastuslaissa. Kun toimenpiteet lisäksi kirjataan toimenpiderekisteriin (pelastuslaki 91 § 2 mom.), olisi perustellumpaa katsoa, että kyse on tosiasiallisen julkisen vallan käytöstä tai eräissä tapauksissa tosiasiallisesta hallinnollisesta toiminnasta, ei hallintoasian käsittelystä. Asiaa ei ole syytä arvioida toisin vain sen vuoksi, jos annettu määräys tai tehty ratkaisu vahvistettaisiin *selvyyden vuoksi* kirjallisesti. Esimerkiksi pelastustoiminnan lopettamista koskevaan päätökseen, jossa annetaan jälkivartiointia koskeva määräys, on välttämätöntä sisällyttää ehtoja siitä, miten jälkivartiointia tulee toteuttaa ja kuinka pitkään. Ei ole perusteltua olettaa esimerkiksi, että jälkivartiointiin velvoitettu muistaisi mahdollisesti yksityiskohtaisetkin ehdot yksinomaan kertaluontoisen suullisen selostuksen perusteella.

---

<sup>162</sup> Pelastuslain 40 §:n 2 momentissa on erikseen säädetty, että ”jos kohteen omistajaa ei tavoiteta tai tämä ei huolehdi jälkivartiointia ja -vartiointin suorittamisesta”, välttämättömät toimenpiteet on oikeus teettää omistajan kustannuksella. Säännös ilmentää erinomaisella tavalla toimenpiteiden kiireellistä luonnetta.

Edellä todetusta huolimatta selvää on, että pelastustoiminnan aloittamis- tai lopettamispäätös voidaan tehdä hallintopäätöksenä, jos nimenomaisesti niin halutaan. Tällöin olisi korostuneesti huomioitava hallintolain menettelysäännösten täysimääräisestä noudattamisesta koko päätöksentekoprosessin ajan. Tämänkaltaisen menettelyn käyttöala on kuitenkin omiaan rajoittumaan hitaammin kehittyviin tilanteisiin, joissa vaaditaan erityistä punnintaa sen suhteen, tuleeko pelastustoiminta aloittaa vai ei.

### 3.2.2 Pelastuslain ja puolustustilalain nojalla tehtyjen evakuoituspäätösten luonteesta

Edellä todettuun nähden on selvää, että pelastuslain 36 §:n (sellaisena kuin se on laissa 436/2023) 1 momentin mukaisten toimivaltuuksien käyttämisessä ei ole kyse hallintoasian ratkaisemisesta vaan tosiasiallisen julkisen vallan käyttämisestä silloin, kun toimivaltuuksien käyttö liittyy pelastustoimintaan. Näin on myös suojaväistön toimeenpanon osalta. Vastaavasti toimivaltuuksien käytön luonnetta on arvioitava sovellettaessa pykälän 4 momenttia, toisin tulkittaessa säännös jäisi kokonaan vaille merkitystä. Päätöksen sisällön saattamiseen kirjalliseen muotoon ei ole estettä, päinvastoin se on käytännön edellytys jo päätöksestä tiedottamiselle.<sup>163</sup>

Puolustustilalain 23 §:ssä jo toimivaltuuden soveltamisedellytyksenä on kiireellisyys. Käytännössä määräys voidaan siis antaa vain, jos sen toimeenpanoon on välttämätöntä ryhtyä viipymättä. Määräyksen vaikutuksia on verrattava lähinnä suojaväistön toimeenpanopäätöksen vaikutuksiin silloin, kun suojaväistö pannaan toimeen aseellisen hyökkäyksen uhatessa pelastuslain 36 §:n 4 momenttia soveltaen. Siksi ei ole syytä katsoa, etteikö puolustustilalain mukaisessa määräyksessäkin olisi kyse tosiasiallisen julkisen vallan käyttämisestä.

---

<sup>163</sup> Myös Hautamäki (2012, s. 10–11) ja Kuusikko (2022, s. 5) ovat katsoneet, että pelastuslain 32 §:ssä tarkoitettua pelastustoiminnassa on kyse tosiasiallisesta hallinnollisesta toiminnasta. Hautamäki toteaa lisäksi, ettei pelastuslain 36 ja 37 §:n nojalla toimivaltaa käytettäessä ole kyse tilanteesta, jossa tehdään hallintopäätöstä. Huomattava tosin on, että tuolloin voimassa ollut pelastuslain 36 § ei sisältänyt nykyistä 4 momenttia. – Jos pelastuslain 36 §:n 1 momentin toimivaltuuksien käyttämisestä pykälän 4 momentin nojalla pidettäisiin hallintoasian ratkaisemisena, synnyttäisi se velvollisuuden huolehtia muun ohella päätöksen tiedoksiantamisesta hallintolain mukaisesti. Käytännössä kysymykseen tulisi tällöin yleistiedoksianto. Hallintolain 62 §:n 3 momentin mukaan tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä pykälässä tarkoitettua ilmoituksen julkaisuajankohdasta. Oletetaan, että pelastuslain toimivaltuutta käytettäisiin säätämisperusteluissakin esimerkkinä mainittuun väestönsuojien käyttökuntoonsaattamismääräyksen antamiseen (HE 184/2022 vp, s. 45). Väestönsuojat on pidettävä sellaisessa kunnossa, että ne voidaan ottaa käyttöön kolmessa vuorokaudessa (pelastuslaki 76 §). Kun edellä mainittujen aikamääreiden lisäksi huomioidaan, että itse päätöksen valmistelu vaatii välttämättä jonkin verran aikaa, päätös väestönsuojien käyttökuntoon saattamisesta tulisi kyetä tekemään lähes kaksi viikkoa ennen suojautumistarvetta, mitä ei voi pitää realistisena. Päätöstä ei myöskään asianosaisten lähtökohtaisesti suuren määrän vuoksi voida antaa suullisesti. – Yli viikon päähän tulevaisuutta ennakoivaa päätöksentekoa tarvittaisiin myös, jos suojaväistö pantaisiin toimeen aseellisen hyökkäyksen ilmeisesti uhatessa. Seuraukset voisivat olla katastrofaaliset suhteessa perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen.

### 3.3 Välttämättömyys päätöksenteon erityisenä edellytyksenä

*Välttämättömyys* on evakuoiteja koskevaan päätöksentekoon leimallisesti liittyvä käsite, ol-  
tiinpa evakuoiteihin ryhtymässä pelastus-, valmius- tai puolustustilalain nojalla. Käsitteelle on  
eri laeissa annettu toisistaan jossain määrin poikkeava merkitys, ja yleisesti sen merkitystä on  
pidettävä häilyvänä.<sup>164</sup>

#### 3.3.1 Suojaväistö

Pelastuslain 36 §:n 1 momentin mukaisten pelastusviranomaisen toimivaltuuksien käytön edel-  
lytyksenä on, ettei ”tilanteen hallitseminen – – muutoin ole mahdollista”, mikä on muotoiltavissa  
myös välttämättömyydeksi<sup>165</sup>. Lainvalmisteluaineistossa toimivaltuuksien käyttökynnyksestä on  
käytetty ilmaisua ”valtuudet olisivat käytettävissä tilanteen niin vaatiessa.”<sup>166</sup>

Edellä mainittujen sanamuotojen ero on varsin olennainen tarkoituksenmukaisuusharkinnan sal-  
littavuuden näkökulmasta. Lain sanamuodon on katsottava edellyttävän ainakin sitä, ettei vallit-  
sevassa olosuhteessa tosiasiallisesti ole muita sellaisia vähemmän perusoikeuksia rajoittavia  
vaihtoehtoja, joilla päästäisiin asiallisesti samaan lopputulokseen, kun taas hallituksen esityk-  
sen sanamuoto sallisi vähintään jonkinasteisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan.

Lakitekstin yleiskielen mukaisista merkityksistä on yleensä suosittava sitä, johon sisältönsä puo-  
lesta selvät lainvalmistelutyöt viittaavat<sup>167</sup>. Siksi pelastusviranomaisen toimivaltuuksien käytön  
edellytyksiä suojaväistön toimeenpano mukaan lukien on tulkittava pikemminkin lauantavasti  
kuin supistavasti suhteessa säännöksen sanamuotoon. Näin on erityisesti, jos toimivaltuuksien  
soveltaminen johtaa onnettomuuden seurauksien tehokkaampaan rajoittamiseen.<sup>168</sup>

---

<sup>164</sup> Lindroos-Hovinheimo 2025, s. 1211 ja 1231–1232.

<sup>165</sup> Näin määriteltynä välttämättömyyden edellytys asetetaan tosin huomattavasti korkeammalle kuin esi-  
merkiksi Viljanen tekee määritellään välttämättömyyden osana perusoikeuksien yleisten rajoitusedel-  
lytysten suhteellisuusvaatimusta; Viljanen katsoo välttämättömyyden edellyttävän, ettei ole olemassa  
muuta yhtä tehokasta keinoa, jonka rajoittavuus olisi harkittua keinoa vähäisempi, kun taas pelastuslain  
sanamuoto edellyttää, ettei vaihtoehtoisia keinoja, joilla päästään samaan tavoitteeseen, olisi ylipäätään  
olemassa (Hallberg ym. 2011, osan II Yleinen osa luvun 3. Perusoikeuksien rajoittaminen alaluvun Perus-  
oikeuksien yleiset rajoitusedellytykset jakso Suhteellisuusvaatimus). – Lindroos-Hovinheimo (2025,  
s. 1210) on katsonut välttämättömyyden (valtiosääntöisessä) arvioinnissa olevan suppeassa mielessä  
kyse joko–tai-arvioinnista, minkä voinee sinänsä katsoa olevan lähempänä pelastuslain 36 §:n 1 momentin  
sanamuodon mukaista arviointia.

<sup>166</sup> HE 257/2010 vp, s. 55.

<sup>167</sup> Aarnio 1989, s. 255.

<sup>168</sup> Ks. pelastuslaki 1 § (sellaisena kuin se on laissa 1353/2018). – Ainakin jonkinasteisen tarkoituksenmu-  
kaisuusharkinnan sallimisen puolelle asettuu myös Hautamäki (2012, s. 10) todetessaan, että henkilökoh-

Suojaväistön toimeenpanoon ryhtymiskynnyksen ylittymistä aseellisen hyökkäyksen uhan vuoksi arvioitaessa on huomioitava korostuneesti pelastuslain 36 §:n 4 momentti: ”Edellä 1 momentissa tarkoitettuja toimivaltuuksia voidaan käyttää myös onnettomuuden ilmeisesti uhatessa, jos se on välttämätöntä.” Säännöksellä ei säätämisperustelujensa mukaan ole tarkoitettu luoda uutta toimivaltaa tai laventaa olevaa, vaan täsmentää sen soveltamista.<sup>169</sup>

Pelastuslain toimivaltuuksien niin sanotusti ennakkollista soveltamiskynnystä, ”onnettomuuden ilmeisesti uhatessa”, voi pitää sanamuotonsa osalta jossain määrin ongelmallisena, koska ilmeinen-termille ei ole yksiselitteistä määritelmää. Termi ei ole sijoitettavissa yksiselitteisesti todennäköisyysasteikolle, mutta sen yleiskielinen merkitys viittaa varsin suureen todennäköisyyteen, voidaanhan termillä tarkoittaa esimerkiksi selvästi havaittavaa, varmaa, kiistatonta tai päivänsel-

---

taisen tai liikkumisvapauden rajoittaminen pelastusviranomaisessa ”perustuu ennakoimattomaan tilanteeseen, jossa toimivaltuuden käyttö perusoikeuden rajaamiseksi harkitaan *tarkoituksenmukaiseksi*” (kurs. tässä). Täysin päinvastaiseen tulokseen ei ole syytä tulla yksinomaan sen vuoksi, että perustuslakivaliokunta suhtautui sittemmin pelastustoimilaisissa säädettyjen toimivaltuuksien tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvan käytön sallittavuuteen olennaisesti hallituksen esitystä tiukemmin, ja hallituksen esityksessä vuoden 2011 pelastuslaiksi sanamuoto vastasi pelastustoimilain hallituksen esityksen sanamuotoa (HE 257/2010 vp, s. 55/l vrt. HE 76/1998 vp, s. 41/l; ks. myös alaviite 97).

<sup>169</sup> Lisäystä koskevan hallituksen esityksen mukaan ”Pelastustoiminnan johtamisessa toimivaltuuksia saattaa joissain tapauksissa olla tarpeen käyttää jo hyvinkin aikaisessa vaiheessa ennen varsinaisen onnettomuuden tosiasiallista tapahtumista. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi tykkylumen kertyminen puiden oksistoon ja tarve väestönsuojien käyttöön ottamiseen jo ennen poikkeusolojen toteamista. – Pelastustoiminnassa tarvittavien toimivaltuuksien käyttöön oton edellytyksiä onnettomuuden vasta uhatessa on tarpeen täsmentää.” Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan toimivaltuuksien käyttö ”voisi olla esimerkiksi tarpeen tilanteessa, jossa onnettomuus tai muu pelastusviranomaisten toimenpiteitä edellyttävä tapahtuma ei olisi vielä konkreettisesti tapahtunut, mutta sen toteutuminen olisi ilmeinen ja tarvittaisiin toimenpiteitä, joiden toteuttaminen vaatii pidempää aikaa. Tällainen tarve voi olla esimerkiksi 36 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella annettava määräys väestönsuojien käyttökuntoon laittamiseksi.” (HE 184/2022 vp, s. 12, 20 ja 45.) – Huomionarvoista on, että pelastuslain 36 §:ään lisättyä 4 momenttia ei ole sitä säädettyä ainakaan nimenomaisesti arvioitu perusoikeusnäkökulmasta, mitä tosin puoltaa edellä todettu. Pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia on perusoikeusnäkökulmasta arvioitu vain pelastustoimilakia säädettyä. Perustuslakivaliokunta on tuolloin (PeVL 31/1998 vp, s. 3) perustanut arvionsa, jonka mukaan toimivaltuuksista voitiin säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, muun ohella seikkaan, että ”toimivaltuuksien käyttäminen rajautuisi lyhyeen ajanjaksoon sekä yksittäisen, jo tapahtuneen tulipalon tai muun onnettomuuden yhteyteen”. Mainitun rajauksen on katsottava poistuneen viimeistään lailla 436/2023 pykälään lisätyllä 4 momentilla, joskin asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 184/2022 vp, s. 15) on katsottu, että toimivaltuudet olisivat jo olleet käytössä onnettomuuden uhatessa pelastuslain (379/2011) 36 §:n 1 momenttiin sisältyvän ”vaaran välttämiseksi”-ilmaisun vuoksi. Lieneekin perusteita katsoa, että mainittu perustuslainmukaisuuden arviointi olisi ollut tarpeen viimeistään tässä tarkoitettun asian käsittelyn yhteydessä, koska sitä ei ollut suoritettu pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksien osalta myöskään pelastuslakia (379/2011) säädettyä. On kuitenkin huomattava, että perustuslakivaliokunta on puheena olevaa asiakokonaisuutta käsitellessään rajannut lakiehdotuksen perustuslain kannalta ”erityisen merkitykselliset kohdat” palovarointien hankintaa ja kunnossapitoa koskevaan sääntelyyn (PeVL 76/2022 vp, s. 2), mikä on linjassa valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen kanssa (Kuusikko 2022, s. 1 ja Mutanen 2022, s. 3). Siksi on katsottava perustuslakivaliokunnan todenneen *ex contrario*, ettei ehdotetussa ja sittemmin pelastuslakiin otetussa 36 §:n 4 momentissa ole ristiriitaa suhteessa perustuslakiin.

vää. Jos johtoa ilmeiseen onnettomuusuhkaan haetaan poikkeusoloperusteista, lienee perusteltua katsoa, että ainakin valmiuslain 3 §:n 2 kohdan mukainen aseellisen hyökkäyksen uhka olisi tilanne, jossa myös pelastuslaissa tarkoitetulla tavalla olisi ilmeinen onnettomuuden uhka.<sup>170</sup>

Pelastuslain 36 §:ssä tarkoitettujen toimivaltuuksien käytön edellytyksiä arvioitaessa on huomioitava lisäksi, että valmiuslain 121 §:ssä tarkoitetun väestön siirtämisen edellytyksenä on, että se on *välttämätöntä* väestön turvallisuuden kannalta. Normaaliusperiaatteesta johtuva lähtökohta on, että poikkeusolotoimivaltuudet voidaan ottaa käyttöön vain, jos viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet eivät riitä tilanteen hallitsemiseen.

Koska niin pelastuslain mukaisen suojaväestön kuin valmiuslain mukaisen väestön siirtämisen toimeenpano johtaa aseellisen hyökkäyksen uhatessa tai aikana yksittäisen ihmisen kannalta oikeudellisesti arvioiden lähes yhtä velvoittavaan tulokseen<sup>171</sup>, tulisi kynnyksen pelastuslain mukaisen suojaväestön toimeenpanoon olla lähtökohtaisesti jossain määrin valmiuslain mukaisen väestön siirtämisen toimeenpanokynnystä alhaisempi. Samasta syystä aseellisen hyökkäyksen uhatessa tai hyökkäyksen aikana suoritettavat evakuoinnit tulisi ensisijaisesti perustaa pelastuslakiin, ei valmiuslakiin. Käsitystä välttämättömään rajatun, pienialaisen suojaväestön toimeenpanon ensisijaisuudesta väestön siirtämiseen nähden puoltaa myös perustuslakivaliokunnan esittämä kannanotto koronapandemiaan liittyen yksilökohtaisten rajoitusten ensisijaisuudesta ”suhteessa summaarisiin suuriin joukkoihin kohdistuviin rajoituksiin. Valiokunta korostaa siten tartuntatautilain mukaisten yksilökohtaisten rajoitusten ensisijaisuutta.”<sup>172</sup>

Jo aiemmin todetusti väestön siirtämispäätöstä koskeva toimivaltuus kuitenkin poikkeaa joiltain osin suojaväestön toimeenpanotoimivaltuudesta asiallisesti, eikä kaikissa olosuhteissa ole selvää, että väestön siirtämiselle asetettavat tavoitteet olisivat asianmukaisesti saavutettavissa suojaväestön toimeenpanolla. Siksi jo toimeenpantuja suojaväistöjä ei ole pidettävä välttämättömänä edellytyksenä väestön siirtämisestä päättämiseksi.<sup>173</sup>

---

<sup>170</sup> Kotimaisten kielten keskus. – Ilmeinen-termin käyttöön lakitekstissä on suhtauduttu kielteisesti jo vuonna 1990, kun puolustusvaliokunta on mietinnössään ehdottanut termin poistamista lakiehdotuksesta, koska ”termi on tulkinnallinen ja ennalta määrittelemätön” (PuVM 6/1990 vp, s. 5).

<sup>171</sup> Näin ainakin, jos suojaväestön toimeenpanosta päättää hyvinvointialueen pelastusviranomaisen sijasta sisäministeriön pelastusviranomaisen yhtäläisin perustein yhtäaikaisesti koko maan osalta. – Tässä suhteessa ainoana merkittävänä erona väestön siirtämisen ja suojaväestön välillä on, että väestön siirtämisestä päätettäessä ja edelleen sitä toimeenpantaessa on lähtökohtaisesti korostuneemmin huomioitava välttämätön liikkuminen (ks. myös alaviite 72).

<sup>172</sup> PeVM 11/2020 vp, s. 5; Lavapuro 2020, s. 1263; Ojanen 2020b, s. 517–518; Vanhala 2020, s. 504.

<sup>173</sup> Ks. luku 2.2.4.

Evakuointien suunnittelu- ja toimeenpano-ohjeessa (jäljempänä myös evakuointiohje) valmiusevakuoinnilla<sup>174</sup> tarkoitetaan rajoitetuilta alueilta ennen hyökkäystä tehtävää väestön siirtämistä. Alueet voivat olla esimerkiksi mahdollisia ensi-iskun kohteita. Alueellisessa evakuoinnissa taas suojataan väestöä siirtämällä laajoilta tai laajahkoilta alueilta koko väestö tai tietyt väestönosat.<sup>175</sup>

Väestön siirtämistä koskeva päätös voidaan tehdä valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Hallituksen esityksessä valmiuslaiksi on todettu, että evakuointiin voitaisiin joutua turvautumaan muun ohella sotilaallisen painostuksen aikana. Evakuointi kohdistuisi tällöin kohteisiin, jotka voivat joutua joko erikoisjoukkojen toiminnan tai muun yllättävän iskun kohteeksi sekä tällaisten kohteiden lähiympäristöön. Väestön evakuointiin on esityksen mukaan varauduttava myös strategisen iskun uhka-aikana alueilla, joille kohdistuu todennäköisesti vihollisen asevaikutusta tai joukkojen toimintaa taikka joille ryhmittyy omia joukkoja. Evakuointiin on varauduttava myös laajamittaisen hyökkäyksen yhteydessä, tällöin evakuoitavat alueet voisivat hallituksen esityksen mukaan olla huomattavasti laajempia. (Valmiuslaki 121 §.)<sup>176</sup>

Evakuointiohjeessa on katsottu, että ”nopeassa tilannekehityksessä tai haastavassa poliittisessä tilanteessa on mahdollista, että poikkeusolojen toteaminen, valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotto tai toimivaltuuksien soveltamista koskeva päätöksenteko viivästyy. Tällöin, mikäli uhka on ilmeinen ja ihmisten evakuointi on välttämätöntä, valmiusevakuointeja voidaan tarvittaessa toteuttaa myös pelastuslain toimivaltuuksilla – suojaväistönä –.”<sup>177</sup> Ohjeen lähtökohta siis on, että niin valmius- kuin alueelliset evakuoinnit suoritettaisiin valmiuslain nojalla.

---

<sup>174</sup> Toisinaan valmiusevakuoinnista käytetään myös termiä *kohde-evakuointi*.

<sup>175</sup> Sisäministeriö 2024, s. 10.

<sup>176</sup> HE 3/2008 vp, s. 91–92. – Hallituksen esityksessä kuvatuista evakuointitilanteista evakuoinnit yllättävän iskun kohteeksi mahdollisesti joutuville alueille ja alueilta, joille todennäköisesti kohdistuu vihollisen asevaikutusta tai joukkojen toimintaa, voidaan rinnastaa evakuointiohjeessa tarkoitettuun valmiusevakuointiin. Evakuointia laajamittaisen hyökkäyksen yhteydessä on pidettävä alueellisena evakuointina.

<sup>177</sup> Sisäministeriö 2024, s. 28.

Suojaväistön toimeenpanolle voidaankin kokoavasti määritellä eräitä edellytyksiä<sup>178</sup>:

1. *Alueella on oltava siviiliväestöä.*<sup>179</sup>
2. *Aseellisen hyökkäyksen uhan alueella on oltava ilmeinen taikka aseellisen hyökkäyksen tai sen välittömien vaikutusten on jo kohdistuttava alueeseen.* Arvion uhan ilmeisyydestä tulisi perustua joko puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen arvioon taikka muuhun luotettavaan asiantuntija-arvioon. Uhan ilmeisyyttä arvioitaessa on annettava huomattavan korostunut painoarvo sille, jos aseellinen hyökkäys on jo jossain osassa valtakuntaa käynnissä, se kun on omiaan kasvattamaan todennäköisyyttä hyökkäyksen kohdistumiseen toisaallakin.
3. *Alueen on oltava sellainen, että siellä on aseellisen hyökkäyksen aikana vakava vaara henkilövahinkojen syntymiseen.* Arvioinnissa on korostuneesti huomioitava väestönsuojelutehtävien edellyttämä sodan ajan uhkien ja niiden vaikutusten arviointi, joka pelastustoimen viranomaisten on laadittava (pelastuslaki 64 § 1 mom. 1 kohta). Arvioinnissa on huomioitava mahdollisuus suojata väestö väestönsuojiiin, mihin vaikuttavat alueen väestönsuojien sijoittuminen, kunto ja suojapaikkojen määrä.

Vakava vaara voi syntyä esimerkiksi alueella olevan todennäköisen ensi-iskun kohteen vuoksi. Vakavasta vaarasta on kyse myös silloin, kun on olemassa uhka alueen joutumisesta miehitetyksi tai kun alue on massamaisesti käytettävien tavanomaisten aseiden kantaman päässä. Huomattava on, että viimeksi mainituissa tapauksissa väestö ei ole turvallisesti suojattavissa paikalleen.

4. *Toimeenpanoon on koko alueella henkilövahinkojen välttämiseksi ryhdyttävä välittömästi.* Välittömään toimeenpanoon ryhtymistarvetta arvioitaessa on otettava huomioon niin itse evakuoinnin suorittamiseen kuin siihen valmistautumiseen kuluva aika. Merkitystä on siten annettava sille, miten hyvissä ajoin mahdollinen ennakkovaroitus on saatu

---

<sup>178</sup> Evakuointiohjeessa (sisäministeriö 2024, s. 28) todetusta poiketen merkitystä ei kuitenkaan tulisi antaa sille, pannaanko suojaväistönä toimeen valmiusevakuointia vai alueellista evakuointia, vaan vallitsevan tilanteen tulisi olla ratkaiseva. Selvää tosin on, että jos alueellista evakuointia, jonka siis yleensä tulisi perustua valmiuslain nojalla tehtyyn päätökseen, suoritetaan suojaväistönä, suojaväistön toimeenpanosta on päätettävä kerrallaan maantieteellisesti huomattavasti pienemmillä alueilla kuin mitä koskien väestön siirtämispäätös voitaisiin tehdä.

<sup>179</sup> Siviiliväestön ja -henkilön määritelmästä ks. Geneven sopimusten I lisäpöytäkirjan 50 artikla. – Varsin selvää on, ettei suojaväistöä aseellisen hyökkäyksen uhatessa tai aikana ole resurssien tarkoituksenmukaiseksi käyttämiseksi syytä panna toimeen yksinomaan omaisuuden pelastamiseksi. Omaisuuden piiriin luetaan pelastuslaissa myös eläimet.

vai onko sitä saatu lainkaan. Lisäksi on välttämätöntä kiinnittää huomiota työturvallisuusnäkökohtiin suojaväistöä toimeenpanevan henkilöstön näkökulmasta.

Suojaväistön toimeenpanosta päättämiseksi ei ole edellytyksiä, jos jossakin osassa aluetta toimeenpanoon ryhtymistä voidaan viivästyttää. Tällöin kyseeseen tulee ensisijaisesti sen alueen pienentäminen, jossa suojaväistö pannaan toimeen.

5. *On oltava selvää, ettei valtioneuvoston päätöstä väestön siirtämisestä ehditä tekemään riittävän aikaisin, tai jos päätös on tehty, on oltava hyvin todennäköistä, että sen noudattaminen aiheuttaisi vakavaa vaaraa henkilövahinkojen syntymiseen. Vaara voi aiheutua esimerkiksi päätöksessä mahdollisesti asetetusta aikamääreestä suhteessa tilanteen kehittymisestä tehtyyn arvioon. Arvion tulisi perustua puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen arvioon taikka muuhun luotettavaan asiantuntija-arvioon.*

Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että viranomainen käyttää koko harkintavaltaansa, muttei ylitä eikä alita sitä. Ottaen huomioon julkisella vallalla oleva velvollisuus aktiivisesti varmistaa turvallisuutta minimoimalla henkeä ja terveyttä uhkaavia vaaroja, ei suojaväistön toimeenpanoon tulisi olla ryhtymättä edellä mainittujen edellytysten täytyessä.<sup>180</sup>

### 3.3.2 Väestön siirtäminen

Tarvittavat valmiusevakuoinnit on välttämätöntä kyetä suorittamaan ennen aseellisen hyökkäyksen alkamista. Jos toimeenpanoon ryhdytään vasta aseellisen hyökkäyksen jo alettua, määrältään mahdollisesti suurtenkin vakavien henkilövahinkojen syntyminen on ilmeistä. Valmiusevakuointeja valmiuslain nojalla suoritettaessa kyseeseen pitäisikin siksi tulla vain 3 §:n 2 kohdan mukaiset poikkeusolot.<sup>181</sup>

Valmiuslain lisätoimivaltuuksien soveltamisen voidaan aiemmin todetusti katsoa olevan niin sanotusti kolminkertaisen välttämättömyyden takana<sup>182</sup>. Väestön siirtäminen edellyttää sen lisäksi vielä neljännen välttämättömyysarvion läpäisemistä, koska väestön siirtämisestä voidaan päättää vain, jos se on *väestön turvallisuuden kannalta välttämätöntä* (valmiuslaki 121 §).

---

<sup>180</sup> Mäenpää 2024, s. 355; ks. luku 2.1.1.

<sup>181</sup> Ks. myös Geneven sopimusten I lisäpöytäkirjan 58(1) artikla.

<sup>182</sup> Ks. luku 2.2.3.

Sanotun välttämättömyysarvion läpäiseminen olisi kuitenkin ilmeistä harkittaessa väestön siirtämistä tilanteessa, jossa on kyse perustuslain 23 §:ssä tarkoitetusta olosuhteesta, jossa on arvioitu väestön siirtäminen välttämättömäksi sekä ainoaksi riittäväksi ja käytännössä toimivaksi keinoksi suojata väestöä, ja jossa arvioitaisiin soveltamisedellytysten täyttyvän myös konkreettisesti yksittäistapauksessa. Valmiuslain 121 §:n mukaisessa välttämättömyysvaatimuksessa onkin kyse lähinnä toisen arviointiperusteen, välttämättömyys *in abstracto* suhteessa valmiuslain tarkoitukseen, toistamisesta. Niin ikään on selvää, että viimeksi mainitun välttämättömyyden valitessa täyttyy myös Geneven yleissopimusten II lisäpöytäkirjan 17 artiklan 1 kappaleen edellytys siirtymismääräyksen antamiseen siviiliväestölle.

On huomattava, että väestön siirtäminen on aikaa vievä kokonaisuus, johon täytyy ryhtyä riittävän hyvissä ajoin. Välttämättömyyden arvioinnissa onkin siksi ehdottomasti otettava huomioon se, että jos väestön siirtämisessä epäonnistutaan esimerkiksi sen aloittamisen viivästymisen vuoksi, seuraukset voivat olla suurelle väestömäärälle katastrofaaliset.<sup>183</sup>

Jossain määrin välttämättömyysarviointia on kuitenkin omiaan helpottamaan – tai päätöksen kynnystä alentamaan – valtioneuvostolla oleva toimivaltuus tehdä väestön siirtämistä koskeva päätös koskemaan vain osaa tietyn alueen väestöstä. Siirtymisen ulkopuolelle tulee siten jättää se osa väestöstä, jonka osalta välttämättömyysedellytys ei edes lähtökohtaisesti täyty. (Valmiuslaki 121 §.)<sup>184</sup>

### 3.3.3 Määräys puolustustilalain nojalla

Puolustustilalain toimivaltuuksien yleisenä soveltamisedellytyksenä on, että valmiuslaissa säädetty toimivaltuudet eivät riitä. Valmiuslakia sovellettaessa jo väestön siirtämistä koskeva päätös voidaan tehdä koskemaan vain osaa alueen väestöstä. Kun sen lisäksi väestön siirtämistä toimeenpantaessa on sovellettava korostuneesti suhteellisuusperiaatetta, alueille todennäköisesti jää jonkin verran siviiliväestöä. Kyse voi olla esimerkiksi viranomaisista tai kriittisen infrastruktuurin ylläpitoon liittyvissä tehtävissä työskentelevistä henkilöistä.<sup>185</sup>

Puolustustilalain 23 §:n mukainen määräys voidaan antaa alueelle, jolla on ”välttämätöntä kii-reellisesti ryhtyä erityisiin sotilaallisiin puolustustoimenpiteisiin”. Vaikka säännöksen sana-

---

<sup>183</sup> Ks. sisäministeriö 2024, s. 29–31.

<sup>184</sup> Ks. myös PeVM 8/2020 vp, s. 6

<sup>185</sup> Sisäministeriö 2024, s. 31.

muoto ei viittaa perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen vaan yksinomaan maanpuolustuksellisiin tarpeisiin, päätöksellä turvataan alueelle vielä väestön siirtämisen toimeenpanon jälkeenkin jääneiden perus- ja ihmisoikeuksia, koska puolustusvoimien hallintaan otettu alue on Geneven sopimusten näkökulmasta sotilaskohde. Onkin katsottava, kun otetaan huomioon perustuslain 22 §, että määräys tulisi antaa, jos jollakin alueella ryhdytään sellaisiin puolustusvalmisteluihin, joiden vuoksi alue on *de facto* puolustusvoimien hallinnassa.<sup>186</sup>

Puolustustilalain mukaista määräystä on pidettävä viimesijaisena pelastus- ja valmiuslakien toimivaltuuksiin nähden. Siksi on oletettavaa, että alueella, jolle määräys väestön siirtymiseen annetaan, ei yleensä ole siviiliväestöä kovin suurta määrää. Seikka on omiaan nopeuttamaan päätöksen täytäntöönpanoa, mikä taas mahdollistaa määräyksen antamishetken täsmällisemmän ajoittamisen esimerkiksi väestön siirtämistä koskeviin päätöksiin verrattaessa. Tällöin myös määräyksen antamisen edellyttämä välttämättömyys on selvemmin osoitettavissa.<sup>187</sup>

### 3.4 Päätöksentekijä

Evakuointia koskevaa päätöstä tekevään kohdistuva yleinen edellytys on toimivalta. Jonkin asian ratkaisemiseksi on täytyttävä niin asiallisen, asteellisen kuin alueellisen toimivallan edellytykset.

Väestön siirtämistä koskevan päätöksen osalta kysymys toimivallasta on selkeä. Toimivalta on suoraan valmiuslain 121 §:n nojalla valtioneuvostolla. Päätös tulisi sen merkityksen vuoksi tehdä valtioneuvoston yleisistunnossa (perustuslaki 67 § 1 mom., laki valtioneuvostosta (175/2003) 12 § 2 mom. ja valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003) 7 § 3 kohta).

Puolustustilalain 23 §:n mukaisen määräyksen antaa sotilasviranomainen, joita ovat joukkoyksikköjen komentajat ja heidän esimiehensä. Lisäksi toimivalta on paikallispuolustuksesta vastaavilla upseereilla ja heidän esimiehillään. Päätöksentekijä olisi sotilasarvoltaan yleensä vähintään kapteenin arvoinen. (Puolustustilalaki 28 §.)<sup>188</sup>

Suojaväestön toimeenpanoa koskevan päätöksen osalta asiallinen toimivalta on pelastusviranomaisella. Pelastusviranomaisen toimivaltaa voi käyttää koko valtakunnan alueella sisäministeriön pelastusviranomainen. Yksittäisellä hyvinvointialueella toimivaltaa käyttää kyseisen hyvinvointialueen pelastusviranomainen taikka toisen hyvinvointialueen pelastusviranomainen, jos

---

<sup>186</sup> Buure-Häggglund 2002, s. 138–139 ja 172.

<sup>187</sup> Sisäministeriö 2024, s. 31.

<sup>188</sup> HE 249/1989 vp, s. 27; Buure-Häggglund 2002, s. 171.

hyvinvointialue tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat pelastustoimen palvelut yhteistoiminnassa toisen hyvinvointialueen kanssa. Lisäksi pelastustoiminnan yhteistyön järjestämisestä vastaavan hyvinvointialueen pelastuslaitoksen<sup>189</sup> pelastusviranomaisen voi yhteistyöalueella välttämättömyyседелlytyksin ottaa tilanteen johtaaksensa ja käyttää pelastusviranomaisen toimivaltaa<sup>190</sup>. (Pelastuslaki 34 § 3 mom. ja 36 § 1 mom., laki hyvinvointialueesta 8 luku.)

Sisäministeriön pelastusviranomaisella on pelastuslain 34 §:n 4 momentin mukaan oikeus ottaa yksittäinen pelastustoiminnan tehtävä johtaakseen, ”jos se on välttämätöntä tarvittavien valtakunnallisten järjestelyjen, onnettomuuden laadun tai laajuuden takia.” (pelastuslaki 34 § 4 mom., sellaisena kuin se on laissa 436/2023). Suojaväistön toimeenpanoa aseellisen hyökkäyksen uhatessa tai aikana on erityislaatuisuutensa vuoksi välttämättä pidettävä tilanteena, jossa sisäministeriön pelastusviranomaisella olisi oikeus johtovastuun ottamiseen. Siksi lähtökohtana tulisikin olla, että päätöksen suojaväistön toimeenpanosta tekee sen edellytysten täytyessä sisäministeriön pelastusviranomaisen.<sup>191</sup>

Päätöksen tekeminen ensisijaisesti sisäministeriön pelastusviranomaisessa olisi omiaan turvaamaan parhaiten väestön yhdenvertaisuuden tilanteessa<sup>192</sup>. Hyvinvointialueen pelastusviranomaisen on kuitenkin tehtävä päätös, jos sisäministeriön pelastusviranomaisen ei sitä tee. Selvää on, että edellytykset suojaväistön toimeenpanolle aseellisen hyökkäyksen uhatessa ovat samat, tehtiinpä päätösharkintaa sisäministeriön tai hyvinvointialueen pelastusviranomaisessa.

Sisäministeriön pelastusviranomaisessa asteellinen toimivalta suojaväistön toimeenpanosta päättämiseen on pelastusylijohtajalla. Lisäksi toimivalta on pelastusosaston päivystäjällä silloin,

---

<sup>189</sup> Niiden hyvinvointialueiden pelastuslaitokset, joiden alueella on yliopistollinen sairaala (pelastuslaki 2 § 1 mom. 8 kohta).

<sup>190</sup> Tähän ei yleensä ole tarvetta. Pelastuslain kyseistä muutosesitystä koskevan hallituksen esityksen mukaan ”pelastustoiminnan alueellisesta johtamisesta sopiminen [pelastuslain 47 §:n 2 momentin mukaan] ja avunantamiseen varautuminen sekä näiden ennalta tehty suunnittelu ovat ensisijaisia toimenpiteitä varauduttaessa pelastustoiminnan johtamiseen ja yhteensovittamiseen esimerkiksi sellaisia tilanteita varten, joissa myrsky, tykkylumi tai muu sään ääri-ilmiö aiheuttaisi laajoja ja vakavia seuraamuksia yhteistyöalueella ja tilanne edellyttäisi pelastustoiminnan voimavarojen käytön yhteensovittamista ja tehtävien asettamista kiireellisyysjärjestykseen.” Toimivalta johtovastuun ottamiseen on säädetty, koska ”pelastustoiminnan johtaminen on kuitenkin välttämätöntä turvata myös sellaisissa tilanteissa, joihin ei ole ollut mahdollista varautua ennakkoon.” (HE 184/2022 vp, s. 43.)

<sup>191</sup> Sisäministeriö 2024, s. 28. – Säättämisperusteluissa sisäministeriön toimivaltuutta on arvioitu voitavan soveltaa ”esimerkiksi tilanteessa, jossa onnettomuus olisi tapahtunut Suomen alueen ulkopuolella, mutta sen vaikutukset ilmenisivät Suomessa tai tilanne laajenee toiselle yhteistyöalueelle” taikka tarvittaessa Rajavartiolaitoksen tai Puolustusvoimien valtakunnallisia suorituskykyjä samanaikaisesti useammalla hyvinvointialueella (HE 184/2022 vp, s. 43).

<sup>192</sup> Ks. HaVM 41/2022 vp, s. 4.

kun asia ei kiireen vuoksi siedä viivytystä. (Sisäasiainministeriön asetus sisäministeriön työjärjestyksestä (1078/2013) 48 § 1 mom. 3 kohta, sellaisena kuin se on asetuksessa 757/2019 ja 51 §, sellaisena kuin se on asetuksessa 1387/2018.)

Hyvinvointialueella asteellinen toimivalta ratkaistaan hallinnon sisäisillä normeilla. Suojaväistön toimeenpanosta päättävältä on pelastuslain muuttamisesta annetun lain (436/2023) tultua voimaan edellytetty pelastusviranomaisstatusta. Välttämätöntä ei ole, että henkilöllä on muodollinen kelpoisuus pelastustoimintaan osallistumiseen.<sup>193</sup>

Toimivaltuutta suojaväistön toimeenpanoon voi pelastuslain 36 §:n 2 momentin nojalla käyttää myös pelastuslain 34 §:n 1 momentissa tarkoitettu tilapäisesti pelastustoimintaa johtava henkilö. Tilapäisesti pelastustoimintaa johtava henkilö ei ole pelastusviranomainen. Hallintovaliokunta on mietinnössään katsonut, että tilapäistä pelastustoiminnan johtajaa koskeva ehdotus oli perustuslain 124 §:stä huolimatta hyväksyttävissä, koska kyse on viranomaisen tilapäisluonteesta tarpeesta saada ulkopuolista apua, ja kun yksittäiset pelastustoimintatilanteet ovat rajattavissa niin paikallisesti kuin ajallisesti. On selvää, ettei suojaväistön toimeenpano esimerkiksi aseellisen hyökkäyksen uhkatilanteessa täytä valiokunnan toteamia edellytyksiä, eikä tilapäisellä pelastustoiminnan johtajalla siten ole toimivaltaa tässä tarkoituksessa.<sup>194</sup>

---

<sup>193</sup> Pelastuslain 36 §:n otsikko muutettiin lailla pelastuslain muuttamisesta (436/2023) uuden 4 momentin säätämisen yhteydessä. Nykyinen otsikko, pelastusviranomaisen toimivaltuudet, vaikuttaa käytännössä siten, että pykälän 1 momentin toimivaltuuksien soveltamisedellytyksenä, jos soveltaminen tapahtuu pykälän 4 momentissa tarkoitettussa tilanteessa, ei ole pelastustoiminnan aloittamispäätöksen tekeminen ennen suojaväistön toimeenpanoon ryhtymistä. Siten siis esimerkiksi pelastuslaitoksen ylin viranhaltija voi päättää suojaväistön toimeenpanosta, vaikka hänellä ei olisi pelastuslain 57 §:n 1 momentissa ja pelastustoimesta annetun valtioneuvoston asetuksen (407/2011) 6 §:n 3 kohdassa (sellaisena kuin se on asetuksessa 1379/2018) tarkoitettua kelpoisuutta (ks. myös pelastuslaki 34 § 3 mom.). Ennen otsikon muutosta pelastustoimintaan osallistumiskelvoton pelastuslaitoksen ylin viranhaltija tai muu organisaation sisäisin määräyksin siihen oikeutettu siinä tapauksessa, että olisi halunnut ratkaista asian, olisi voinut tehdä päätöksen pelastustoiminnan aloittamisesta, ja pelastustoiminnan johtajaksi määrätty olisi päättänyt suojaväistön toimeenpanoon ryhtymisestä. Huomattava on, että pelastustoiminnan aloittamispäätöksen tekemistä ei ole perusteltua pitää pelastustoimintaan *osallistumisena* (vrt. pelastuslaki 32 § 1 mom.), päätöksen varsinainen sisältö rajautuisi pelastustoiminnan johtajasta määräämiseen, mihin nähden pelastuslain sääntely on tosin sisäisesti ristiriitaista, edellytetäänhan 34 §:n 5 momentissa (sellaisena kuin se on laissa 436/2023), että aloittamispäätöksen tekee nimenomaisesti pelastustoiminnan johtaja. Nykysääntelyä onkin pidettävä suojaväistön toimeenpanoa koskevan ratkaisun tosiasiallisesti erittäin huomattava merkitys huomioiden olennaisesti tarkoituksenmukaisempänä. (HE 184/2022 vp, s. 45.) – Perustuslakivaliokunnan perustuslakia koskevan mietinnön (PeVM 10/1998 vp, s. 12–13) hengessä on mahdollista argumentoida senkin puolesta, ettei pykälän otsikon muuttamisella ole itsenäistä oikeudellista merkitystä. Tällöin olisi selvää, että lain 36 §:n toimivaltuuksien käyttäminen edellyttäisi edelleen esimerkiksi niin pelastustoiminnan aloittamispäätöksen tekemistä kuin kelpoisuutta pelastustoimintaan osallistumiseen.

<sup>194</sup> HaVM 41/2010 vp, s. 5. – Jo asian luonteesta tosin johtuu, ettei tilapäisellä pelastustoiminnan johtajalla tulisi edes olla tosiasiallisia edellytyksiä suojaväistön toimeenpanoon muuta kuin maantieteellisesti hyvin pieneksi rajautuvalla alueella, jolla olevien henkilöiden määrä tuskin olisi kovin suuri.

### 3.5 Muutoksenhaku

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, jäljempänä hallintoprosessilaki) 6 §:n 1 momentissa säädetään hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta seuraavasti: ”Valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.” Valituskelpoisuuden arvioinnissa korostuu se, sisältääkö päätös sellaisen ratkaisun, jolla on välitön vaikutus jonkun oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. Julkista tehtävää hoitavan suorittamat tosiasialliset toimet eivät yleensä ole valituskelpoisia.<sup>195</sup>

Valitusoikeus taas on sillä, ”johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa”. Valitusoikeutta ei ole, jos päätöksen vaikutukset ovat vain välilliset. Välittömyyden arviointi on tapauskohtaista. (Hallintoprosessilaki 7 § 1 mom.)<sup>196</sup>

Viranomaisen päätöksestä valitetaan hallintoprosessilain 8 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Säädösvallan alaan kuuluvien yleisten säännösten antamisessa ei ole kyse hallintoasian käsittelystä eivätkä asetukset ole hallintoasiassa tehtyjä päätöksiä. Siten myöskään valitusoikeutta asetuksista ei yleensä ole, ellei sitä poikkeuksellisesti johdeta suoraan perustuslain 21 §:stä tai EIS:sta<sup>197</sup>. KHO on ratkaisussaan 2022:63 jättänyt tutkimatta koronapandemian aikana tartuntatautilain nojalla annetuista valtioneuvoston asetuksista tehdyn valituksen.<sup>198</sup>

KHO on arvioinut useissa ratkaisuisaan päätösten vaikutusten välittömyyttä ja siten valitusoikeutta. Koronapandemian aikana tehdyn yleisötilaisuudet ja yleiset kokoukset kieltävän aluehallintoviraston päätöksen osalta KHO totesi, että vaikutukset valituksen tehneeseen yksityishenkilöön olivat olleet vain välilliset. Niin ikään KHO totesi, että yksittäiseen kuntourheilijaan aluehallintoviraston päätöksestä sulkea muun ohella kuntosalit väliaikaisesti kohdistuneet vaikutukset olivat vain välilliset, eikä valitusoikeutta ollut. Sen sijaan KHO tutki ratkaisussaan 2022:140 valituksen, joka tehtiin aluehallintoviraston määräämästä kiellosta järjestää yli 50 henkilön yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia. Valituksen oli tehnyt kaksi poliittista puoluetta. Valituksessa oli vedottu muun ohella perustuslaissa turvattujen vaali- ja osallistumisoikeuksien käyttämiseen.<sup>199</sup>

---

<sup>195</sup> HE 29/2018 vp, s. 73.

<sup>196</sup> HE 29/2018 vp, s. 75.

<sup>197</sup> Ks. KHO 2010:27 ja siinä viitattu EIT, Posti ja Rahko v. Suomi, tuomio 24.9.2002.

<sup>198</sup> Mäenpää 2024, s. 47–48; Niemivuo ym. 2010, s. 94.

<sup>199</sup> KHO 2020:108; KHO 2022:140, kohdat 1, 3–4 ja 8; KHO 2023:9, kohdat 14–27.

Valitukset valtioneuvoston yleisistunnossa tehdyistä päätöksistä sulkea Suomen ja Venäjän väliset rajanylityspaikat KHO jätti tutkimatta. KHO:n mukaan päätöksiä ei ollut nimenomaisesti kohdistettu kehenkään muutoksenhakijoista eikä heidän valitusoikeudestaan ollut säädetty erikseen. Valitusoikeus oli siten olemassa vain, jos päätöksen vaikutukset olisivat olleet välittömät. KHO katsoi, että valtioneuvoston yleisistunnon päätös vaikutti muun ohella muutoksenhakijoiden liikkumisvapauden käyttämiseen sinänsä rajoittavasti tai haitallisesti, mutta totesi, että päätösten rajoittavat tai haitalliset vaikutukset olivat kohdistuneet muutoksenhakijoiden lisäksi kaikkiin muihinkin, jotka pyrkivät ylittämään rajan suljettujen rajanylityspaikkojen kautta. Kun päätökset eivät olleet myöskään ”vaikuttaneet muutoksenhakijoiden tai heidän kanssaan samanlaisessa asemassa olevan henkilöryhmän oikeuksiin tai velvollisuuksiin tiettyjen heille ominaisten piirteiden tai heidät kaikista muista henkilöistä erottavan tosiasiallisen tilanteen vuoksi”, KHO katsoi, etteivät päätökset vaikuttaneet muutoksenhakijoihin välittömästi.<sup>200</sup>

Valmiuslaissa ei ole muutoksenhakua koskevia säännöksiä lain 130 §:n 1 momentin viittausta hallintoprosessilakiin lukuun ottamatta, eikä oikeussuojakeinoissa siten ole poikkeuksia poikkeusoloissa. Valtioneuvoston valmiuslain 121 §:n nojalla tekemän väestön siirtämistä koskevan päätöksen valituskelpoisuutta onkin arvioitava edellä eriteltyjen säännösten valossa.<sup>201</sup>

Väestön siirtämistä koskevan valtioneuvoston päätöksen valituskelpoisuutta arvioitaessa on selvää, että kyse on lopullisesta asiaratkaisusta, johon saa hakea muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta. On kuitenkin ilmeistä, että valtioneuvoston päätöstä väestön siirtämisestä ei olisi kohdistettu suoraan kehenkään luonnolliseen henkilöön. Sen sijaan päätös olisi välttämättä maantieteellisesti rajattu, minkä ohella päätöksen soveltamisalaa voisi olla rajattu esimerkiksi iän<sup>202</sup> perusteella. Kun päätöksestä liikkumisvapaudelle aiheutuvat rajoitukset kohdistuisivat lähtökohtaisesti lisäksi kaikkiin päätöksen tarkoittamilla alueilla oleviin (enintään juuri ikään liittyvin rajoituksin), ei sen vaikutuksia todennäköisesti pidettäisi myöskään välittöminä<sup>203</sup>. Päätös ei siten lähtökohtaisesti kohdistuisi kehenkään hallintoprosessilain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, mistä syystä valitusoikeutta päätökseen ei olisi. Siinäkin tapauksessa, että väestön siirtämistä koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta, päätös voitaisiin panna täytäntöön, ellei KHO keskeyttäisi täytäntöönpanoa. (Hallintoprosessilaki 6 § 1 mom. ja 8 § 1 mom. sekä valmiuslaki 130 § 2 mom.)

---

<sup>200</sup> KHO 2024:27.

<sup>201</sup> Pohjankoski ym. 2025, s. 942.

<sup>202</sup> Ks. valmiuslain 121 §:n sanamuoto: ”-- tietyn alueen väestön tai osan väestöstä --”.

<sup>203</sup> Vrt. KHO 2024:27.

Pelastuslain 104 §:n 2 momentin (sellaisena kuin se on laissa 616/2022) mukaan valittamalla saa hakea muutosta muun ohella lain nojalla tehtyyn hallintopäätökseen. Päätöstä suojaväistön toimeenpanosta on kuitenkin edellä todetusti<sup>204</sup> pidettävä tosiasiallisena julkisen vallan käyttönä, eikä asiassa siksi tehdä hallintopäätöstä. Suojaväistön toimeenpanoon ei siten saa hakea muutosta valittamalla. Siinä tapauksessa, että suojaväistön toimeenpanopäätös katsottaisiin hallintopäätökseksi, siihen haettaisiin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Tällöinkin päätös tosin pantaisiin välittömästi täytäntöön (pelastuslaki 104 § 5 mom.)<sup>205</sup>.

Vastaavasti puolustustilalain nojalla annettu määräys väestön siirtymisestä on tosiasiallista julkisen vallan käyttämistä, eikä siihenkään siten saa hakea muutosta valittamalla<sup>206</sup>. Siinäkin tapauksessa, että määräystä pidettäisiin hallintopäätöksenä, muutoksenhakuoikeutta ei eräitä sotilasviranomaisen tekemiä päätöksiä koskevan muutoksenhakukiellon vuoksi kuitenkaan olisi (puolustustilalaki 37 § 1 mom., hallintoprosessilaki 81 § 2 mom.).

## 4 EVAKUOINTIEN TOIMEENPANO

Evakuointien toimeenpanoa ja sen edellyttämää suunnittelua tarkastellaan tässä luvussa pelastusviranomaisten, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon ja kuntien näkökulmasta. Lisäksi luvun lopussa on huomioitu kustannuksiin ja korvauksiin liittyviä seikkoja.

### 4.1 Hyvinvointialueen pelastusviranomaisen vastuut

Hyvinvointialueen pelastusviranomaisen vastuista evakuointien toimeenpanoon liittyen voidaan tunnistaa ainakin kolme eri kokonaisuutta. Ensiksikin on kysymys evakuointisuunnitteluun liittyvästä yhteensovittamisesta, toiseksi on kysymys yleisjohtovastuusta evakuointeja toimeenpan- taessa ja kolmanneksi sen varmistamisesta, että ihmiset pääsevät pois vaaralliselta alueelta.

---

<sup>204</sup> Ks. luku 3.2.2.

<sup>205</sup> Päätöksen täytäntöönpanon oletettavasta kiireellisyydestä johtuisi, että päätös ehtisi myös tulla täytäntöönpannuksi ennen kuin hallinto-oikeus ehtisi arvioimaan täytäntöönpanon keskeyttämisen edellytyksiä, jos sitä vaadittaisiin.

<sup>206</sup> Ks. luku 3.2.2.

#### 4.1.1 Vastuu evakuointisuunnittelusta ja sen yhteensovittamisesta

Pelastuslaitoksella on vastuu suojaväistön toimeenpanosta tarvittaessa<sup>207</sup>. Vastuusta itsestään johtuu tarve laatia tarvittavat suunnitelmat suojaväistön toteuttamiseen. Sen lisäksi pelastuslaitoksilla on nimenomainen velvoite laatia onnettomuusuhkien edellyttämät pelastustoimintaa koskevat suunnitelmat, joista yksi on suunnitelma tai toimintaohje suojaväistön johtamisesta suuronnettomuuksissa ja muissa pelastustoiminnan vaativissa tilanteissa (pelastuslaki 47 § 1 mom., sellaisena kuin se on laissa 616/2022, ja sisäministeriön asetus pelastustoimen suunnitelmista (1363/2018) 5 § 1 kohta).

Valmiuslain 12 §:ssä säädetty varautumisvelvollisuus kuvaa tavoitetason. Varautumisvelvollisten on varmistettava ”tehtäviensä *mahdollisimman hyvää* hoitaminen myös poikkeusoloissa.” (kurs. tässä). Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 150 §:n mukaan hyvinvointialueen on säännöksessään listatuin toimenpitein ”huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu *mahdollisimman häiriöttömästi* normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa.” (kurs. tässä).

Sen sijaan pelastuslaissa edellytetään, että lain mukainen toiminta on suunniteltava siten, että se on *mahdollista* myös valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Pelastuslaissa edellytetty varautumisen taso on siis olennaisesti niin hyvinvointialueissa edellytettyä kuin valmiuslaissa tarkoitettua yleistä varautumisvelvollisuutta korkeampi<sup>208</sup>. Onkin selvää, että suojaväistön toimeenpano on suunniteltava normaalioloissa tapahtuvia onnettomuuksia, mutta myös aseellista hyökkäystä tai sen uhkaa silmällä pitäen riittävässä laajuudessa<sup>209</sup>. (Pelastuslaki 2 § 5 mom., sellaisena kuin se on laissa 1353/2018.)

Pelastustoimintaan osallistumisvelvolliset viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat velvollisia yhteistoiminnassa laatimaan tarpeelliset suunnitelmat pelastustoimintaan osallistumisesta. Suunnittelu tapahtuu pelastuslaitoksen johdolla. Aseellisen hyökkäyksen tai sen uhan varalta

---

<sup>207</sup> Pelastuslaitos vastaa pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta silloin, kun vaaditaan kiireellisiä toimenpiteitä ihmisten suojaamiseksi tai pelastamiseksi eivätkä tarvittavat toimenpiteet ole suoritettavissa itsenäisesti taikka kuulu minkään muun viranomaisen tai organisaation vastuulle. Pelastustoimintaan kuuluvia tehtäviä ovat muun ohella vaarassa olevien ihmisten suojaaminen ja pelastaminen. (Pelastuslaki 32 § 1 mom. 4 kohta ja 2 mom.)

<sup>208</sup> Lainvalmisteluaineistoissa, siltä osin kuin pelastuslaissa on yksityiskohtaisempia poikkeusoloihin ja väestönsuojeluun varautumista koskevia säännöksiä, asia on tyypillisesti tosin esitetty muodossa ”säännökset – – täydentävät valmiuslain mukaista yleistä varautumisvelvollisuutta poikkeusolojen varalle” (HE 257/2010 vp, s. 72; ks. myös HE 18/2018 vp, s. 56).

<sup>209</sup> Käsitystä on omiaan tukemaan pelastustoimen suunnitelmista annetun sisäministeriön asetuksen 5 §:n 5 kohdan säännös, jonka mukaan pelastuslaitoksen tulee laatia ”toimintaohje pelastustoiminnan poikkeusolojen toimivaltuuksien käytöstä sekä muista normaaliolojen toiminnasta poikkeavista toimintamalleista ja voimavaroista.”

toimeenpantavan suojaväistön suunnittelu koskee ainakin puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta, poliisia, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisia sekä kuntia. (Pelastuslaki 46 § 1 mom., sellaisena kuin se on laissa 616/2022, 46 § 2 mom. ja 47 § 4 mom., sellaisena kuin se on laissa 1353/2018.)<sup>210</sup>

Väestön siirtämisen toimeenpanoa koskeva suunnitteluvuorokausi on suojaväistön toimeenpanoa koskevan suunnitteluvuorokauden tapaan selvä. Pelastuslain 64 §:n 1 momentin 4 kohdan (sellaisena kuin se on laissa 1353/2018) mukaan pelastustoimen viranomaisten on varauduttava valmiuslain 121 §:ssä tarkoitettuun väestön siirtämiseen. Selvä on myös vastuu pelastustoimen viranomaisten vastuulla olevan väestön siirtämisen toimeenpanon edellyttämän toiminnan ja suunnitelmien yhteensovittamisesta. Väestönsuojeluun varautumisvelvolliset viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat velvollisia laatimaan väestön siirtämisen toimeenpanoa koskevat tarpeelliset suunnitelmat pelastuslaitoksen johdolla ja yhteistoiminnassa keskenään (pelastuslaki 65 § 3 ja 4 mom. (sellaisina kuin 3 momentti on laissa 616/2022 ja 4 momentti laissa 1353/2018)). Käytännössä suunnitteluvastuullisia ovat pelastuslaitoksen lisäksi ainakin puolustusvoimat, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuolto, elinvoimakeskukset, Lupa- ja valvontavirasto ja kunnat (valtioneuvoston asetus yhteistoiminnasta väestönsuojeluun varautumisessa (570/2024) 2 § 2 mom., sellaisena kuin se on asetuksessa 991/2025).<sup>211</sup>

Hyvinvointialueen pelastustoimen viranomaisten vastuuta suunnittelusta on täsmennetty mainitulla yhteistoiminnasta väestönsuojeluun varautumisessa annetulla valtioneuvoston asetuksella. Asetuksen mukaan hyvinvointialueen pelastustoimen viranomaisen on asetettava toimialueellaan väestönsuojelun yhteistyöryhmä, jonka tulee muun ohella ”laatia ja ylläpitää mahdollisimman ajantasaisina ainakin väestön siirtämisen toimeenpanoa ja siirtyneen väestön vastaanottamista koskevat yhteistyösuunnitelmat” hyvinvointialueen pelastusviranomaisten johdolla (valtioneuvoston asetus yhteistoiminnasta väestönsuojeluun varautumisessa 2 § 1 mom. ja 4 mom.). Käytännössä kyse on, Uttamaata lukuun ottamatta, *maakunnallisista evakuointisuunnitelmista*.

---

<sup>210</sup> Ks. soveltaen myös sisäministeriö 2024, s. 20–27.

<sup>211</sup> Evakuointiohjeessa (sisäministeriö 2024, s. 25) on hyvinvointialueen sisäisen yhteensovittamisen osalta omaksuttu kanta, jonka mukaan ”hyvinvointialue yhteen sovittaa toimintaa pelastustoimen ja sosiaali- ja terveydenhuollon vastuiden osalta ja määrittelee tarkemmin sisäiset suunnitteluvastuut.” Kantaa ei voi pitää lakiin perustuvana, koska väestön siirtämisen toimeenpanon suunnitteluun liittyvä yhteensovittamisvastuu on pelastuslain mukaisesti yksiselitteisesti hyvinvointialueen pelastuslaitoksella, ei hyvinvointialueen pelastustoimella. Hyvinvointialueen järjestämisvastuuta niin pelastustoimesta kuin sosiaali- ja terveydenhuollosta on pidettävä tähän yksityiskohtaan nähden yleisluontoisempaan.

Hyvinvointialueen pelastusviranomaisella ei ole puolustustilalain mukaisen väestönsiirtymismääräyksen toimeenpanoon liittyvää erillistä suunnitteluvastuuta. Tarvittavasta suunnittelusta vastaa sotilasviranomainen, koska määräys pantaisiin toimeen sotilasviranomaiselle annettava virka-apuna.<sup>212</sup>

#### 4.1.2 Yleisjohtovastuu alueella

Yleisjohtovastuu on pelastustoiminnan johtajalla aina, jos pelastustoimintaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia. Yleisjohtajan vastuulla on tilannekuvan ylläpitäminen ja eri viranomaisten toiminnan yhteensovittaminen onnettomuuden tai tilanteen seurausten tehokkaaseen torjuntaan pyrkien. Yleisjohtaja ei johda muiden viranomaisten ja toimijoiden yksiköitä, vaan ne toimivat oman johtonsa alaisuudessa. Yleisjohtovastuuta koskeva sääntely velvoittaa viranomaiset yhteistoimintaan ja yleisjohtovastuussa olevan sen koordinoimiseen, mikä on välttämätöntä moniviranomaistilanteissa. Käytännössä sääntelyllä varmistetaan jatkumo etukäteisestä suunnittelusta tilanteenaikaiseen yhteistoimintaan. (Pelastuslaki 35 § 1 mom.)<sup>213</sup>

Suojaväistön toimeenpanon osalta yleisjohtovastuu on selvä silloin, kun hyvinvointialueen pelastusviranomainen tekee päätöksen suojaväistön toimeenpanosta toimialueellaan. Toimeenpanosta päättävä määrää yleisjohtajan, ellei itse toimi sellaisena<sup>214</sup>. Jos päätöksen suojaväistön toi-

---

<sup>212</sup> Ks. luku 4.2.2. – Huomioitava tosin on, ettei ainakaan laista johtuvaa estettä aseellisen hyökkäyksen tai sen uhan aikaisen suojaväistön taikka väestön siirtämisen toimeenpanoa varten laadittujen suunnitelmien soveltamiseen tilanteessa ole.

<sup>213</sup> Yleisjohtovastuusta yleensä ks. myös alaviite 99.

<sup>214</sup> Aiemmin todetusti on kuitenkin huomattava, että pelastuslain 36 §:n 4 momentin (sellaisena kuin se on laissa 436/2023) nojalla suojaväistö voidaan panna eräin edellytyksin toimeen myös onnettomuuden ilmeisesti uhatessa, ei vain onnettomuuden jo tapahduttua. Lailla 436/2023 muutetun pykälän otsikon vuoksi on sinänsä ajateltavissa, että suojaväistö voitaisiin panna toimeen ilman, että tehtäisiin nimenomaista päätöstä pelastustoiminnan aloittamisesta (ks. asiasta tarkemmin alaviite 193). Jos päätöstä pelastustoiminnan aloittamisesta ei tehdä päätettäessä suojaväistön toimeenpanosta, lopputulos olisi pelastuslain systematiikassa ongelmallinen erityisesti pelastusviranomaisen kannalta. Tällöin ei määrättäisi lain 35 §:n 1 momentissa tarkoitettua pelastustoiminnan johtajaa, eikä luonnollisesti myöskään sovellettaisi yleisjohtajuutta koskevia säännöksiä, minkä lisäksi muilla viranomaisilla ei olisi pelastustoimintaan osallistumisvelvoitetta, vaan pelastusviranomainen joutuisi pyytämään muilta viranomaisilta virka-apua. Huomioiden lain 34 §:n 5 momentin (sellaisena kuin se on laissa 436/2023) säännös pelastustoiminnan aloittamis päätökseen liittyen, siis että päätös on tehtävä, jos se on vastuiden ja toimivaltuuksien selkeyttämiseksi tarpeen, on kuitenkin katsottava, että pelastustoiminnan aloittamisesta olisi tehtävä nimenomaan eri viranomaisten välisten vastuiden selkeyttämiseksi päätös silloin, kun suojaväistön toimeenpanoon ryhdytään lain 36 §:n 4 momentin toimivaltuutta soveltaen. Päätös tulisi antaa kirjallisesti (HE 184/2022 vp, s. 44). Pelastusviranomaisen näkökulmasta päätöksen tekeminen vain toimivaltuuksien selkeyttämiseksi ei olisi välttämätöntä, koska muutkin suojaväistön toimeenpanossa mahdollisesti tarvittavat toimivaltuudet ovat sovellettavissa, jos pykälän 4 momentin soveltamisedellytykset vallitsevat.

meenpanosta tekee sisäministeriön pelastusviranomaisen, hyvinvointialueen pelastusviranomaisen toimii toimialueellaan yleisjohtajana vain, jos sisäministeriön pelastusviranomaisen niin määrää<sup>215</sup>.

Väestön siirtämistä toimeenpantaessa yleisjohtovastuu on edellä todetusti sisäministeriön pelastusviranomaisella. Evakuointiohjeen mukaan hyvinvointialueen toimialueella yleisjohtovastuu olisi hyvinvointialueen pelastusviranomaisella, mikä ei kuitenkaan ole voimassa olevista säännöksistä johtuva automaatio, vaan edellyttäisi valmiuslain 120 §:n 2 momentin nojalla sisäministeriössä tehtyä päätöstä. Säännöksen mukaan sisäministeriölle voidaan antaa aseellisen hyökkäyksen ja sen uhan aikana toimivaltuus muun ohella uusien tehtävien antamiseen pelastustoimen viranomaisille. Väestön siirtämisen toimeenpanon yleisjohtaminen määrättyinä ei sinänsä poikkea yleisjohtamisesta yleensä pelastustoiminnan ja erityisesti suojavaistön toimeenpanon aikana.<sup>216</sup>

#### 4.1.3 Vastuu toimeenpanosta käytännössä

Hyvinvointialueen pelastusviranomaisella on edellä todetusti vastuu niin suojavaistön kuin väestön siirtämisen toimeenpanoon varautumisesta. Suojavaistöä toimeenpantaessa pelastusviranomaisen yleisesti ottaen toteuttaa pelastuslaitoksen vastuulla yleensä olevaa väestön varoittamista ja vaarassa olevien ihmisten pelastamista. Pelastuslaitoksen vastuulla on siis huolehtia, että ihmiset pääsevät pois vaaralliselta alueelta<sup>217</sup>. (Pelastuslaki 32 § 1 mom. 4 kohta ja 2 mom.)

Käytännössä pelastuslaitoksen vastuulla suojavaistöä toimeenpantaessa on keskeisimmin sen varmistaminen, että ihmiset tulevat tosiasiallisesti tietoiseksi tilanteesta. Kyse on siis tiedottamisesta, pelastuslain terminologialla *väestön varoittamisesta* (pelastuslaki 32 § 1 mom. 2 kohta),

---

<sup>215</sup> Evakuointiohjeessa (sisäministeriö 2024, s. 34) väestön siirtämisen osalta omaksuttu lähtökohta huomioon ottaen on varsin selvää, että yleisjohtovastuu määrättäisiin hyvinvointialueen pelastusviranomaisille myös suojavaistöä toimeenpantaessa.

<sup>216</sup> Sisäministeriö 2024, s. 34.

<sup>217</sup> Pelastuslaitoksen vastuulla ei ole kuitenkaan huolehtia ihmisen siirtämistä pois vaaralliselta alueelta silloin, kun uhan kohteeksi joutunut kykenee huolehtimaan siitä itse (pelastuslaki 32 § 2 mom.). Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että pelastuslaitoksen tehtävänä ei ole järjestää kuljetusta niille suojavaistön piiriin kuuluvalla alueella oleskeleville, jotka tosiasiallisesti kykenevät poistumaan alueelta omalla autolla; heidän on silloin poistuttava omalla autolla. Täällöinkin pelastuslaitoksen on tosin varmistettava, että omatoimisesti poistumaan kykenevät tulevat tietoiseksi poistumistarpeesta.

jonka käytännön toteuttamistavat kattavat laajan joukon keinoja vaaratiedotteen antamisesta ovelta ovelle tapahtuvaan tiedottamiseen.<sup>218</sup>

Pelastuslaitoksen vastuulla on varmistaa, että itsenäiseen siirtymiseen kykenemättömät henkilöt pääsevät pois vaaralliselta alueelta soveltuvalla kuljetuksella. Pelastuslaitoksen tehtävänä ei ole poistaa alueelta ketään voimakeinoin. Sen sijaan poliisi on pelastuslain 49 §:n 1 momentin (sellaisena kuin se on laissa 616/2022) nojalla velvollinen tarvittaessa antamaan hyvinvointialueen pelastusviranomaiselle pyynnöstä virka-apua jonkun poistamiseksi alueelta.<sup>219</sup>

Väestön siirtämisen käytännön toimeenpano ei pelastuslaitoksen näkökulmasta lähtökohtaisesti juurikaan poikkea suojaväestön toimeenpanosta. Oletettavaa kuitenkin on, että väestön siirtäminen koskisi maantieteellisesti huomattavasti laajempia alueita ja siten myös suurempaa määrää ihmisiä, mikä on omiaan muuttamaan itse operaation mittakaavan toiseksi. Myös poliisin velvollisuus antaa virka-apua on yhtäläinen, koska valmiuslain 125 §:n nojalla poliisi on velvollinen antamaan virka-apua valmiuslain täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisille.

Puolustustilalain mukainen määräys väestön siirtymisestä pannaan toimeen virka-apuun rinnastettavalla tavalla. Käytännössä vastuu ihmisten siirtämisestä pois vaaralliselta alueelta jää hyvinvointialueen pelastusviranomaiselle. Ylipäätään toimeenpanon vastuiden jakautumisessa on perusteltua soveltaa vastaavaa menettelyä kuin valmiuslain mukaista väestön siirtämistä toimeenpantaessa. Keskeinen ero tosin on siinä, että puolustustilalain nojalla annettua määräystä toimeenpantaessa hyvinvointialueen pelastusviranomaisella ei ole yleisjohtovastuuta, koska kyse on virka-avun antamisesta sotilasviranomaiselle. Määräyksen toimeenpano edellyttää siten, että sotilasviranomainen tekee virka-apupyynnöt erikseen kaikille asianomaisille viranomaisille. Virka-apupyynnöt yksinomaan hyvinvointialueen pelastusviranomaiselle ei ole riittävä, koska pelastusviranomainen voi itse pyytää virka-apua vain sille pelastuslaissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi, mistä puolustustilalain mukaisen määräyksen toimeenpanossa ei ole kysymys.<sup>220</sup>

---

<sup>218</sup> Ks. EIT, Budayeva ym. v. Venäjä, tuomio 20.3.2008, muun ohella kohdat 28, 30, 120, 126 ja 152–153. – Siltä osin kuin kyse on nimenomaan annettuun määräykseen tai tehtyyn päätökseen liittyvästä tiedottamisesta ja tarvittaessa ohjeistamisesta esimerkiksi ovelta ovelle -tyyppisesti, kyse ei ole julkisen vallan käytöstä, ja sitä voi siten suorittaa myös muu kuin viranomainen. Käytännössä mainitun luonteinen niin sanotusti jalkatyönä tehtävä tiedottaminen jäänee pitkälti kolmannen sektorin vastuulle.

<sup>219</sup> Kokonaan oma kysymyksensä on, mikä on aseellisen hyökkäyksen tai sen uhan aikana ylipäätään vallitsevissa olosuhteissa poliisin kyky alueelle jäävien ihmisten poistamiseen viime kädessä voimakeinoin. Jokseenkin todennäköisenä on pidettävä, että poliisi soveltaisi sanotuissa olosuhteissa täysimääräisesti poliisilain 1:6:n 2 momentin säännöstä tehtävien asettamisesta tärkeysjärjestykseen.

<sup>220</sup> Säättämisperustelujen (PuVM 6/1990 vp, s. 3) mukaan toimeenpanijoina ovat läänin-, piiri- ja paikallisviranomaiset, tai kuten Buure-Hägglund (2002, s. 172) toteaa, ”evakuointi suoritetaan yhteistyössä väestön-

#### 4.1.4 Rooli tilojen järjestämisessä

Evakuointien toimeenpanossa tarvitaan erilaisia tiloja. Väestöä siirrettäessä järjestetyillä kuljetuksilla liikkuvat on koottava *kokoontumiskeskuksiin*<sup>221</sup> alueella, josta heidät evakuoidaan. Kuljetukset järjestetään *evakuointikeskuksiin*<sup>222</sup>, jotka sijaitsevat evakuoitavan alueen ulkopuolella. Sekä kokoontumis- että evakuointikeskuksissa oleskelu on tilapäistä. Kokoontumiskeskusten tulisi voida toimia tarvittaessa myös evakuointikeskuksina<sup>223</sup>.

Hyvinvointialueen pelastusviranomaisen ei vastaa niiden tilojen järjestämisestä, joihin evakuoituja kootaan, oli evakuoinnit suoritettu minkä tahansa säädöksen nojalla. Kyse on kokonaisuudesta, jonka on sosiaalihuoltolain nojalla katsottava kuuluvan hyvinvointialueen sosiaaliviranomaisen vastuulle. Edelliseen nähden toinen kysymys on, kuka viime kädessä ratkaisee sen, minne ja milloin sanottuja keskuksia perustetaan; toimivallan on katsottava olevan yleisjohtovastuussa olevalla viranomaisella.<sup>224</sup>

---

suojeluviranomaisten kanssa.” – Vaikka sisäministeriön toimivalta muuttaa pelastusviranomaisen tehtäviä valmiuslain 120 §:n 2 momentin nojalla aseellisen hyökkäyksen aikana tai uhatessa on sinänsä avoin, ei sisäministeriön harkintavaltaan voine kuitenkaan katsoa hyvinvointialueen pelastusviranomaisen määrittäminen yleisjohtovastuuseen puolustustilain mukaista väestön siirtymismääräystä toimeenpantaessa (edes asianomaisen sotilasviranomaisen sitä nimenomaisesti pyytäessä), kun otetaan nimenomaisesti huomioon mainitussa mietinnössä todettu.

<sup>221</sup> Evakuointiohjeessa (sisäministeriö 2024, s. 9) kokoontumiskeskus on määritelty paikaksi, ”johon kuljetusta tarvitseva väestö kokoontuu evakuointi varten ja, josta evakuointikuljetukset alkavat. Kokoontumiskeskukset ovat yleensä julkisia tiloja. Viranomaiset siirtävät kokoontumiskeskukseen kerääntyneet ihmiset turvalliseen paikkaan.”

<sup>222</sup> ”Evakuointikeskus on väliaikainen paikka turvalliseksi katsotulla alueella. Evakuointikeskuksessa voidaan majoittaa ihmisiä ja järjestää heidän tarvitsemiaan kiireellisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ennen siirtymistä tilapäiseen tai pysyvämpään majoitukseen.” (Sisäministeriö 2024, s. 9.)

<sup>223</sup> Tämä voi tulla kysymykseen erityisesti pelastuslain mukaista suojaväistöä muun kuin aseellisen hyökkäyksen tai sen uhan vuoksi toimeenpantaessa. Tällöin ihmiset evakuoidaan lähimpään soveltuvaan, turvalliseen paikkaan.

<sup>224</sup> Evakuointiohjeessa (sisäministeriö 2024, s. 36–37) on ilmaistu kanta, jonka mukaan hyvinvointialueen pelastusviranomaisen vastaisi kokoontumiskeskusten perustamisesta, siis niistä tiloista, joihin kuljetusta edelleen tarvitseva väestö kokoontuu. Kannalle ei ole kuitenkaan esitetty lakiin perustuvia perusteita, ja sitä onkin pidettävä ristiriitaisena suhteessa sosiaalihuoltolain säännöksiin. Selvä on, että yksinomaan hyvinvointialueen pelastusviranomaisen yleisjohtovastuuseen sanottu vastuu ei voi perustua. Näkemystä sosiaalihuollon vastuusta on omiaan tukemaan pelastuslain 65 §:n 5 momentin 2 kohdan (sellaisena kuin se on laissa 1353/2018) säännös, joka tosin säätämisperustelujensa mukaan on vain informatiivinen (HE 138/2018 vp, s. 13). Näkemystä ei muuta myöskään se, että Evakuointikeskuksen perustaminen -oppaassa (sosiaali- ja terveysministeriö 2015, s. 3) on katsottu, että ”Sosiaali- ja terveydenhuollon vastuut evakuointikeskuksessa painottuvat evakuoitujen huoltoon ja psykososiaaliseen tukeen liittyviin tehtäviin.” Todettu pitää sinänsä paikkansa. Evakuointikeskuksessa ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole tarvetta tarjota muita palveluilta, vaan muut toiminnot tukevat pääsääntöisesti sosiaalihuollon ja toissijaisesti terveydenhuollon vastuulle kuuluvien tehtävien toteuttamista. Näitä muita toimintoja voivat olla esimerkiksi kiinteistönhuolto, sähkön-, lämmön- ja vedenjakelun varmistaminen, vartiointi ja jätehuolto (ks. sosiaali- ja terveysministeriö 2015, s. 18–19 ja sisäministeriö 2024, s. 38). Vastuun toimintojen järjestämisestä on jo siksin katsottava olevan sosiaalihuollolla, ja evakuointiohjeessa todettu kanta tulisi jättää viranomaisissa lainvastaisena soveltamatta. – Ks. myös luku 4.2.1.

Hyvinvointialueen pelastusviranomaisen voi kuitenkin välttämättömyyседелlytyksin ottaa tarvittavat tilat käyttöön pelastuslain 36 §:n 1 momentin 3 kohdan tai valmiuslain 119 §:n 1 momentin nojalla tilanteessa, jossa kokoontumis- ja evakuointikeskuskäyttöön varatuista tai suunnitelluista tiloista ei ole päästy sellaiseen sopimukseen, jota soveltamalla tilat voitaisiin evakuointien toimeenpanoon varauduttaessa tai ryhdyttäessä ottaa käyttöön. Pelastuslain toimivaltuutta voi soveltaa myös sisäministeriön pelastusviranomaisen, mutta siihen ei tässä tarkoituksessa lähtökohtaisesti liene tarvetta. Pelastusviranomaisen toimivaltuuden käyttö tarvittavien tilojen ottamiseen tulisi olla viimesijaista.<sup>225</sup>

## 4.2 Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten vastuut

Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten vastuiden voidaan ajatella evakuointitilanteessa painottuvan kahteen kokonaisuuteen. Evakuointitilanteessa on ensiksikin huolehdittava sosiaalihuollon asiakkaina ja terveydenhuollon potilaina jo olevien palveluiden järjestämisestä, minkä lisäksi erityisesti sosiaalihuollon palveluiden kysynnän voi olettaa evakuointien vuoksi kasvavan.

### 4.2.1 Evakuointi- ja kokoontumiskeskukset ja palvelut niissä

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueella on vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan. Sosiaalipalveluja on järjestettävä muun ohella äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvään tuen tarpeeseen ja asumiseen liittyvään tuen tarpeeseen (sosiaalihuoltolaki (1301/2014) 11 § 2 ja 6 kohta).

*Äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvällä tuen tarpeella* tarkoitetaan sosiaalihuoltolaissa ”tilanteita, joissa henkilöä tai perhettä on kohdannut äkillisesti ja odottamatta jokin heidän kannaltaan merkittävä ja kielteinen tapahtuma”. Tällaisia voivat yksilön näkökulmasta olla esimerkiksi onnetto-

---

<sup>225</sup> Pelastuslain toimivaltuutta sovelletaan tarvittaessa suojaväestön toimeenpanoon liittyen ja valmiuslain toimivaltuutta sovelletaan väestöä valmiuslain nojalla siirrettäessä. Jos tilat on otettu käyttöön jo aiemmin pelastuslain nojalla, ei erillisen päätöksen tekemistä valmiuslain nojalla voida yleensä pitää välttämättömänä, joskin sillä voi aiheutuneiden vahinkojen korvaamisen näkökulmasta olla merkitystä (ks. luku 4.4.2). Jo käyttöön otettuja tiloja voidaan käyttää puolustustilalain mukaista määräystä toimeenpantaessa. Valmiuslain nojalla tiloja voidaan ottaa luonnollisesti käyttöön vain, jos 119 §:n 1 momentin käyttöön otosta ja soveltamisesta on säädetty. – Valmiuslain 119 §:n 1 momentin mukaista hyvinvointialueen pelastusviranomaisen toimivaltuutta jokseenkin vastaava toimivaltuus on myös kunnilla valmiuslain 122 §:n nojalla siltä osin kuin on kyse evakuointikeskuksista ja väestön siirtämisestä. Kunnilla olevan toimivaltuuden soveltamista tässä tarkoituksessa on pidettävä lähinnä teoreettisena, koska keskuksat sijoittunevat tyypillisimmin juuri kuntien omistamiin rakennuksiin (ks. sosiaali- ja terveysministeriö 2015, s. 18).

muudet, tulipalot, väkivallan teot ja rikokset, jopa työn menettäminen. Äkillisen kriisin aiheuttajana pidetään äkillistä, odottamatonta ja epätavallisen voimakasta tapahtumaa, joka tuottaa huomattavaa kärsimystä. Kyseessä on lisäksi oltava tuen tarve sellaisessa muutoksessa, joka ei ole ihmisen vaikutuspiirissä ja jonka jälkeen elämä ei palaa entiselleen, vaan vaatii sopeutumista. Siksi yksilön näkökulmasta on varsin selvää, että aseellisen hyökkäyksen lisäksi myös aseellisen hyökkäyksen uhka voi olla sosiaalihuoltolaissa tarkoitettu äkillinen kriisitilanne.<sup>226</sup>

Äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvänä tuen tarpeena kyseeseen voi tulla esimerkiksi psykososiaalisen tuen palvelut sekä onnettomuuden vuoksi hätään joutuneiden huolto ja majoitus<sup>227</sup>. Vastuu äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvän tuen tarpeen toteuttamisesta on asetettu sosiaalipäivystyksille (sosiaalihuoltolaki 29 § 1 mom.). Säättämisperusteluissa sosiaalipäivystyksen vastuulle kuuluvina tilanteita on nimenomaisesti tunnistettu muun ohella laajat suuria ihmisryhmiä koskevat häiriötilanteet<sup>228</sup>. Sosiaalipäivystyksen järjestämänä konkreettisenä tukitoimena voi tulla kysymykseen tilapäisasumisen järjestäminen<sup>229</sup>.

Evakointeja toimeenpantaessa evakuointi- ja kokoontumiskeskuksissa on mahdollisuus vastata täysimääräisesti evakuoitujen tarpeisiin, joita keskeisimmin lienevät ruokahuolto ja hätämajoitus<sup>230</sup>. Mahdollisesti suurtenkin ihmismäärien osalta äkilliseen tuen tarpeeseen vastaaminen on tosiasiallisesti mahdollista vain mainituissa keskuksissa. Siten on selvää, että vastuu niiden perustamisesta ja ylläpitämisestä on hyvinvointialueen sosiaalihuollolla, ja äkillisessä tilanteessa nimenomaan sosiaalipäivystyksellä<sup>231</sup>.

Perustamis- ja ylläpitovastuusta johtuu myös suunnitteluvastuu. Hyvinvointialueen sosiaalihuollolla on muita viranomaisia vastaava sinänsä yleisluontoinen velvoite varautua häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin (valmiuslaki 12 §, laki hyvinvointialueesta 150 §, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 50 § 1 mom.). Erikseen sosiaalihuoltolaissa on säädetty nimenomaan sosiaalipäivystyksen tehtäväksi osallistua alueellaan varautumis- ja valmiussuunnitelmien laatimiseen

---

<sup>226</sup> HE 164/2014 vp, s. 106.

<sup>227</sup> HE 164/2014 vp, s. 106.

<sup>228</sup> HE 164/2014 vp, s. 120 ja vastaavasti HE 224/2016 vp, s. 66.

<sup>229</sup> HE 164/2014 vp, s. 120–121 ja vastaavasti HE 224/2016 vp, s. 67.

<sup>230</sup> Hätämajoituksena annettavaan tilapäiseen asumiseen voidaan tilapäistä asumista koskevan lainvalmisteluaineiston mukaan ”sisällyttää myös ruokaa ja muutakin akuuttia apua” (HE 231/2021 vp, s. 97).

<sup>231</sup> Ks. myös alaviite 224 liittyen hyvinvointialueen pelastusviranomaisen vastuuseen kokoontumiskeskuksista. – Selvyden vuoksi todettakoon, että vastuu on hyvinvointialueen sosiaalihuollolla myös niin sanotusti päivittäisissä tilanteissa, ei yksinomaan aseellisen hyökkäyksen tai sen uhan vuoksi evakointeja toimeenpantaessa.

sekä häiriötilanteiden<sup>232</sup> että suuronnettomuuksien varalle (sosiaalihuoltolaki 29 a § 4 mom. 2 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1280/2022)<sup>233</sup>.

Keskeinen osa työtä on kokoontumis- ja evakuoitakeskusten perustamisen ja ylläpitämisen suunnittelu. Selvää on, että suunnittelu vaatii laajaa yhteistyötä niin kuntien kuin mahdollisten muiden kokoontumis- ja evakuoitakeskuskäyttöön suunniteltujen rakennusten omistajien kanssa, mutta sen on tapahduttava sosiaalihuollon johdolla.

Osana suunnittelua on ratkaistava niin keskusten sijoittuminen kuin niissä toimiva henkilöstö, ja huomioitava muun ohella majoituksen, ruokahuollon ja ensiapuvalmiuden toteuttaminen. Henkilöstöä koskevassa suunnittelussa on erityisesti huomioitava kolmas sektori. Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttöön osoitettavaa vapaaehtoistoimijoiden resurssia on omiaan vähentämään aseellisen hyökkäyksen tai sen uhan aikana niin liikekannallepano kuin muiden viranomaisten tukipyynnöt.<sup>234</sup>

Hyvinvointialueen vastuu sosiaalihuollon järjestämisestä koskee ensisijaisesti alueen asukkaita (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 8 § 1 mom.). Sosiaalihuoltolain 12 §:n 1 momentin (sellaisena kuin se on laissa 589/2022) mukaan jokaisella hyvinvointialueella oleskelevalla on kuitenkin ”oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon – – vaarannu”. Evakuoitien toimeenpanoon liittyvää huoltoa ja majoitusta on pidettävä säännöksessä tarkoitetulla tavalla kiireellisenä, eikä evakuoiteja toimeenpantaessa ole sosiaalihuollon järjestämisen näkökulmasta siten tarvetta tai edes syytä huomioida evakuoitujen kotipaikkaa.

---

<sup>232</sup> Häiriötilanne-käsitettä ei ole perustetta tulkita suppeasti siten, etteikö suunnitelmien laatimisvelvoite kattaisi myös poikkeusoloja, kun otetaan huomioon valmiuslaissa ja hyvinvointialueesta annetussa laissa säädetty varautumisvelvollisuus.

<sup>233</sup> Vaikka sosiaalipäivystyksen varautumistehtävä on sanamuotonsa mukaan rajattu häiriötilanteisiin ja suuronnettomuuksiin, ei valmiuslain, hyvinvointialueesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain edellä mainittu sääntely huomioon ottaen ole perusteita katsoa, etteikö varautumistehtävä kattaisi myös poikkeusoloja erityisesti, kun huomioidaan sääätämisperusteluiden viittaus valmiuslain 12 §:ään (ks. HE 224/2016 vp, s. 71).

<sup>234</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2015, s. 18–21. Järjestöjen roolista ja merkityksestä yleensä varautumisen ja valmiussuunnittelun näkökulmasta ks. yhteiskunnan turvallisuusstrategia (valtioneuvosto 2025, esim. s. 32 ja 41–43). – Evakuoitakeskuksen perustamisoppaassa (sosiaali- ja terveysministeriö 2015, s. 18) on todettu, että keskuksia voitaisiin perustaa esimerkiksi kouluille, liikuntahalleihin, seurankuntien tiloihin ja leirikeskuksiin.

#### 4.2.2 Sosiaalihuollon vastuu tilapäisen majoituksen ja asumisen järjestämisestä

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetty oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon tarkoittaa säätämisperustelujensa mukaan muun ohella sellaisia palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän<sup>235</sup> edellytykset. Tällainen on esimerkiksi ”terveyden ja elinkyvyn säilymisen kannalta välttämätön asumisen järjestäminen.”<sup>236</sup> Edelleen pykälän 4 momentissa säädetään julkisen vallan tehtäväksi muun ohella edistää jokaisen oikeutta asuntoon. Säännös ei kuitenkaan turvaa oikeutta asuntoon yleisenä subjektiivisena oikeutena<sup>237</sup>.

Sosiaalipalveluna sosiaalihuoltolain 11 §:n 2 kohdan mukaan järjestettävän asumiseen liittyvän tuen tarve voi tulla kyseeseen tilanteissa, ”joissa henkilöltä puuttuu asunto tai hän on vaarassa menettää sen taikka hän ei pysty asumaan asunnossaan tai hänen asuinoloissaan on merkittäviä puutteita.”<sup>238</sup> Syynä voi olla myös se, että asunto ei turvallisuuteen liittyvistä syistä sovellu asumiseen. Sosiaalihuollon rooli tulee kysymykseen vain tilanteissa, joissa henkilö ei kykene itse tai asuntoviranomaisten tuella huolehtimaan kohtuullisista asuinoloistaan. Sosiaalihuollon rooli asumiseen liittyvän tuen järjestämisessä onkin viimesijainen.<sup>239</sup>

Vaikkakaan yleistä subjektiivista oikeutta asuntoon ei ole, on hyvinvointialueella velvollisuus järjestää *tilapäisluonteisen hätämajoituksen kaltainen asumispalvelu*, kuten apulaisoikeusasiamies on asian määritellyt. Velvoite kattaa Suomen kansalaisten lisäksi kaikki Suomen alueella oleskelevat.<sup>240</sup>

---

<sup>235</sup> Oikeuskansleri (12.3.2008, dnro 1052/1/06, s. 8) on ratkaisussaan katsonut, että lainkohdan ilmaisu *ihmisarvoisen elämän turva* tarkoittaa ”jotain enemmän kuin pelkästään biologiselle olemassaololle välttämättömien edellytysten turvaamista”, mutta todennut, ettei ihmisarvoiselle elämälle ole kiinteää määritelmää sen vaihdellessa kulttuuristen arvojen ja tottumusten myötä.

<sup>236</sup> HE 309/1993 vp, s. 69.

<sup>237</sup> HE 309/1993 vp, s. 72.

<sup>238</sup> HE 164/2014 vp, s. 102.

<sup>239</sup> HE 164/2014 vp, s. 102–103.

<sup>240</sup> AOA 30.5.2017, dnro 2834/2016, s. 16. – Tähän nähden on jokseenkin erikoista, että sosiaali- ja terveysministeriö on vielä vuonna 2024 (s. 59) katsonut, ettei hätämajoituksen järjestäminen ole hyvinvointialueelle sosiaalihuoltolain 14 §:n (sellaisena kuin se on laissa 1280/2022) 1 momentin mukainen lakisääteinen tehtävä, vaan sellainen 2 momentin mukainen välttämättömäksi arvioitu sosiaalipalvelu, jota hyvinvointialue voi antaa, mutta josta ei laissa erikseen säädetä, ja joiden toteuttamiseen hyvinvointialueella ei siten olisi ehdotonta velvollisuutta. Olennaisesti perustellumpana on pidettävä näkemystä, joka apulaisoikeusasiamiehen ratkaisustakin on luettavissa, että nimenomaan hätämajoitus on se tilapäisasumisen järjestämismuoto, jonka tarvetta voinee jo yksinomaan perustuslain 19 §:n 1 momentti huomioiden pitää kaikkein kriittisimpänä ja ennen kaikkea sosiaalihuoltolain 21 §:ssä (sellaisena kuin se on laissa 790/2022) tarkoitettulla tavalla kiireellisenä. Tällöin olisi mahdollista myös pitäytyä säätämisperusteluistakin ilmenevässä tulkinnassa: ”tilapäistä asumista järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat lyhytaikaista, kiireellistä apua, esimerkiksi hätämajoitusta.” (HE 231/2021 vp, s. 97).

Evakuointien toimeenpano on rinnastettava pikemminkin onnettomuuteen kuin esimerkiksi varaan menettää asunto tai tilanteeseen, jossa asunto ei turvallisuuteen liittyvistä syistä sovellukaan asumiseen. Molemmissa viimeksi mainituista on lähtökohtaisesti kyse olennaisesti hitaammin kehittyvistä tilanteista kuin evakuoiteja toimeenpantaessa yleensä on. Evakuoiteihin liittyvää hätämajoituksen järjestämistä ei ensi vaiheen osalta tulekaan siksi tarkastella aiemmin tässä luvussa kuvattuna sosiaalihuoltolain 11 §:n 2 kohdan mukaisena asumiseen liittyvän tuen tarpeen toteuttamisena, vaan jo aiemmin kuvattuna äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvään tuen tarpeeseen vastaamisena. Sen vuoksi sosiaalihuollon roolia<sup>241</sup> on pidettävä ensisijaisena suhteessa asuntoviranomaiseen, mutta kuitenkin toissijaisena suhteessa henkilön itsensä mahdollisuu-teen järjestää tilapäismajoituksensa.<sup>242</sup>

Sosiaalihuollon roolia evakuoiteihin liittyvän ensivaiheen majoituksen järjestämisvastuullisena voinee pitää selvänä<sup>243</sup>. Jossain määrin epäselvää sen sijaan on, missä kohtaa tulisi puhua hätämajoituksen sijasta sellaisesta tilapäisestä asumisesta, jonka järjestämis- tai tukemisvastuu taas ei ole ensisijaisesti sosiaalihuollon viranomaisilla<sup>244</sup>.

Tilanteissa, joissa evakuointien piirissä olevien määrä on suurehko, yksinomaan evakuointikeskuksiin ei pystyttäne luomaan riittävää hätämajoituskapasiteettia. Tällainen tilanne voi olla kä-sillä esimerkiksi, jos väestön siirtäminen pannaan toimeen yhtäaikaisesti laajemmalla alu-eella<sup>245</sup>. Varsin selvää on, että tilanteessa jouduttaisiin varsin pian soveltamaan valmiuslain

---

<sup>241</sup> Sosiaalihuoltolain 29 §:n 1 momentti huomioiden rooli on käytännössä sosiaalipäivystyksellä.

<sup>242</sup> Asuntoviranomaisen osalta olisi perusteltua muotoilla asia jopa niin, ettei sillä ainakaan kaikkein kiireel-lisimmän tilapäisen asumisen eli hätämajoituksen järjestämisen suhteen ole roolia sen enempää *de jure* kuin *de facto*. – Sosiaalihuollon rooli on toissijainen suhteessa henkilön omiin toimenpiteisiin, koska tila-päistä asumista järjestetään sosiaalihuoltolain 21 §:n (sellaisena kuin se on laissa 790/2022) mukaan ”henkilölle, joka *erityisestä* syystä tarvitsee asumisensa järjestämisessä hyvinvointialueen lyhytaikaista, kiireellistä apua” (kurs. tässä). Jos tilapäinen majoitus tai asuminen on itse järjestettävissä, säännöksessä tarkoitettua erityistä syytä ei ilmeisestikään ole. Väestön siirtämistä toimeenpantaessa olisi kuitenkin var-sin selvää, ettei siirtyneestä väestöstä suurimmalla osalla olisi hyvin lyhyellä aikataululla mahdollisuutta tilapäisen majoituksen tai asumisen itsenäiseen järjestämiseen asuntojen kysynnän ylittäessä tarjonnan.

<sup>243</sup> Jo väestönsuojeluasetuksen muuttamisesta annetun asetuksen (852/1990) 22 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan velvollisuus huolehtia majoituksen, muonituksen ja muun sosiaalihuollon järjestämisestä väes-tölle, sikäli kuin sillä on liityntä väestönsuojeluun, on ollut sosiaaliviranomaisella. Sosiaalihuollon viran-omaisten vastuun majoituksen järjestämisestä pitäisikin katsoa jo vakiintuneen.

<sup>244</sup> Lähtökohtainen epäselvyys ilmenee varsin hyvin myös evakuointiohjeesta (sisäministeriö 2024, s. 37), jossa evakuoitujen vastaanotto- ja järjestelypaikkojen, evakuointikeskusten ja tilapäismajoituksen muo-dostaman kokonaisuuden, ”vastaanottava alue”, pääsiallinen vastuu on määritelty olevan ”sotella ja kun-nalla”.

<sup>245</sup> Laajamittaiseen väestön siirtämiseen on sinänsä varauduttu jo pitkään, onhan väestön vastaanottoky-vyn suunnitteluperusteena vakiintuneesti ollut 25 prosenttia alueen asukasmäärästä (sisäasiainministe-riö 2003, s. 5 ja sisäministeriö 2024, s. 38).

122 §:n toimivaltuutta ottaa huonetiloja käyttöön siirretyn väestön tilapäistä majoittamista varten<sup>246</sup>. Jokseenkin ongelmallista on, että valmiuslain edellä mainittua toimivaltuutta voi soveltaa vain kunta, vaikka kyse on sosiaalihuollolle kuuluvasta hätämajoituksen järjestämisvastuusta<sup>247</sup>.

Sosiaalihuollon järjestämisvastuu tilapäisestä asumisesta, minkä piiriin hätämajoituskin on siis luettava, on niin sosiaalihuoltolain 21 §:n (sellaisena kuin se on laissa 790/2022) otsikon kuin sanamuodonkin perusteella tarkoitettu lyhytaikaiseksi. Tavoitteena on aina siirtyminen pysyvään asumismuotoon. Pykälän säätämisperustelujen mukaan ”asunnon järjestäminen asunnotomille ja muille asunnon tarpeessa oleville on myös sote-uudistuksen jälkeen pääasiassa kunnan asuntoviranomaisten vastuulla oleva tehtävä.”<sup>248</sup>

Millään kunnalla ei liene valmiutta sellaisenaan riittävään asuntojen järjestämiseen väestöä siirrettäessä, ja tilanteessa olisikin välttämätöntä soveltaa valmiuslain säännöksiä asuntokannan säännöstelystä ennen muita pidempiaikaisia järjestelyjä<sup>249</sup>. Kunnan vastuu asunnon järjestämisestä on edellä todetusti ensisijainen suhteessa sosiaalihuoltoon silloin, kun asunnon tarve ei ole vain tilapäinen. Asuntokannan säännöstelyviranomaisena valmiuslain säännöksiä sovellettaessa toimii kunnan määrittämä toimielin (valmiuslaki 51 §). Sosiaalihuollon järjestämisvastuun tilapäisestä asumisesta on siksi katsottava rajautuvan joukkomajoitusluonteisena toteutettavan hätämajoituksen järjestämiseen.<sup>250</sup>

---

<sup>246</sup> Ei ole realistista ajatella, että tavanomaisin sopimus- ym. järjestelyin voitaisiin mahdollistaa väestön siirtämistä varten riittävä hätämajoituskapasiteetti. Sinänsä selvää on, että sopimuksellista varautumista on pidettävä ensisijaisena, ja esimerkiksi suojaväistöä toimeenpantaessa käytännössä ainoana mahdollisena toimenpiteenä. Pelastuslain 36 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisen toimivaltuuden käyttämistä rakennuksen ottamiseen yksinomaan hätämajoituskäyttöön, eli muuksi kuin evakuointikeskukseksi, on suojaväistöä toimeenpantaessa suhtauduttava pidättyvästi.

<sup>247</sup> Pelastusviranomaiselle valmiuslain 119 §:n 1 momentin nojalla mahdollisesti annettavaa toimivaltuutta kiinteistöjen luovuttamisesta olisi sinänsä mahdollista soveltaa, koska toimivaltuus on tarkoitettu väestönsuojelun toteuttamisen varmistamiseen, evakuoinnit ovat yksi väestönsuojelutehtävistä (Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirja 61 artikla a kohta), ja hätämajoituksen järjestäminen on elimellinen osa evakuointia. Ilmeistä on, että kunnalla oleva toimivaltuus on pelastusviranomaisen toimivaltuuteen nähden ensisijainen, kuten on myös kunnalla oleva kyky toimivaltuuden käyttämiseen jo paikallisten olosuhteiden tuntemisen vuoksi. Valmiuslain 119 §:n 1 momentin mukaista toimivaltuutta tuleekin tässä tarkoituksessa käyttää vain, jos se on ehdottoman välttämätöntä laajalle ihmisjoukolla aiheutuvan vakavan hengen ja terveyden vaaran välttämiseksi.

<sup>248</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2024, s. 80; HE 231/2021 vp, s. 97.

<sup>249</sup> Muilla pidempiaikaisilla järjestelyillä tarkoitetaan tässä käytännössä sen kaltaista asuttamista, jota toisen maailmansodan jälkeen Suomessakin oltiin pakotettuja suorittamaan. Voimassa olevaa sääntelyä asiasta ei kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia (603/1977, myöh. lunastuslaki) lukuun ottamatta ole. Laki olisi sinänsä sovellettavissa asuttamiseen liittyen, koska sen 4 §:n 1 momentin mukaan ”lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii”. Huomioiden kuitenkin menettely yleensä ja erityisesti siihen sisältyvä päätöksenteko valtioneuvoston yleisistunnossa (ks. lunastuslaki 5 § 1 mom.) lunastuslain yksinomainen soveltaminen tilanteessa olisi jokseenkin epärealistista.

<sup>250</sup> Käytännössä on kyse evakuointikeskuksissa ja kuntien valmiuslain 122 §:n nojalla käyttöön ottamissa tiloissa tapahtuvasta tilapäisestä asumisesta.

### 4.2.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden piirissä olevien evakuointi

Sosiaalihuollon vastuulla on suunnitella ja tarvittaessa suorittaa omien asiakkaidensa ja toimintojensa evakuointi. Vastaava yleisestä varautumisvelvollisuudesta suoraan johdettavissa oleva vastuu potilaistaan ja toiminnoistaan yleensä on terveydenhuollolla. Sosiaali- ja terveydenhuollon on varauduttava jatkamaan toimintaansa mahdollisimman hyvin myös poikkeusoloissa.<sup>251</sup>

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintojen evakuoinnin näkökulmasta keskiössä on sellaisen kuljetuskaluston määrä ja käytön yhteensovittaminen, jolla voidaan siirtää muita kuin istumaan kykeneviä henkilöitä. Käytännössä kyse on esimerkiksi ensihoitoyksiköistä ja paaritakseista. Yhteensovittamiseen liittyvät kysymykset ratkaisee viime kädessä yleisjohtovastuussa oleva viranomainen.<sup>252</sup>

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintojen siirtäminen vaatii käytännössä huomattavan paljon enemmän aikaa kuin esimerkiksi linja-autolla siirtymään kykenevien. Sosiaali- ja terveydenhuollossa olisi siksi välttämätöntä kyetä suunnittelemaan, miten toimintoja voidaan siirtää turvallisille alueille jo ennen pelastus-, valmius- tai puolustustilalain nojalla tehtyä päätöstä.

On huomattava, että sosiaali- ja terveysministeriölle ja Lupa- ja valvontavirastolle voidaan poikkeusoloissa antaa toimivaltuus velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikköä siirtämään toimintansa kokonaan tai osaksi. Toimivaltuus on sovellettavissa vain poikkeusoloissa, joiden perusteena on aseellinen hyökkäys tai sen uhka. (Valmiuslaki 86 §, sellaisena kuin se on laissa 706/2022 ja johdantokappale laissa 571/2025.)

## 4.3 Kunnan viranomaisten vastuut

Pelastuslain mukaan kunnan viranomaiset ovat velvollisia toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan suorittaa tehokkaasti. Kuntien ja kuntayhtymien eri toimialoista vastaavien virastojen, laitosten ja liikelaitosten on varauduttava ja osallistuttava pelastustoimintaan tehtäväalueensa, keskinäisen työnjakonsa ja niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Säännöstä sovelletaan myös poikkeusoloissa. (Pelastuslaki 46 § 1 mom. ja 2 mom. 12 kohta.)<sup>253</sup>

---

<sup>251</sup> Sisäministeriö 2024, s. 15, 19

<sup>252</sup> Sisäministeriö 2024, s. 17.

<sup>253</sup> HE 257/2010 vp, s. 63/II.

Kuntien viranomaisten lakisääteistä roolia suojaväestön toimeenpanon yhteydessä voinee kuvata termillä *myötävaikutusvelvollisuus*. Voimassa olevista säännöksistä kunnille ei ole johdettavissa nimenomaista velvollisuutta esimerkiksi evakuointi- ja kokoontumiskeskusten tilojen järjestämiseen, joskin pelastuslain nojalla pelastusviranomaisen voi määrätä kunnan antamaan rakennuksia käyttöön (pelastuslaki 36 § 1 mom. 3 kohta, sellaisena kuin se on laissa 616/2022). Käytännössä tilojen käyttö lienee useimmiten sopimuksenvaraista.

Väestön siirtämisen toteuttamisedellytysten kannalta kuntien rooli on keskeinen tilapäismajoittamisen edellytysten luomisessa. Kunta on ainoa viranomaisen, joka voi velvoittaa luovuttamaan huonetiloja siirretyn väestön tilapäistä majoittamista varten. Kunta on myös velvollinen asettamaan tarvittaessa asuntokannan säännöstelyviranomaisen, mutta on selvää, että valmiuslain 7 luvun mukainen asuntokannan käytön säännöstely ei voi käynnistyä riittävän nopeasti ollakseen ratkaisu siirtyneen väestön tilapäiseen majoittamiseen liittyviin haasteisiin. Tosiasiallisesti ainoa vaihtoehto onkin kunnalla olevan huonetilojen luovutusta koskevan toimivaltuuden soveltaminen. Valmiuslain varautumisvelvollisuudesta johtuu velvoite suunnitella toimivaltuuden käyttö. (Valmiuslaki 12, 51 ja 122 §.)

Puolustustilalain 29 §:n mukaan tilapäinen asuinkunta on velvollinen valtion varoin järjestämään kohtuullisen majoituksen ja toimeentulon henkilölle, joka on määrätty muuttamaan asuinpaikkaan. Säännöstä sovelletaan paitsi lain 8 §:n mukaisten hallinnollisten turvaamistoimenpiteiden kohteeksi joutuneiden osalta myös 23 §:n mukaisen määräyksen vuoksi muuttamaan joutuneisiin. Sääntelyn yhtenäisyyden vuoksi luontevampana olisi nyttemmin tosin pidettävä, että vastuu olisi sosiaalihuollolla. Säännöksen sanamuoto on kuitenkin yksiselitteinen.<sup>254</sup>

Kuntien viranomaisten evakuointien toimeenpanoon välittömästi liittyvää lakisääteistä vastuuta voi edellä todettuun nähden pitää jokseenkin vähäisenä erityisesti suhteessa sosiaalihuollon viranomaisten vastuisiin. Käytännössä kuntien rooli on kuitenkin hyvin keskeinen, ja muodostuu viime kädessä juuri sellaiseksi kuin siitä hyvinvointialue- ja kuntakohtaisesti erikseen sovitaan.

Kuntien viranomaiset vastaavat myös poikkeusoloissa tavanomaisista lakisääteisistä tehtävistään, joista korostunevat väestöä vastaanottavien kuntien näkökulmasta erityisesti sivistystoimen palvelut. Keskeisimmän haasteen väestöä vastaanottaville kunnille onkin omiaan luomaan yhtäkkinen mahdollisesti voimakkaastikin kasvava väestömäärä, jolle palvelut on järjestettävä.<sup>255</sup>

---

<sup>254</sup> HE 249/1989 vp, s. 27/I.

<sup>255</sup> Evakuointiohjeen mukaan väestön vastaanottokapasiteetin suunnitteluperusteena on 25 prosenttia *hyvinvointialueen* vakinaisesta asukasmäärästä (sisäministeriö 2024, s. 38). Vastaanotettavan väestön

## 4.4 Kustannukset ja korvaukset

Evakuointeihin liittyviä kustannuksia ja korvauksia arvioitaessa on huomioitava niin viranomaisille kuin yksityisille aiheutuvat kustannukset. Viranomaisille kustannuksia aiheutuu suunnittelusta ja toimeenpanosta, yksityisille kustannuksia voi aiheutua niin viranomaisten perimistä maksuista kuin esimerkiksi siirtymiseen liittyvistä polttoainekuluista. Kokonaan oma lukunsa on yksityisille evakuointien vuoksi aiheutuvat välilliset vahingot.

### 4.4.1 Suunnittelu- ja toimeenpanokustannukset sekä perittävät maksut

Hyvinvointialueilla on vastuu niin pelastustoimen kuin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueillaan, ja ne myös vastaavat niistä aiheutuneista kustannuksista valtion rahoituksella (laki hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021) 3 §, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 8 §, laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) 4 §). Pelastustoimen kustannusten osalta vastuu on kuitenkin jakautunut. Päävastuu pelastustoimen kustannuksista on hyvinvointialueilla, mutta vastuu ei ole yksinomainen, koska pelastustoimen kustannuksista vastaa pelastuslain 95 §:n mukaan ”se, jonka velvollisuutena toimenpiteen tai tehtävän suorittaminen taikka siitä huolehtiminen on.” Siten esimerkiksi kunnan viranomaiset vastaavat pelastustoimintaan osallistumisesta itselleen aiheutuneista kustannuksista.

Suojaväistöä toimeenpantaessa ja sitä suunniteltaessa valtion, hyvinvointialueen ja kunnan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat velvollisia toimimaan siten, että suojaväistö voidaan toteuttaa tehokkaasti, siis osallistumaan pelastustoimintaan ja sen suunnitteluun (pelastuslaki 46 § 1 mom., sellaisena kuin se on laissa 1353/2018). Mainitut viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset myös vastaavat itse pelastustoimintaan ja sen suunnitteluun osallistumisesta aiheutuvista kustannuksistaan (pelastuslaki 95 §). Siten esimerkiksi sosiaaliviranomaiset vastaavat kustannuksista, jotka aiheutuvat evakuoitujen tilapäisestä majoittamisesta (sosiaalihuoltolaki 14 § 1 mom. 8 kohta)<sup>256</sup>, ja kunnat niistä kustannuksista, jotka sille on katsottava suoraan pelastustoimintaan osallistumisvelvoitteen vuoksi kuuluvan.<sup>257</sup>

---

määrä voi siten jakautua jossain määrin epätasaisesti kuntien välillä ollen joidenkin kuntien alueella mahdollisesti huomattavastikin enemmän kuin 25 prosenttia.

<sup>256</sup> Ks. myös pelastuslaki 46 § 2 mom. 5 kohta ja 65 § 5 mom. 2 kohta.

<sup>257</sup> Muiden kuin kuntien vastuulle kuuluvat kustannukset ovat jokseenkin yksiselitteisesti määriteltävissä, esimerkiksi poliisi vastaa omista suojaväistön toimeenpanoon liittyvistä kustannuksista sellaisenaan. Kuntien osalta keskeisimmässä roolissa lienee se, kuuluuko jokin yksittäinen kustannus sen vai hyvinvointialueen sosiaalihuollon vastuulle. Kuntien ja hyvinvointialueen sosiaalihuollon välinen kustannusten jako jäänee pitkälti sopimuksenvaraiseksi, koska kunnat ottanevat tosiasiallisesti hoitaakseen esimerkiksi omistamiinsa rakennuksiin sijoitettavien evakuointi- ja kokoontumiskeskusten osalta sellaisia kokonaisuuksia,

Suojaväistön toimeenpano kuuluu hyvinvointialueen pelastustoimen niihin tehtäviin, joiden palvelutason tulee vastata onnettomuusuhkia. Palvelutasoa määriteltäessä on erikseen säädetty otettavaksi huomioon myös toiminta valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa (laki pelastustoimen järjestämisestä 3 § 1 mom.). Hyvinvointialue ei siis saisi mahdollisesti laajamittaisenkaan suojaväistön toimeenpanoon rahoitusta automaattisesti. Erillinen päätös lisärahoituksesta taas tulee kyseeseen vain, jos väestön perusoikeudet vaarantuisivat ilman lisärahoitusta (laki hyvinvointialueiden rahoituksesta 11 § 1 mom.).

Hyvinvointialueiden pelastustoimen lakisääteisiin tehtäviin ei kuulu valmiuslain mukaisen väestön siirtämisen toimeenpano, ainoastaan varautuminen siihen (pelastuslaki 64 § 1 mom. 4 kohta). Sisäministeriölle voidaan aseellisen hyökkäyksen ja sen uhan aikana antaa toimivaltuus uusien tehtävien antamisesta pelastustoimen viranomaisille (valmiuslaki 120 § 2 mom.). Hyvinvointialueiden pelastustoimen viranomaisten vastuu väestön siirtämisen toimeenpanosta tultaisiinkin antamaan valmiuslain nojalla. Selvää on, että tällaisen uuden tehtävän tulisi vaikuttaa myös hyvinvointialueiden saamaan rahoitukseen, joskin todennäköinen tilanteen kehittymisen aikajänne huomioiden vasta jälkikäteisesti (laki hyvinvointialueiden rahoituksesta 9 § 1 mom.). Muut viranomaiset vastaavat omista kustannuksistaan väestön siirtämisen toimeenpanossa.<sup>258</sup>

Puolustustilalain 23 §:n mukaisen määräyksen toimeenpano on jo aiemmin todetusti pääsääntöisesti hyvinvointialueen pelastustoimen vastuulla. Pelastuslain 50 §:n 1 momentin mukaan pelastusviranomaisen voi antaa toimialaansa soveltuvaa virka-apua muun ohella valtion viranomaisen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Siten puolustustilalain mukaisen määräyksen toimeenpano ei muodostaisi hyvinvointialueen pelastustoimelle uutta tehtävää samalla tavalla kuin väestön siirtämisen toimeenpano, mistä syystä myöskään oikeutta automaattiseen lisärahoitukseen ei olisi. Asiaan liittyen on tosin huomattava väestön siirtämisen ja puolustustilalain nojalla annetun määräyksen oletettava mittakaavaero; puolustustilalain nojalla annettava määräys koskettanee huomattavasti pienempää väestömäärää.<sup>259</sup>

---

joiden järjestämisvastuu sinänsä on sosiaalihuollolla. Tällainen kokonaisuus voi olla esimerkiksi evakuointi- tai kokoontumiskeskuksen jätehuolto, joka lienee tarkoituksenmukaisimmin toteutettavissa samoin järjestelyin kuin tilan ollessa tavanomaisessa käytössä.

<sup>258</sup> Pelastuslain 64 §:n 1 momentin 4 kohdan säännöksen on katsottava tarkoittavan väestön siirtämisen toimeenpanon suunnittelua erityisesti, jos sitä luetaan suhteessa evakuointiohjeessa (sisäministeriö 2024, s. 34) omaksuttuun lähtökohtaan, että hyvinvointialueen pelastusviranomaiset vastaavat väestön siirtämisen yleisjohdosta alueellaan.

<sup>259</sup> Määräyksen toimeenpanovastuusta ks. luku 4.1.3.

Puolustustilalain mukaisen määräyksen toimeenpanon virka-apuluonteen vuoksi sen erillinen suunnittelukaan ei edellä todetusti liene tarkoituksenmukaista. Virka-apua annettaneen lähtökohtaisesti suojaväestön ja väestön siirtämisen varalle laadittuja suunnitelmia soveltaen, jolloin suunnittelusta ei aiheutune ainakaan huomattavia erillisiä kustannuksia.

Toisaalta on huomattava, että puolustustilalain 38 §:n säännöksessä väestön siirtymismääräyksen antamisesta seuranneiden vahinkojen korvaamisesta ei rajata sitä, kenelle korvaus voidaan maksaa<sup>260</sup>, ja siksi lähtökohtana tulisi olla, että valtio korvaa täysimääräisesti niin hyvinvointialueille kuin muille viranomaisille kunnat mukaan lukien puolustustilalain mukaisen väestön siirtämisen toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset. Mainitun pykälän 2 momenttiin on kuitenkin otettu kohtuullistamissäännös, ja kun yhtenä kohtuullistamisperusteista on vahinkoa kärsineen varallisuusolot, on varsin selvää, etteivät sen enempää hyvinvointialueet, kunnat kuin muutkaan julkisyhteisöt tule saamaan toimeenpanokustannuksia ainakaan täysimääräisesti vahingonkorvauksena. Hyvinvointialueiden osalta puuttuvan määrän suhteen kyseeseen voi tosin tulla jo edellä mainittu hyvinvointialueiden lisärahoitusta koskevan sääntelyn soveltaminen.

Pelastustoimi ei voi periä evakuoituilta kustannuksia evakuointien toimeenpanosta. Sen sijaan sosiaali- ja terveystalvveluista voidaan periä enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen maksu myös silloin, jos ne liittyvät evakuointeihin; sen enempää tilapäismajoittuminen kuin -asuminen ei ole maksuton sosiaalipalvelu. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992) 1 § 1 mom., sellaisena kuin se on laissa 600/2022; 2 § 1 mom., sellaisena kuin se on laissa 387/2008 ja 4 § 1 mom., sellaisena kuin se on laissa 1292/2022.)

#### 4.4.2 Evakuoinneista aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen

Pelastuslaissa on omaksuttu täyden korvauksen periaate ajoneuvojen, tilojen ja materiaalin otamisesta pelastustoimintaan liittyen (pelastuslaki 36 § 3 mom.). Merkitystä ei ole sillä, kenen omistamasta omaisuudesta on kysymys tai kuka vahingon kärsii. Niin ikään valmius- ja puolustustilalaeissa lähtökohtana on täyden korvauksen periaate (puolustustilalaki 38 § 2 mom. ja valmiuslaki 128 § 1 mom.). Valmius- ja puolustustilalakeihin sisältyy kohtuullistamissäännös<sup>261</sup>, jonka soveltaminen erityisesti aseellisen hyökkäyksen aikana realisoituisi hyvin todennäköisesti

---

<sup>260</sup> Vrt. esim. palo- ja pelastuslaki, jonka 36 §:ssä säädettiin, ettei valtiolla ole oikeutta korvauksiin, joita kunta oli velvollinen esimerkiksi pelastustoiminnan aikana käyttöön otetuista työkoneista muille tahoille maksamaan (ks. HE 76/1998 vp, s. 41).

<sup>261</sup> Niin sanottu *toissijainen korvaussääntö*, kuten Buure-Hägglund (2002, s. 195) sen määrittelee.

valtion- ja kansantaloudellisista syistä, ja vaikuttaisi siten mahdollisesti olennaisestikin vahingonkorvausten määrään<sup>262</sup>. Korvauserusteeksi *de facto* muodostuisikin kohtuullisen korvauksen periaate toisen maailmansodan aikaista käytäntöä vastaavasti.<sup>263</sup>

Niin väestön siirtäminen kuin suojaväistön toimeenpano ovat omiaan aiheuttamaan mahdollisesti huomattaviakin menoeriä siirtyvälle väestölle. Siirryttäessä toiselle paikkakunnalle välittömiä kustannuksia aiheutuu esimerkiksi tilapäismajoittumisesta ja omilla kulkuneuvoilla liikkumisesta. Potentiaalisesti suurimmat taloudelliset vahingot ovat välillisiä, koska väestön siirtäminen voisi johtaa laajojen ja suojaväistön toimeenpano jossain määrin pienempien alueiden osalta siihen, että alueen rakennuskanta jää käytännössä kokonaan vaille hoitoa, mikä esimerkiksi talviolosuhteissa olisi omiaan aiheuttamaan huomattavia taloudellisia vahinkoja.

Sittemmin kumottua valmiuslakia (1080/1991, jäljempänä kumottu valmiuslaki) säädettäessä lähtökohtana on pidetty, ”että poikkeusoloissa yksityisen edun tulee tiettyyn rajaan asti väistyä korvauksettakin yleisen edun tieltä. Tämän mukaisesti esityksessä on lähdetty siitä, että valtion korvausvelvollisuus kytkeytyy vain sellaisiin toimivaltuuksiin, jotka antavat mahdollisuuden velvoittaa omaisuuden luovuttamiseen tai takavarikointiin taikka muuhun tavanomaista pidemmälle menevään toimenpiteeseen.”<sup>264</sup> Valmiuslain (1552/2011) 128 §:n 1 momentissa on tyhjentävästi lueteltu ne valmiuslain kohdat, joiden nojalla toteutetusta toimenpiteestä seurannut vahinko korvataan viimesijaisesti valtion varoista. Luetelluilla kohdilla on kumottua valmiuslakia vastaavasti ilmeinen yhteys omaisuudensuojaperusoikeuteen. Luetelluissa kohdissa on käytännössä kyse joko omaisuuden pakkolunastamisesta tai sen käyttöoikeuden luovuttamisesta<sup>265</sup>.

---

<sup>262</sup> Valmiuslain (1080/1991) lainvalmisteluaineistossa asia on ilmaistu toteamalla, että ”Täyden korvauksen periaatetta voitaisiin ilmeisesti soveltaa ainoastaan tilapäisissä, lyhytaikaisissa ja vain osaa kansalaisista koskevilla poikkeusoloilla. Huomattavan laajan ja pitkäaikaisen kriisin sattuessa saattaa vahingon kärsineiden määrä nousta niin suureksi, ettei täyden korvauksen maksaminen ole mahdollista.” (HE 248/1989 vp, s. 33.) – Asian suhteen ei voi myöskään olla noteeraamatta puolustustilalain lainvalmisteluaineistoon sisältyvää toteamusta: ”Korvattavia vahinkotyyppisiä valikoitaessa on otettava huomioon, että sodan aikana luultavasti monet sadattuhannet suomalaiset täyttävät kansalaisvelvollisuutensa henkensä uhalla ja mitättömin korvauksin.” (HE 249/1989 vp, s. 31.)

<sup>263</sup> Ks. HE 248/1989 vp, s. 33/II ja HE 249/1989 vp, s. 30. – On kuitenkin huomattava, että niin suojaväistössä, väestön siirtämisessä kuin puolustustilalain mukaista siirtymismääräystä toimeenpantaessa tarvittavat tilat, ajoneuvot ja muut tarvikkeet on itse kunkin viranomaisen varautumisvelvollisuutensa vuoksi hankittava ensisijaisesti kaupallisilla keinoilla, ja pakko-ottoihin voidaan turvautua vasta viimesijaisesti (oikeusministeriö 2025, s. 55; Buure-Hägglund 2002, s. 65–66).

<sup>264</sup> HE 248/1989 vp, s. 33.

<sup>265</sup> Käyttöön otettuun omaisuuteen tehdyt muutokset, sen loppuun kuluminen tai vaurioituminen voivat tosiasiallisesti johtaa tilanteeseen, joka vastaa pakkolunastusta (ks. HE 248/1989 vp, s. 31).

Väestön siirtämistä koskeva valmiuslain 121 § ei sisälly luetteloon, minkä vuoksi siirretylle väestölle aiheutuneita vahinkoja ei valmiuslain nojalla korvata. Voimassa oleva säännös vastaa siltä osin kumotun valmiuslain sääntelyä.<sup>266</sup>

Valmiuslain 128 §:n 1 momentin säännös on sanamuotonsa mukaan toissijaisesti sovellettava. Täysi korvaus suoritetaan valtion varoista vain, jos vahinkoa ei korvata muun lain nojalla. Muuna lakina sovellettavaksi voi tulla vahingonkorvauslaki (412/1974), johon myös pelastuslain 101 §:ssä viitataan, ja jota sovellettaisiin ensisijaisesti myös suojaväistöä toimeenpantaessa aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseen. Julkista valtaa käytettäessä aiheutetun vahingon korvaaminen tulee kysymykseen vain, jos vahinko on aiheutunut ilmeisestä virheestä tai laiminlyönnistä (vahingonkorvauslaki 3:2). Lähtökohtaisesti lakiin perustuvan toimivallan käyttämisestä aiheutunut vahinko ei siten korvata.<sup>267</sup>

Puolustustilalain nojalla annetun väestön siirtymismääräyksen siirtyjälle aiheuttamien vahinkojen korvaamisen suhteen tilanne on pelastus- ja valmiuslain säännöksiin perustuvasta poikkeava. Puolustustilalain 38 §:n 1 momentin mukaan valtion varoista suoritetaan täysi korvaus muun ohella lain 23 §:n nojalla tehdyn päätöksen seurauksena kärsitystä vahingosta. Tosiasiallisesti täyden korvauksen maksaminen jäisi epätodennäköiseksi, koska puolustustilalain 38 §:n 2 momentissa on valmiuslakia vastaava maksettavan korvauksen kohtuullistamissäännös.

Siltä osin kuin väestön siirtymismääräys annetaan puolustustoimenpiteisiin ryhtymiseksi jollain alueella, vahingon korvaamista on pidettävä oikeasuhtaisena suhteessa omaisuuden suojaamista koskevaan sääntelyyn, mutta vain siltä osin kuin kysymys on lain 24 §:n 2 momentissa tarkoitusta omaisuuden käyttämisestä, siirtämisestä ja hävittämisestä. Sen sijaan siltä osin kuin on kysymys viimeisten alueella vielä oleskelevien siviilien poistumaan määräämisestä, on tilanne omiaan saattamaan väestön eriarvoiseen asemaan, koska valmius- tai pelastuslain nojalla alueelta evakuoitulla ei edellä todetusti ole käytännössä lainkaan oikeutta korvaukseen aiheutu-

---

<sup>266</sup> HE 3/2008 vp, s. 93.

<sup>267</sup> Väestön siirtämisestä aiheutuneiden vahinkojen korvaamisen osalta on lisäksi huomattava, että vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:ssä on erityisenä edellytyksenä muun ohella valtioneuvoston päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamiseen, että päätöstä on sittemmin muutettu, se on kumottu tai virheen tehnyt on todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinko. Kun otetaan huomioon, että valtioneuvoston tekemästä väestön siirtämisestä koskevasta päätöksestä ei kenelläkään liene valitusoikeutta (ks. luku 3.5), ei myöskään vahingonkorvaukselle yleensä olisi edellytyksiä. Noteeraamatta ei voi jättää myöskään lain 3 luvun 6 §:ään sisältyvää kohtuullistamissäännöstä, jonka sovellettavaksi tuloa ei voi poisulkea aseellisen hyökkäyksen olosuhteissa (vrt. valmius- ja puolustustilalaeissa olevat täyden korvauksen periaatetta koskevat kohtuullistamissäännökset).

neista vahingoista. Seikka voisi joidenkin kohdalla olla myös motiivi pelastus- tai valmiuslain nojalla annetun määräysten rikkomiseen, siis alueelta poistumisesta kieltäytymiseen, ja puolustustilalain nojalla annetun määräyksen odottamiseen.

Tilannetta on pidettävä jokseenkin ongelmallisena myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Vaikka ihmisten eri asemaan asettaminen useissa tapauksissa tosiasiallisesti estyisi korvauksen kohtuullistamissäännöksen soveltamisen vuoksi, on vaikea pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena sitä yksilön kannalta lähinnä sattumanvaraista seikkaa, joutuuko hän poistumaan kodistaan pelastus-, valmius- vaiko puolustustilalain nojalla annetun määräyksen seurauksena. Yksilöllä itsellään ei ole vaikutusmahdollisuuksia asiaan.

## 5 PÄÄTÄNTÖ

Valtioneuvoston oikeuskansleri on kertomuksessaan vuodelta 2020 todennut, että poikkeusoloissa riskinä on, että poikkeusvaltuuksia käytetään väärin ja toimivaltuudet ja niiden antama harkintavalta ylitetään välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteiden vastaisesti. Yhtä lailla oikeuskansleri on nähnyt riskinä liian passiivisen, varovaisen tai hitaan viranomaistoiminnan, ja todennut olevan selvää, että lakiin perustuvaa toimivaltaa on käytettävä sen käytölle asetettujen edellytysten täytyessä jo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi.<sup>268</sup>

Tutkimuksen perusteella on varsin helppoa tulla johtopäätelmään, että erityisesti aseellisen hyökkäyksen vasta uhatessa päätös sen enempää evakointeihin ryhtymisestä kuin ryhtymättä jättämisestä olisi kaikkea muuta kuin helppo<sup>269</sup>. Asiaa ei ole omiaan helpottamaan se, että kunkin ajanhetkenä vallitsevissa olosuhteissa kullakin viranomaisella voidaan ajatella olevan vain yksi oikea vaihtoehto: ryhtyä tai olla ryhtymättä.

Ryhtyä täytyy, jos edellytykset täyttyvät. Olennaisin kysymys onkin, *milloin* ne täyttyvät.

### 5.1 Johtopäätelmät

Tutkimuksessa on voitu täsmentää erityisesti pelastuslain mukaisen suojaväistön toimeenpanokynnystä ja menettelyä toimeenpanosta päätettäessä. Tutkimuksen perusteella voidaan myös

---

<sup>268</sup> Oikeuskanslerinvirasto 2021, s. 16.

<sup>269</sup> Helppoa päätöksenteko ei ole ollut aikaisemminkaan eikä muuallakaan. Evakuoinneista päättämisessä ja evakointien toimeenpanossa voidaan perustellusti katsoa epäonnistutun niin talvisodan alla ja alkaessa kuin Viipurin evakuoinnissa vuonna 1944 (ks. esim. Ahokas 2004, s. 34–70 ja 146–189). Yhtä lailla Ukrainassa epäonnistuttiin vuonna 2022 (ks. esim. Rökköläinen ym. 2025, s. 12–14).

todeta, että valmiuslain mukaiseen väestön siirtämistä koskevaan päätöksentekoon yleensä ja erityisesti sen ajoittamiseen sisältyy huomattavaa harkintavaltaa. Harkinta ei kansainvälispoliittisten ulottuvuuksiensa vuoksi todennäköisesti jäisi yksinomaan laillisuusharkinnaksi, vaan siihen olisi omiaan sisältymään myös poliittista harkintaa.

Tutkimuksen perusteella voidaan jossain määrin tyyppitellä evakuointien lajeja ja niiden käyttöalaa. Pelastuslain nojalla toimeenpantava suojaväistö on nähtävä ensisijaisesti välittömästi toimeenpantavien välitöntä ja vakavaa vaaraa aiheuttavien tilanteiden työkaluna. Toissijaisesti suojaväistö on nähtävä eräänlaisena varoventtiilinä väestön siirtämistä koskevan poliittisen päätöksenteon halvaantumiselle tai olennaiselle viivästymiselle, vaikka voimassa olevaa valmiuslakia säädettäessä onkin katsottu, ettei pelastuslain evakuointitoimivaltuutta ole tarkoitettu sovellettavaksi aseellisen hyökkäyksen tai sen uhan vuoksi. Tänä päivänä tulkinta on ilmeisesti toinen.

Väestön siirtämistä koskevan päätöksen tekemiseen on syytä olettaa sisältyvän jo päätöksen luonteen vuoksi korkea kynnyks. On selvää, ettei päätöstä haluta tehdä turhaan, koska sen vaikutukset suuren väestömäärän elämään olisivat erittäin suuret ja välittömät, minkä lisäksi välilliset vaikutukset olisivat huomattavat. Lisäksi jälkepäin tarkastellen ikään kuin turhaan tehdyt päätökset olisivat omiaan heikentämään motivaatiota niiden noudattamiseen. Päätöstä edeltäisi välttämättä poikkeusolojen toteaminen joko aseellisen hyökkäyksen tai sen uhan vuoksi, millä päätöksenä olisi väistämättä myös välittömiä kansainvälispoliittisia vaikutuksia. Päätöksenteolle muodostuukin siten lukuisia pidäkkeitä, mistä syytä väestön siirtämistä koskeva päätös päädyttäisiin todennäköisemmin tekemään liian myöhään kuin liian aikaisin.

Väestön siirtäminen onkin nähtävä keinona maantieteellisesti suurten ja suuria väestömääriä sisältävien alueiden evakuointiin silloin, kun evakuoinnin suorittamiseen on varattava aikaa. Mitättömänä ei voi pitää todennäköisyyttä siihen, että väestön siirtämistä ryhdytään suorittamaan laajassa mitassa reaktiivisesti eli aseellisen hyökkäyksen jo alettua.

Puolustustilalain mukainen määräys väestön siirtymiseen on työkalu viimeisten sotatoimialueeksi joutuvilla alueilla olevien evakuointiin. Samalla puolustustilalain mukaisen määräyksen antaminen johtaa siihen, että siviiliviranomaiset viimeistään lopettavat palvelujen tuottamisen ja muun toimimisen alueella.

Tutkimuksen perusteella evakuointien toimeenpanoon liittyvät vastuut näyttäytyvät pääpiirteissään varsin selviltä: hyvinvointialueen pelastusviranomaisen vastaa ihmisten pääsystä pois vaarallisilta alueilta, ja hyvinvointialueen sosiaalihuolto evakuoitujen välttämättömästä toimeentulosta ja tilapäismajoittumisesta. Vastuu asuttamisesta on kunnilla.

Tutkimuksen perusteella on selvää, että evakuointien toimeenpanon onnistumisen kannalta keskiössä on paitsi etukäteinen myös tilanteenaikaisen viranomaisyhteistyön onnistuminen. Evakuoitavien alueiden näkökulmasta keskiössä on hyvinvointialueen pelastustoimen ja sosiaalihuollon viranomaisten yhteistyö, ja evakuoitavaa väestöä vastaanottavien alueiden näkökulmasta ensisijaisesti sosiaalihuollon viranomaisten ja kuntien välinen yhteistyö.

Vaikka kuntien rooli evakuointien toimeenpanossa näyttäytyy *de jure* jokseenkin vähäisenä ainakin, jos sitä verrataan tilanteeseen ennen hyvinvointialueuudistusta, on kuntien rooli *de facto* aivan keskeinen. Selvää on, ettei hyvinvointialueilla ole edellytyksiä evakuointien onnistuneeseen toimeenpanoon ilman kuntien tukea.

## 5.2 Jatkotutkimustarpeet

Evakuointien toimeenpanoon liittyy lukematon määrä kysymyksiä, jotka olisivat omiaan muodostumaan haastaviksi, jos niitä ei kyetä ratkaisemaan etukäteisesti. Osa kysymyksistä on luonteeltaan pikemminkin käytännöllistä laatua, mutta suureen osaan sisältyy lähtökohtaisolennaisia juridisia ongelmia, joiden kirjo kattaa vieläpä kovin suuren joukon eri oikeudenaloja.

Tässä tutkielmassa ei ole ollut mahdollista käsitellä laajemmin esimerkiksi kysymyksiä siitä, millä edellytyksillä jollakin alueella voidaan evakuoida vain lapset erottaen heidät samalla vanhemmistaan, mikä merkitys on sillä, onko kyse suojaväestön toimeenpanosta vai väestön siirtämisestä valmiuslain nojalla. Huomiota ei ole voitu kiinnittää myöskään KP-sopimukseen; miten maatalous ylipäättään tulisi huomioida evakuointeja suoritettaessa, ja onko saamelaisten poronhoito huomioitava KP-sopimuksen 27 artiklan vuoksi maataloudesta tai yleensä poronhoidosta poikkeavasti.

Niin ikään kokonaan vaille vastausta jää esimerkiksi kysymys siitä, missä määrin kunnan lakisääteiset vastuut säilyvät, jos koko kunnan väestö siirretään toisen kunnan alueelle, ja mikä merkitys vastuiden säilymiseen on sillä, jos väestö joudutaan siirtämään maantieteellisesti jossain määrin erillään toisistaan oleville alueille. Vastaavan kaltaisia teemoja on tunnistettavissa lukuisia muitakin.

## 5.3 Kannanotto *de lege ferenda*

Olevassa sääntelyssä on edellä todetusti epätarkkuuksia, jotka voivat haastaa evakuointien toimeenpanoa tarvittaessa, ja joista keskeisimmässä roolissa ehdottomasti ovat sosiaalihuollon viranomaisten ja kuntien vastuunjakoon ja toimivaltuuksiin liittyvät kysymykset. Luvussa otetaan

kantaa myös eräisiin valmiuslain kokonaisuudistuksen valmistelua varten asetetun työryhmän laatimassa mietinnössä ehdotettuihin seikkoihin ja todetaan asuttamiseen liittyvän sääntelyn tila.

Seuraavassa kuvatuilla säännösmuutoksilla voitaisiin oletettavasti ainakin jossain määrin parantaa todennäköisyyttä siihen, että evakuoinnit kyettäisiin aseellisen hyökkäyksen uhatessa tai aikana suorittamaan. Sitä tilannetta ei tähän maahan toivottavasti kuitenkaan tule.

### 5.3.1 Sosiaalihuollon viranomaisten ja kuntien välinen vastuunjako valmiuslaissa

Sosiaalihuollon viranomaisten ja kuntien välinen vastuunjako evakuointien toimeenpanoon liittyvissä kysymyksissä on joiltain osin epäselvä, mutta tulkinnallisesti täsmennettävissä. Toimivaltuudet ovat kuitenkin vastuunjakoon nähden joiltain osin ristiriitaiset, koska valmiuslain 122 §:n mukainen toimivaltuus velvoittaa luovuttamaan siirretyn väestön majoituksen, muonituksen ja muun huollon kannalta välttämätöntä omaisuutta sekä huonetiloja siirretyn väestön tilapäistä majoittamista varten on kunnalla järjestämisvastuun ollessa hyvinvointialueella<sup>270</sup>. Toimivaltuudesta tulisikin säätää toisin.

Työryhmän mietinnössä uudeksi valmiuslaiksi ehdotetaan säädettäväksi olevan valmiuslain 122 §:n mukaiset toimivaltuudet kuntien sijasta hyvinvointialueille<sup>271</sup>. Toimivaltuudet olisi kuitenkin johdonmukaisuussyistä syytä säätää siten, että ne olisivat hyvinvointialueen sijasta hyvinvointialueen sosiaalihuollosta vastaavilla viranomaisilla<sup>272</sup>.

Työryhmä ehdottaa mietinnössään uuteen valmiuslakiin otettavaksi sosiaalihuollon viranomaisten ja kuntien keskinäisiä vastuita selventäviä säännöksiä. Ehdotettua 153 §:ää sovellettaisiin sen 1 momentin ensimmäinen virkkeen alun perusteella hyvinvointialueella, ”jonka alueelle on siirtynyt väestöä”. Sanamuotoa olisi syytä täsmentää, koska väestöä voi siirtyä hyvinvointialueen sisälläkin huomattavia määriä synnyttäen jo yksinomaan sen vuoksi tarpeen esimerkiksi ehdotetun pykälän 2 momentissa tarkoitettujen keskusten perustamiseen.<sup>273</sup>

Edelleen selvyuden vuoksi työryhmän mietinnössä ehdotetun 153 §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä kunnille asetettu velvollisuus olisi syytä poistaa, koska se on omiaan hämärtämään

---

<sup>270</sup> Ks. luku 4.2.2.

<sup>271</sup> Oikeusministeriö 2025, s. 327, 329 ja 623.

<sup>272</sup> Pelastusviranomaisen toimivaltuudet ehdotetaan (ks. esim. ehdotetut 73, 74 ja 76 §) säädettäväksi nimenomaan pelastusviranomaiselle, ei hyvinvointialueelle, vaikka kyse on ikään kuin toisiinsa vertautuvista toimivaltuuksista (oikeusministeriö 2025, s. 622).

<sup>273</sup> Oikeusministeriö 2025, s. 478–479 ja 663.

sinänsä yksiselitteistä sosiaalihuollon järjestämistä vastuuta ja siitä johdettavia velvollisuuksia. Kuntien velvollisuudesta säättäminen ei olisi myöskään tarpeen, koska hyvinvointialueella olisi ehdotettujen 77–79 §:n nojalla viime kädessä toimivaltuus tarkoitettujen tilojen ja palveluiden ottamiseen, jos asioista ei päästäisi sopimukseen. Kuntien rooli on väestön siirtämisen toteuttamisessa ehdottoman ratkaiseva, mutta riittävää lienee, että se ehdotetun 1 momentin viimeisessä virkkeessä todetun sijasta kuvattaisiin yksityiskohtaisissa perusteluissa.<sup>274</sup>

Jos valmiuslaki säädettäisiin työryhmän ehdottamassa muodossa edellä mainittu kuntien velvollisuuden toteava virke sisältäen, sosiaalihuollon viranomaisten ja kuntien keskinäisiä vastuita ei voitaisi edelleenkään katsoa ratkaistun laintasoisesti yksiselitteisesti. Tällöin asia jäisi jatkossakin ratkaistavaksi paikallisesti kullakin hyvinvointialueella, ja pelastuslain 65 §:n 3 momentti huomioiden viime kädessä hyvinvointialueen pelastusviranomaisen johdolla, mihin nähden on huomattava, ettei yhteensovittamistehtävä kuitenkaan synnytä hyvinvointialueen pelastusviranomaiselle toimivaltaa. Ratkaisuvalltaa mahdollisissa ongelmatilanteissa ei *de jure* ole. Ratkaisuvallta syntyy suojaväestön ja väestön siirtämisen osalta vasta toimeenpanoon ryhdyttäessä yleisjohtovastuun vuoksi, mutta selvää on, että evakuoitien toimeenpanoon onnistumisen näkökulmasta silloin oltaisiin auttamatta myöhässä.

### 5.3.2 Väestön siirtämistä koskeva sääntely valmiuslaissa

Valmiuslain 121 §:ää on pidettävä sisällöltään riittämättömänä suhteessa perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuvaan vaatimukseen määritellä yksityisen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet lailla. Valmiuslain 121 §:ssä on säännös valtioneuvoston toimivaltuudesta ratkaista, mitä alueita ja mitä osaa alueen väestöstä siirtyminen koskee, mutta ei esimerkiksi säännöstä siitä, kenellä on toimivalta ratkaista, *minne* väestö siirretään tai määrätään siirtymään, mikä taas on yksilön kannalta aivan olennainen seikka. Ratkaisu jäisi mitä ilmeisimmin yleisjohtovastuussa olevan sisäministeriön tehtäväksi.

Työryhmän mietinnössä uudeksi valmiuslaiksi toimivaltuus määrätä siirtymisen ajallisesta kohdentumisesta ja väestön sijoituspaikasta otettaisiin viimesijaisuusedellytyksin pelastusviranomaisille. Toimivaltuus olisi siis niin sisäministeriön kuin hyvinvointialueen pelastusviranomaisella. Toimivaltuuden jakautumisesta ei ehdoteta säädettäväksi tarkemmin, eikä myöskään yksityiskohtaisiin perusteluihin olla ottamassa täsmällisiä lausumia toimivallan jakautumisesta. Sel-

---

<sup>274</sup> Oikeusministeriö 2025, s. 478–479 ja 663.

vää kuitenkin lienee, ettei hyvinvointialueen pelastusviranomainen voi määrätä väestön sijoituspaikkaan toisen hyvinvointialueen alueelle ainakaan, jos kyse ei ole väestön siirtämisestä pelastustoiminnan yhteistyöalueen sisällä ja määrääjänä yhteistyön järjestämisestä vastaavan hyvinvointialueen pelastusviranomainen, mikä olisi syytä todeta säännöskohtaisissa perusteluissa.<sup>275</sup>

Valmiuslain 122 §:ssä ei ole väestön siirtämisen alueellista johtamista koskevaa säännöstä. Työryhmän mietinnössä uudeksi valmiuslaiksi ehdotetaan, että ”pelastusviranomaiset vastaavat siirtymisen alueellisesta johtamisesta sekä toimeenpanosta yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa.” Ehdotetulla säännöksellä tarkoitettaneen yleisjohtovastuuseen rinnastettava alueellista johtovastuusta, mitä ei voida eikä tule yhteistoiminnallistaa. Kun valtakunnallinen yleisjohtovastuu oltaisiin nykyistä vastaavasti ehdotetussakin säännöksessä säätämässä sisäministeriön pelastusviranomaiselle, olisi siirtymisen alueellinen johtaminen selvyiden vuoksi syytä säätää hyvinvointialueen pelastusviranomaiselle. Säännöksen soveltamisessa tulisi huomioida myös pelastustoiminnan yhteistyöaluetasoinen johtaminen, minkä osalta riittävänä tosin lienee pidettävä maininnan ottamista yksityiskohtaisiin perusteluihin. Selvää on, että toimeenpanosta hyvinvointialueen pelastusviranomainen vastaa yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa.<sup>276</sup>

### 5.3.3 Erät puolustustilalain säännökset

Puolustustilalain keskeiset kehittämistarpeet tämän tutkimuksen valossa rajautuvat 29 ja 38 §:n täsmentämiseen. Lain 29 §:n mukaan tilapäisen asuinkunnan on järjestettävä valtion varoin kohutuullinen majoitus ja toimeentulo henkilöille, joka on lain nojalla määrätty muuttamaan asuinpaikastaan. Säännöstä sovelletaan myös 23 §:n nojalla annetun määräyksen vuoksi siirtyneisiin<sup>277</sup>. Sosiaalihuollon nykyisen järjestämisvastuun vuoksi tehtävä olisi tarkoituksenmukaista säätää sosiaalihuollon viranomaisille.

Lain 38 §:n 1 momentin mukaan 23 §:n nojalla tehdyn päätöksen vuoksi vahinkoa kärsineelle suoritetaan eräin edellytyksin täysi korvaus valtion varoista. Sen sijaan pelastuslain tai valmiuslain nojalla tehdyistä evakuointipäätöksistä vastaavaa korvausvelvollisuutta ei yleensä synny. Edellä todetusti<sup>278</sup> tilanne on omiaan johtamaan potentiaalisesti epäyhdenvertaiseen tilanteeseen,

---

<sup>275</sup> Oikeusministeriö 2025, s. 312 ja 620.

<sup>276</sup> Oikeusministeriö 2025, s. 312 ja 620.

<sup>277</sup> HE 249/1989 vp, s. 27/I.

<sup>278</sup> Ks. luku 4.4.2.

koska yksilön kannalta on lähinnä sattumanvaraista, minkä lain nojalla annetun päätöksen seurauksena on evakuoitettava. Asia olisi korjattavissa poistamalla puolustustilalain 38 §:n 1 momentin listauksesta viittaus 23 §:ään. Tällöinkin puolustusvoimien toiminnasta välittömästi aiheutuneet vahingot, joiden toimivaltaperusteena on lain 24 §, tulisivat edelleen korvattavaksi. Asian korjaaminen olisi erityisen perusteltua ottaen huomioon, että valmiuslain kokonaisuudistusta koskevassa työryhmän mietinnössä on esitetty valtion korvausvastuun supistamista asiallisesti voimassa olevaan valmiuslakiin nähden<sup>279</sup>.

#### 5.3.4 Asumisen järjestämistä koskeva sääntely

Voimassa olevassa laissa asumisen järjestämiseen liittyvä sääntely rajautuu valmiuslain 7 lukuun otettuihin säännöksiin asuntokannan käytön säännöstelystä. Luvun säännökset rajautuvat käytännössä vuokra-asuntoja koskeviin toimivaltuuksiin: asunnon omistajan ilmoitusvelvollisuuteen, asuntokannan säännöstelyviranomaisen valtuuteen osoittaa vuokralainen sekä vuokran korottamisen ja vuokrasopimuksen irtisanomisehtojen rajoittamiseen. Toimivaltuudet ovat pääperiaatteiltaan vastaavat kuin jatkosodan aikana ja välittömästi sen jälkeen<sup>280</sup>.

Selvää on, että toimivaltuuksilla kyettäisiin ratkaisemaan vain suhteellisen pienen väestömäärän asumisen järjestäminen, koska toimivaltuuksia voidaan soveltaa vain vapaisiin vuokra-asuntoihin tai valmiuslain 53 §:ssä tarkoitettuihin niin sanotusti ylimääräisiin huoneisiin. Huomattava on, että valmiuslain uudistusta käsittelevä työryhmä on ehdottanut mietinnössään, että niin sanotusti ylimääräisiin huoneisiin asuttamisesta luovuttaisiin lukuun ottamatta tapauksia, joissa huoneeseen on muusta huoneistosta erillinen sisäänkäynti<sup>281</sup>. Ehdotus on omiaan edelleen vähentämään toimivaltuuksien merkitystä käytännössä.

Talvi- ja jatkosodan aikana asuttamiseen liittyviä ratkaisuja tehtiin varsin nopealla aikataululla. Ratkaisut liittyivät keskeisesti pyrkimykseen järjestää siirtymään joutuneelle väestölle vastaavat edellytykset kuin aiemmin oli ollut; tilallisille pyrittiin siis takaamaan ainakin jossain muodossa mahdollisuus tilanpidon jatkamiseen. Jo kesäkuussa 1940 säädettiin siirtoväen pika-asutuslaki (346/1940), jota tosin sovellettiin vain vuoteen 1941 asti. Siirtoväkeä koskevilta osin samantyyppiset säännökset säädettiin uudelleen vuonna 1945 maanhankintalakina (396/1945).<sup>282</sup>

---

<sup>279</sup> Oikeusministeriö 2025, s. 132–133 ja 663–665.

<sup>280</sup> Ks. esim. Pajukoski 2006, s. 76.

<sup>281</sup> Oikeusministeriö 2025, s. 381–382.

<sup>282</sup> Ks. esim. Hietanen 1982, s. 231–234.

Selvää on, ettei nykyisellään maanhankinnalle tilanpitoa varten olisi samanlaista tarvetta kuin 1940-luvulla oli, mutta varsin selvää on myös, ettei voimassa olevilla säännöksillä ja yksinomaan markkinatalouden keinoin asumisen järjestämistä kyettäisi hoitamaan riittävän nopeasti aina-kaan, jos tarve koskisi useampaa prosenttia Suomen väestöstä. Esimerkiksi säännöksille, joilla voitaisiin mahdollistaa kaavoitukseen ja pakkolunastukseen liittyvien prosessien olennainen nopeuttaminen sekä kuntien velvoittaminen asuntojen rakennuttamiseen, olisi ilmeinen tarve.

Kyse olisi säännöksistä, joiden luonteen vuoksi säädösvalmistelu tulisi pystyä tekemään perusteellisesti – siis normaalioloissa. Toimivaltuudet olisi tarkoituksenmukaisinta sijoittaa valmiuslakiin, koska nopeasti kehittyvän erittäin laajamittaisen asuntotarpeen taustalla on varmuudella poikkeusolojen kriteerit täyttävä tilanne.