

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

3 päivänä toukokuuta 1989

Lausunto n:o 6

Puolustusasiainvaliokunnalle

Puolustusasiainvaliokunta on 30 päivänä maaliskuuta 1989 päivätyllä kirjeellään pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 23 laiksi väestönsuojelulain muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Esko Koskinen sisäasiainministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita. Lisäksi valiokunta on saanut oikeustieteen tohtori Kauko Sipposelta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan väestönsuojelulain säännöksiä muutettavaksi siten, että laki vastaisi olosuhteissa tapahtuneita muutoksia. Muutosehdotukset koskevat lähinnä normaalioloissa suoritettavia väestönsuojelun suunnittelu-, valmistelu- ja järjestelytoimenpiteitä sekä koulutus-, valistus- ja tiedotustoimintaa. Muutokset eivät koske väestönsuojelun toimeenpanoa poikkeusoloissa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Väestönsuojan rakentamisvelvollisuutta koskevia uusia säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin vasta rakennuslupa- ja haetaan vuoden kuluttua lain voimaantuloa.

Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisena lakina. Kun asia on kuitenkin siinä määrin tulkinnanvarainen, tulisi asiasta esityksen mukaan pyytää eduskunnassa perustuslakivaliokunnan lausunto.

**Valiokunnan kannanotot**

*Väestönsuojelulain säätämistäjärjestys*

Voimassa oleva väestönsuojelulaki (438/58) on säädetty perustuslainsäätämistäjärjestyksessä. Lakia muutettaessa on valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta näin ollen tärkeää selvittää, laajentaisiko muutos voimassa olevalla väestönsuojelulailla perustuslakiin aikanaan tehtyä poikkeusta. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään lähtenyt siitä, että poikkeuksena perustuslaista säädettyä lakia voidaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos muuttava laki ei laajenna sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty.

Väestönsuojelulaki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksesta. Asianomaisessa hallituksen esityksessä n:o 90/1957 vp. ei selvästi mainittu, mitkä seikat aiheuttivat perustuslainsäätämistäjärjestyksen käyttämisen. Esityksessä pelkästään todettiin osan säännöksistä olevan luonteeltaan sellaisia, että ne on hyväksyttävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Ennen nykyisin voimassa olevaa lakia väestönsuojelusta oli säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä hyväksytyssä väestönsuojelulaissa (374/39) sekä perustuslainsäätämistäjärjestyksessä hyväksytyssä laissa yksityisten suoritettavista väestönsuojelutoimenpiteistä ja niiden kustannuksista (375/39). Nämäkin lait oli säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksesta.

Jälkimmäisessä laissa säädettiin muun muassa väestönsuojelurakenteiden rakentamisesta teollisuuslaitoksissa ja muissa laitoksissa, väestönsuojien tekemisestä kivitaloissa sekä valaistuksen säännöstelyyn tarvittavien välineiden, erinäisten suoje- ja toimintavälineiden ja henkilökohtaisten suojeluvälineiden hankkimis-

sesta. Laissa säädettiin lisäksi, että sotatilan vallitessa voitiin panna toimeen väestönsiirtoja, määrätä suojelulaitteita rakennettaviksi ja hankkia pakko-otolla väestönsuojeluun sopivia varusteita sekä suojelussa tarvittavia tiedotus- ja kuljetusvälineitä.

Vuoden 1939 lainsäädäntötoimien valossa voidaan olettaa erilaisten seikkojen mahdollisesti vaikuttaneen siihen, että katsottiin nykyisen väestönsuojelulain olevan säädettävissä vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Lain vaikeutettua säätämisyjärjestyksestä edellytti valiokunnan käsityksen mukaan ainakin sen 32 §, joka koskee poikkeuksellisissa oloissa voimaan saatettavia, myös kansalaisten perusoikeuksia rajoittavia lisävaltuuksia.

### *Väestönsuojien rakentamisvelvollisuus*

Lakiehdotuksen 9 §:ssä veloitetaan rakennuksen omistaja uudisrakentamisen yhteydessä tietyin edellytyksin tekemään varsinainen tai kevyt väestönsuoja. Väestönsuojien rakentamisvelvollisuus laajenee koskemaan suojelukohteiden lisäksi valvonta-alueita.

Ehdotetun laajuinen väestönsuojien rakentamisvelvollisuus on valiokunnan käsityksen mukaan tärkeän yleisen edun vaatima toimenpide. Rakenteellinen väestönsuojelu edistää myös hallitusmuodon 6 §:ssä turvattua hengen suojaa. Omistajan aseman kannalta kysymyksessä on hänen käyttövapautensa rajoitus. Se on luonteeltaan ja rasittavuudeltaan rinnastettavissa muihin uudisrakentamisessa huomioon otettaviin, omistajan käyttövapautta rajoittaviin velvoitteisiin. Näistä syistä valiokunta katsoo, että 9 § ei loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.

Lakiehdotuksen 9 b § koskee väestönsuojan rakentamisvelvoitetta valmiissa rakennuksessa. Ottaen huomioon tämän velvoitteen rajoitetut edellytykset ja sen, ettei ehdotuksella ole taannehtivaa vaikutusta, valiokunta muuten 9 §:n johdosta esittämiinsä seikkoihin viitaten katsoo, että väestönsuojan rakentamisvelvoite voidaan tältäkin osin säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

### *Väestönsuojelukoulutus*

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan

väestönsuojelun johto- ja muun erityishenkilöstön velvollisuus osallistua väestönsuojelukoulutukseen pitenee 10 päivään vuodessa. Ehdotusta tulee arvioida hallitusmuodon 6 §:ssä turvattun henkilökohtaisen vapauden suojan ja hallitusmuodon 75 §:n 1 momentin kannalta.

Viimeksi mainitun säännöksen mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen olemaan osallisena isänmaan puolustuksessa tai sitä avustamaan, niin kuin siitä laissa säädetään. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissa n:o 9 ja 10/1985 vp. katsonut säännöksen sisältävän kaikkiin kansalaisiin ulottuvan perustuslaintasaisen maanpuolustusvelvollisuuden, jonka yksityiskohtainen sääntely on jätetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettävän lain varaan. Ottaen huomioon, millä tavoin väestönsuojelun tarkoitus on määritelty väestönsuojelulain 1 §:ssä, valiokunta pitää selvänä, ettei väestönsuojelukoulutukseen osallistuminen ole hallitusmuodon 75 §:stä ilmenevän maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä eikä koulutukseen osallistumispakkoa näin ollen voida säätää nojautuen mainittuun perusteeseen.

Väestönsuojelukoulutukseen velvoittaminen rajoittaa sinänsä asianomaisten henkilökohtaista vapautta. Kysymys on kuitenkin ajalliselta ulottuvuudeltaan vähäisestä rajoituksesta. Pakollinen väestönsuojelukoulutus koskee saadun selvityksen mukaan verraten suppeaa henkilökuntaa. Kyseistä koulutusta on pidettävä merkittävänä väestönsuojeluvälineenä tehostavana seikkana ja näin muodoin tärkeän yleisen edun vaatimana. Valiokunta katsoo, että lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentti ei edellytä perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

### *Tarkastusvaltuudet*

Lakiehdotuksen 29 a ja 29 b § oikeuttavat erinäisten tarkastusten toimittamiseen. Valiokunta on toistuvasti arvioinut tällaisia tarkastusvaltuuksia hallitusmuodon 11 §:n säännösten kannalta.

Valiokunnan tulkintakäytännön mukaan kotirauhan suojasta poikkeamisesta on säädettävä lailla ja pääsääntöisesti vain tärkeän yleisen edun sitä vaatiessa. Näiden näkökohtien osalta valiokunnalla ei ole huomautettavaa.

Valiokunta on aiemmin katsonut lisäksi, että valtuudet kotirauhan piiriin tunkeutumiseen olisi annettava vain virkavastuulla toimivalle

henkilölle. Lakiehdotuksen 29 a §:n mukaan tarkastukseen kuuluvia tehtäviä voidaan uskoa myös pelastushallinnon alalla toimivalle järjestölle. Valiokunnan mielestä ei ole perusteltua eikä ehdotusta sanataarkasti tulkiten mahdollistakaan, että yksittäisen tarkastuksen toimittaminen voitaisiin uskoa yksinomaan tarkoitettunlaiselle järjestölle vaan järjestö voisi olla avustamassa viranomaistarkastuksen toimittamisessa. Näin ymmärrettynä ehdotus ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Valiokunnan käsityksen mukaan säännöksen sanamuotoa on kuitenkin selvennettävä.

Valiokunta on tulkinnoissaan kiinnittänyt huomiota myös siihen, että tarkastuksen toimittajalle ei tulisi antaa oikeutta käyttää voimakeinoja tarkastuskohteeseen päästäkseen vaan hänen olisi tarvittaessa turvauduttava poliisin virka-apuun. Valiokunta korostaa tämän

periaatteen tärkeyttä ja katsoo, ettei 29 b § vastustusta ilmetessä oikeuta tarkastuksen toimittajaa menemään voimakeinoin tarkastuskohteeseen. On kuitenkin huomautettava, ettei väestönsuojelulaki sisällä säännöstä poliisin virka-avusta esimerkiksi tällaisissa tarkastustilanteissa.

Valiokunta on viime aikoina pitänyt asianmukaisena myös sitä, että tarkastuksen toimitaminen jonkun kodissa olisi mahdollista vain erityisestä syystä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskovicz sekä jäsenet Anttila, Häkämies, Jansson,

Jäätteenmäki, Kekkonen, Laitinen, Lamminen, Männistö, Niinistö, Puisto, Vistbacka ja Vähänäkki.

