



Hallitusneuvos Ilpo Helismaa
Lainsäädäntöjohtaja Mika Kättö
Sari Mustila
sari.mustila@intermin.fi
Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi

Asia: SMDno-2016-1495 Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry on opiskelija-asuntoyhteisöjen valtakunnallinen edunvalvonta- ja yhteistyöjärjestö. SOA:n jäseninä on 19 opiskelija-asuntoyhteisöä sekä opiskelijajärjestöt Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ja Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK. Jäseninä olevat opiskelija-asuntoyhteisöt toimivat tärkeimmillä opiskelupaikkakunnilla ja ne omistavat yhteensä hieman yli 40 000 vuokra-asuntoa, joista valtaosa on rakennettu valtion tuella. Opiskelija-asuntoyhteisöt ovat yleishyödyllisiä yhteisöjä, joko säätiöitä tai kaupunkien omistamia yhtiöitä. Ne eivät jaa osinkoa tai muuta etuutta perustajilleen tai omistajilleen. SOA:n jäsenyhteisöjen tavoitteena on tarjota opiskelijoiden toiveita ja tarpeita vastaavia asuntoja kohtuulliseen hintaan. SOA:n jäsenet noudattavat vuokrissaan omakustannuseriaatetta, eli vuokra määräytyy todellisten pääoma- ja ylläpitokustannusten mukaan.

Yleistä

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi pelastuslain muuttamisesta. Käsitelty lakiluonnos sisältää esityksiä, joilla otetaan kantaa väestönsuojien rakentamisveloitteeseen ja siihen liittyviin viranomaisprosesseihin. Väestönsuojien rakentamisella on suoraa vaikutus rakennuttamisen ja välillinen vaikutus asumisen kustannuksiin. Siksi on tarpeen, että lainvalmistelussa kuullaan myös niitä, jotka pelastuslailla säädettyt veloitteet kustantavat. SOA toivoo, että jatkossa väestönsuojien rakennuttamisveloitteeseen liittyvässä lainvalmistelussa kuullaan kattavasti myös rakennuttajien, kiinteistönomistajien ja asukkaiden näkökulmia.

Väestösuojarakentamisen tarpeellisuudesta

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa päätetään käynnistää normitalkoot muun muassa väestönsuojien ja pysäköintipaikkojen rakentamisen osalta. Keskustelua väestönsuojien rakentamisen tarpeellisuudesta on käyty lukuisina vaalikausina, mutta toimenpiteet ovat jääneet pintapuolisiksi eikä yhtenevää kuvaa niiden tarpeellisuudesta ole syntynyt. Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmaa on päätetty toteuttaa sekä muuttamalla pelastuslakia että muuttamalla maankäyttö- ja rakentamislakia, mutta itse väestönsuojien rakentamisveloitteesta ei aiota luopua.

Lakiluonnoksessa perustellaan väestönsuojarakentamisen tarpeellisuutta muun muassa turvallisuus- ja puolustuspoliittisilla selonteoilla. Perusteissa viitataan, ettei sotilaallisen voimankäytön ja hyökkäyksen uhkaa voida sulkea pois, vaikka se on vähäinen, ja ydinaseuhka on palannut ja myöskin terrorismin välineenä. Lakiluonnoksessa ei kuitenkaan eritellä, miksi juuri väestönsuojien rakentaminen on näiden johdosta välttämätöntä, ja miksei uhkiin voida varautua muilla väestönsuojelullisilla keinoilla, kuten evakuoinneilla. Tämä kuitataan toteamalla, että ”väestönsuojat [ovat] väestönsuojelun keskeisin osatekijä”.

Väestönsuojat ovat normaalioloissa tyyppillisesti muussa käytössä ja ne on pelastuslain 76 § mukaan voitava ottaa käyttöön 72 tunnissa. Näinollen väestönsuojat eivät välttämättä ole hyödynnettävissä yllättävissä uhkatilanteissa, mitä esimerkiksi mainittu ydinaseiden käyttö terrorismin välineenä olisi. Lisäksi laajamittainen väestönsuojien rakentaminen ja ylläpito edellyttäisi perusteluksi uhkakuvia, jotka koskevat samanaikaisesti koko maata, eli että niitä ei ole ratkaistavissa evakuoinneilla. Siksi väestönsuojien rakentamisvelvoitteen perusteluksi tulisi osoittaa ne realistiset uhkakuvat, jotka ovat tiedossa 72 tuntia etukäteen, eikä väestönsuojelua ole niissä mahdollista toteuttaa evakuoinneilla.

Väestönsuojien rakentamisvelvoite on pelastusviranomaisille edullinen keino toteuttaa väestönsuojelua, sillä kustannukset maksavat kiinteistönomistajat ja käyttäjät. Samalla lainsäätäjän on helppo pitää velvoitteita perusteltuina, kun ei joudu punnitsemaan niiden kustannusten suhdetta saatuun yhteiskunnalliseen hyötyyn. Väestönsuojien rakentamisvelvoitteen tarkastelu edellyttää sellaista kokonaisvaltaista harkintaa, joka mahdollistaa saadun hyödyn vertailun aiheutuneisiin kustannuksiin. Mikäli säätelijä ei vastaa sääntelyn kustannuksista, kallistuu vaaka helposti ylivarautumisen puolelle.

Väestönsuojiiin liittyvät vaatimukset jakautuvat kahden ministeriön hallinnonalalle ja niihin liittyvät säädökset valmistellaan asiasta riippuen sisäministeriössä tai ympäristöministeriössä. Väestönsuojien rakentamisvelvoitteiden selvittämistyötä on tehty useana vaalikautena joko ympäristö- tai sisäministeriössä. Tämä ei kuitenkaan vaikuta johtaneen selkeään yhtenevään näkemykseen niiden tarpeellisuudesta. Esimerkiksi keväällä 2017 lausuntokierroksella olleessa luonnoksessa maankäyttö- ja rakennuslain uudistamiseksi todettiin, että ”kiinteistökohtaisten väestönsuojien rakentamisen jatkaminen ensisijaisesti sotilaallisiin uhkiin varautumiseksi on nykytilanteessa menettänyt merkityksensä.” Vastaavasti nyt lausuntokierroksella olevassa lakiluonnoksessa todetaan, että ”ei ole esitettävissä näkökohtia, jotka puoltaisivat väestönsuojien rakentamisen keventämistä entisestään.” On selvää, että väestönsuojien rakentamisvelvoite edellyttää avointa ja perusteltua keskustelua, jossa huomioidaan myös sääntelyn kustannusten maksajien näkökulma.

Lakiluonnoksessa todetaan väestönsuojien määrä ja todetaan, että 50 kunnassa (170 000 yhteensä asukasta) ei ole lainkaan väestönsuojapaikkoja ja 285 kunnassa (yhteensä 1,9 miljoonaa asukasta) on paikkoja alle puolelle. Tämä ei kuitenkaan välttämättä toimi perusteluna väestönsuojien rakentamisvelvoitteelle: vaikka osassa kunnissa on niukasti paikkoja suhteessa asukasmäärään, tämä ei kuitenkaan korjaannu väestönsuojien rakentamisvelvoitteilla, jos näihin kuntiin ei rakenneta uusia rakennuksia, joihin veloitetaan väestönsuojia. Jos kyseiset kunnat ovat esimerkiksi muuttotappioalueilla tai vahvasti pientalovoittoisia, niihin ei synny uusia väestönsuojia riippumatta niiden rakentamisvelvoitteesta. Lisäksi voi perustellusti kysyä, missä määrin tällaiset kuntiin kohdistuu uhkia, jotka perustelisivat väestönsuojien rakentamista. Vastaavasti hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslain muutokseksi (HE 85/2017) todettiin, että esimerkiksi Helsingissä on 750 000 väestönsuojapaikkaa, eli enemmän kuin asukkaita. Tällöin niiden lisärakentaminen ei välttämättä ole perusteltua, etenkin jos myös naapurikunnissa on runsaasti paikkoja suhteessa asukasmäärään. Väestönsuojien

rakentamisvelvoitetta ei voi perustella suojapaikkojen kokonaismäärillä huomioimatta olemassa olevaa väestönsuojakantaa ja alueellista rakentamistilannetta.

SOA:n näkemyksen mukaan väestönsuojien rakentamisvelvoitteesta olisi perusteltua luopua kustannuksia nostavana tekijänä. Vaihtoehtoisesti tulisi esittää ne konkreettiset uhat, joiden perusteella väestönsuojien rakennuttamista Suomessa edelleen edellytetään, toisin kuin liki kaikissa vertailukelpoisissa maissa. Väestönsuojia rakennetaan maailmassa Suomen lisäksi Sveitsissä, Albaniassa ja Israelissa. Sen sijaan esimerkiksi Virossa ei vastaavaa velvoitetta ole ja Tanskassa kunnat saavat uhka-arvion perusteella päättää vaativatko väestönsuojien rakentamista. Mikäli väestönsuojien rakentamisvelvoitteesta luopumista ei nähdä kokonaisuudessaan mahdollisena, olisi perusteltua siirtyä Tanskan kaltaiseen malliin, jossa alueellisen riskiarvion ja olemassa olevien väestönsuojapaikkojen perusteella päätettäisiin alueellisesti väestönsuojien rakentamisvelvoitteen tarpeellisuudesta.

Vaikutusten arviointi

Lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa on pääsääntöisesti otettu kantaa vain suoriin lain vaikutuksiin. Koska väestönsuojien rakentamisvelvoitteeseen esitetyt muutokset ovat pääasiassa marginaalisia, on ymmärrettävää, ettei niillä ole myöskään arvioitu olevan merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tästä näkökulmasta on poikkeuksellista, että vaikutusten arvioinnissa kuitenkin nostetaan esiin väestönsuojien rakentamisen ja ylläpidon työllistävä vaikutus, sekä kotimaisten referenssien vaikutus vientitoimintaan. Lakiluonnoksessa kuitenkin todetaan, ettei näihin ole vaikutusta, kun luonnokseen ei sisälly merkittäviä muutoksia väestönsuojien rakentamisvelvoitteeseen. Väestönsuojarakentamisen mahdollinen työllistävä vaikutus tai vaikutus yritysten vientiedellytyksiin ei ole sellainen seikka, jonka perusteella laajamittaista väestönsuojien rakentamisvelvoitetta voidaan perustella.

Koska väestönsuojien rakentamista tukeva työllisyysnäkökulma nostetaan vaikutusten arvioinnissa esiin, olisi perusteltua tasapuolisuuden nimissä huomioida myös sen negatiiviset vaikutukset niin yritysten ja kotitalouksien asemaan kuin julkiseen talouteenkin. Väestönsuojarakentaminen nostaa rakentamisen kustannuksia. Lakiluonnoksen mukaan kustannuksia nostava vaikutus on asuntorakentamisessa sellaisenaan noin 30 euroa neliöltä. Väestönsuojien rakentamisvelvoite on vain yksi niistä lukemattomista viranomaisvelvoitteista, jotka nostavat rakentamisen kustannuksia. Tällä on negatiivinen vaikutus kiinteistöjä rakennuttavien ja omistavien yritysten asemaan.

Väestönsuojien rakentamisvelvoitteen vaikutus asumiskustannuksiin ja siten kotitalouksien asemaan vaihtelee hallintamuodon, markkinatilanteen ja muiden seikkojen mukaan. Sen sijaan, on selvää, että väestönsuojien rakentamisella on suora asumiskustannuksia nostava vaikutus ARA-tuettuun asuntokantaan. ARA-tuetuissa asunnoissa noudatetaan omakustannusperiaatetta, eli kaikki rakentamisen kustannuksia nostavat tekijät näkyvät suoraan korkeampina asumiskustannuksina. Hiljattain hyväksytyllä maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella muutettiin kerrosalan määräytymistä niin, että väestönsuojia ei enää lasketa kerrosalaan. Tämä johtaa siihen, että kerrosalasta suurempi osuus on käytettävissä varsinaiseen käyttötarkoitukseen. Markkinaehtoisesti hinnoitelluissa kohteissa katetta tuottavia neliöitä on siten enemmän. ARA-kohteiden vuokriin tällä ei ole vaikutusta, sillä edelleenkin väestönsuojaneliöitä on toteutettava saman verran suhteessa asuinneliöihin. ARA-asunnot on suunnattu pienituloisille kotitalouksille. Toisin sanoen, maankäyttö- ja rakennuslain muutos, johon nyt lausuntokierroksella olevassa lakiluonnoksessakin viitataan, ei tuonut helpotusta väestönsuojista aiheutuviin kustannuksiin niille pienituloisille kotitalouksille, jotka asuvat ARA-tuetussa asunnossa. Tämä olisi perusteltua tuoda esiin myös lakiesityksessä.

Viime vuosina valtion asumistukimenot ovat kasvaneet merkittävästi. Tämä on ollut osin seurausta asumistuen uudistamisesta, osin työllisyystilanteesta, mutta myös asumisen hintakehityksestä. Lisäksi asumisen kustannukset kasvukeskuksissa vaikuttavat ihmisten halukkuuteen ja mahdollisuuksiin muuttaa työn perässä, millä on kansantaloudellisia vaikutuksia. Toisin sanoen asumiskustannusten tasolla on sekä suora että välillinen vaikutus julkiseen talouteen. Väestönsuojien rakentamisvelvoite on yksi osatekijä, joka vaikuttaa asumisen kustannuksiin ja siten muun muassa asumistukimenoihin. Merkittävä osa ARA-asuntokannan asukkaista on myös asumistukien saajia, ja näiden kohdalla väestönsuojien rakentamisvelvoitteet vaikuttavat suoraan asumistukimenoihin.

Lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa on aivan oikein todettu, ettei nyt ehdotetuilla muutoksilla ole varsinaista vaikutusta. Sen sijaan ei ole perusteltua, että lakiluonnoksessa korostetaan nimenomaan väestönsuojavelvoitteen säilyttämistä puoltavia seikkoja ja etenkin sen vaikutuksia väestönsuojia rakentaviin yrityksiin, mutta samalla sivuutetaan velvoitteen säilyttämisen negatiiviset vaikutukset kotitalouksiin ja julkiseen talouteen. Myös nämä tulisi nostaa esiin lakiluonnoksessa.

SUOMEN OPISKELIJA-ASUNNOT SOA RY

Lauri Lehtoruusu
Asiamies