

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 6/2010 vp**

Hallituksen esitys laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä kesäkuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta (HE 101/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Katri Nuuja, ympäristöministeriö
- ylitarkastaja Hertta Rutanen, ympäristöministeriö
- professori Mikael Hidén
- assistentti Juha Lavapuro
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rakennusperinnön suojelemisesta ja kumottavaksi vuoden 1985 rakennussuojelulaki. Tavoitteena on saattaa rakennusperinnön säilyttämisestä annetut säännökset ajan tasalle ja paremmin vastaamaan alan kansainvälisiä sopimuksia sekä selkiyttää rakennusperinnön omistajalle suoritettavan korvauksen perusteita ja suojelupäätöksestä aiheutuvia rajoituksia. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi eräitä muutoksia maankäyttö- ja rakennuslakiin samoin kuin rikoslakiin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa rakennussuojelumääräyksiä koskevaa sääntelyä arvioidaan perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännösten ja perustuslain 20 §:n 1 momentin ympäristöperusoikeuden kannalta. Kotirauhan piiriin ulottuvaa viranomaisen tarkastusoikeutta tarkastellaan perustuslain 10 §:n 3 momentin valossa. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Se ehdottaa kuitenkin esityksestä hankittavaksi perustuslakivaliokunnan lausunnon.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Käyttörajoitus- ja korvaussäätely

Arvioinnin lähtökohdista. Ehdotettu laki rakennusperinnön suojelemisesta korvaa vuoden 1985 rakennussuojelulain. Lakiehdotuksessa on valtiosääntöoikeudelliselta kannalta huomionarvoista rakennusten suojeluun liittyvää säätelyä omaisuuden käyttörajoituksista ja vahinkojen korvaamisesta. Lakiehdotus rakentuu näiden seikkojen osalta pitkälti sellaisten nykyisessä rakennusuojelulaisissa omaksuttujen perusratkaisujen varaan, joita perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnoissaan PeVL 16/1982 vp ja PeVL 6/1983 vp. Säätelyä on kuitenkin nyt arvioitava perusoikeusuudistuksen ja uuden perustuslain kannalta. Tässä mielessä merkityksellinen on erityisesti perustuslain 20 §:n 1 momentti, jonka mukaan vastuu muun muassa kulttuuri-perinnöstä kuuluu kaikille. Lisäksi on huomattava, että myös omaisuuden käyttörajoitusten arviointi ei enää kaikilta osin perustu samoihin lähtökohtiin kuin mainituissa lausunnoissa.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Säännöksen todetaan olevan lähinnä julistuksenomainen ja toteutuvan muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. Sen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet, ja yksilön osuus voi toteutua sekä aktiivisena tekemisena että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta (HE 309/1993 vp, s. 66).

Perustuslakivaliokunta on sittemmin luonnonsuojelulainsäädännön ja rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä käsitellyt perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännösten ja perustuslain 20 §:n välistä suhdetta. Valiokunta yhtäältä totesi, ettei perustuslain 20 § perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulot-

tuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (PeVL 21/1996 vp, s. 2/I, PeVL 38/1998 vp, s. 3).

Käyttörajoitussäätely. Esityksen 1. lakiehdotukseen sisältyy useita suojeltavan rakennuksen omistajaan kohdistuvia kieltoja, rajoituksia ja velvoitteita. Alueellinen ympäristökeskus¹ antaa suojelupäätöksessään lakiehdotuksen 10 §:ssä tarkoitettuja määräyksiä. Suojelupäätöksen päätarkoituksena on estää rakennuksen purkaminen. Määräyksistä tulee myös käydä ilmi, mitkä rakennuksen erityispiirteet tulee säilyttää suojelun tarpeen toteutumiseksi. Määräykset voivat koskea rakennuksen säilyttämistä, käyttöä, entistämistä ja korjaamista sekä suojelun turvaamisen edellyttämää yhteydenpitoa suojelua valvoviin viranomaisiin. Määräysten toteutumista tehostetaan lakiehdotuksen 17 §:n mukaisilla velvoitteilla välttämättömien kunnostustöiden suorittamisesta. Lisäksi alueellinen ympäristökeskus voi rakennuksen suojelua koskevan asian ollessa vireillä antaa lakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoitetun vaarantamiskiellon, jonka nojalla voidaan kieltää rakennuksen kulttuurihistoriallista merkitystä vaarantaviin toimenpiteisiin ryhtyminen. Kieltoon voi liittyä velvoite tarpeellisista suojaamistoimenpiteistä, minkä lisäksi voidaan antaa täydentäviä määräyksiä välttämättömän suojelun turvaamiseksi.

Ehdotetussa säätelyssä on kysymys omaisuuden käyttörajoituksista, jotka eivät tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastu pakkolunastukseen. Sitä on siten arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin kannalta, jolloin valtiosääntöoikeudellinen arviointi jää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten varaan.

¹ Aluehallintouudistuksen vuoksi toimivaltainen viranomaisena on vuoden 2010 alusta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Ehdotetuille suojellun tai suojeltavaksi esitetyn rakennuksen omistajaan kohdistuville käyttörajoituksille ja muille velvoitteille on perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä hyväksyttäviä ja yhteiskunnallisesti painavia perusteita. Säätely ei muodostu oikeasuhtaisuudenkaan kannalta ongelmalliseksi etenkin, kun otetaan huomioon rajoitusten taustalla olevan intressin painavuus sekä suojelukohteen omistajan oikeus saada suojelusta tai vaarantamiskiellosta aiheutuneesta vahingosta tai haitasta tietyin edellytyksin korvaus. Lakiehdotuksen 21 §:n säännökset muutoksenhausta ja 7 §:n säännökset asianosaisten kuulemisesta turvaavat riittävät oikeusturvajärjestelyt.

Säätely suojelun edellytyksistä lakiehdotuksen 8 §:ssä perustuu jossain määrin yleisluonteisiin ja joustaviin ilmaisuihin. Tämä ei kuitenkaan muodostu sääntelykohteen erityisluonteen vuoksi rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta ongelmalliseksi (vrt. PeVL 38/1998 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että sääntelyn sanamuodon ("voidaan suojella") mukaan suojelun edellytysten täyttyminen ei vielä välttämättä johda suojelupäätöksen tekemiseen. Kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta on jossain määrin ongelmallista, jos suojelun taso muodostuu tämän vuoksi maan eri osissa hyvin erilaiseksi. Perustuslain 20 §:n valossa ongelmallista saattaa puolestaan olla, jos tämä johtaa hyvin korkeaan suojeltavaksi määräämisen kynnykseen yksittäisissä tapauksissa. Toisaalta suojelupäätöksen vahvistaminen ympäristöministeriössä, Museoviraston lausunnon pakollisuus samoin kuin mahdollisuus saattaa suojelua koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi ovat valiokunnan mielestä omiaan turvaamaan näiden näkökohtien huomioon ottamisen käytännössä.

Myös väliaikaisen vaarantamiskiellon antamisesta voidaan — voimassa olevan rakennussuojelulain toimenpidekiellon määräämistä koskevasta säätelystä poiketen — ehdotuksen perusteella yksittäistapauksessa luopua, vaikka rakennuksen suojelua koskeva asia on vireillä. Tällä ei esityksen perustelujen mukaan ole tarkoituksena rajoittaa alueellisen ympäristökes-

kuksen toimivaltaa käyttää kieltoa niissä tilanteissa, joissa se on aidosti tarpeen. Säätelyä on valiokunnan mielestä syytä perustuslain 20 §:n 1 momentin johdosta täydentää esityksen perusteluja vastaavasti (HE 101/2009 vp, s. 25/II) siten, että vaarantamiskielto on määrättävä, jos suojelun turvaaminen sitä välttämättä edellyttää.

Vaarantamiskielto on lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin mukaan voimassa, kunnes suojelua koskeva asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei valitusviranomaisen toisin määrää. Suojelupäätöksen tekemiselle ei ole asetettu määräaika. Voimassa olevan rakennussuojelulain nojalla lääninhallituksen on käsiteltävä suojelua koskeva asia kahden vuoden kuluessa toimenpidekiellon antamisesta. Esityksessä määräajan poistamista on perusteltu sillä, että asia on hallintolain mukaan joka tapauksessa käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Käytännössä väliaikaisten kieltojen ja rajoitusten mahdolliset vaarat omaisuudensuojan toteutumiseksi voivat kuitenkin aiheutua juuri niiden pitkästä kestosta (vrt. PeVL 38/1998 vp, s. 6/I), jota täsmällinen määräaika on omiaan estämään. Määräajan asettamista tällaisissa tapauksissa puoltaa myös perustuslain 21 §:n 1 momentin säännös oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheutonta viivytystä. Tavoitteena tulisi olla, että asiat käsitellään vuoden kuluessa. Vaarantamiskiellosta aiheutuvien rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden sekä omistajan oikeusturvan ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen varmistamiseksi lakiehdotukseen on syytä lisätä voimassa olevan rakennussuojelulain 9 §:n 3 momenttia vastaava säännös.

Korvaussäätely. Rakennuksen omistajalla on 1. lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada valtiolta täysi korvaus, jos suojelusta tai vaarantamiskiellosta aiheutuu hänelle merkityksellistä vahinkoa tai haittaa. Sama oikeus on pykälän 3 momentin nojalla myös rakennuksen omistajan vertaisella haltijalla sekä rakennukseen kohdistuvan vuokra- tai käyttöoikeuden taikka muun näihin verrattavan erityisen oikeuden haltijalla.

Omaisuuksensuoja sisältää muun muassa omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan. Omistajan oikeuksia voidaan kuitenkin rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut edellytykset mukaan lukien suhteellisuusvaatimuksen (PeVL 49/2002 vp, s. 2/II). Perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei kuitenkaan johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon selvitettyä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua (ks. PeVL 38/1998 vp, s. 3). Perustuslaista ei toisaalta seuraa estettä sen edellyttämää paremmalle korvaussäätelylle etenkin, jos korvausten määrä ei muodostu niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua kulttuuriperinnön suojeluvastuuta jouduttaisiin tämän vuoksi olennaisesti rajoittamaan. Valtiosäännöstä ei omaisuuden käyttörajoituksen yhteydessä myöskään johdu estettä asettaa merkityksellisen haitan korvauskynnystä täyden korvauksen määräämiselle (PeVL 21/1996 vp, s. 3/I). Näihin arvioihin ei vaikuta se, että esityksessä ehdotetaan korvausvelvollisuuden ulottuvan voimassa olevasta laista poiketen myös vaarantamiskiellosta aiheutuviin merkityksellisiin vahinkoihin ja haittoihin.

Säätelyssä käytetty termi "merkityksellinen vahinko tai haitta" jää perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen valossa melko väljäksi. "Merkityksellinen" on käsitteenä avoimempi ja moniselitteisempi kuin esimerkiksi lainsäädännössä yleisesti käytetyt sinänsä joustavat käsitteet "huomattava", "merkittävä" tai "vähäinen". Korvaamiskynnystä tarkentavat kuitenkin jossain määrin lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentin säännökset, joiden perusteella korvattavaksi tulevat lähinnä sellaiset kustannukset, jotka ylittävät tavanomaisen kunnossapitovastuun. Lisäksi on huomattava, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyssä luonnonsuojelulaissa on käytetty "mer-

kityksellisen haitan" käsitettä (PeVL 21/1996 vp, s. 3, ks. myös PeVL 15/2003 vp, s. 2/II). Säätely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Lakiehdotuksen 13 §:n 1 momenttia on valiokunnan mielestä kuitenkin tarpeen tämentää maininnalla siitä, että vahingon tai haitan merkityksellisyyttä arvioitaessa otetaan huomioon suojelumääräyksen tai vaarantamiskiellon sisältö ja kesto. Tällainen maininta selkeyttäisi korvausvelvollisuuden arvioinnin perusteita esimerkiksi tapauksessa, jossa kysymys on vaarantamiskiellosta johtuvan tuloa tuottavan käytön keskeytymisen korvaamisesta.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää ympäristövaliokunnan huomiota siihen, että lakiehdotuksen 14 §:ssä tarkoitettua olosuhteiden olennaisesta muutoksesta johtuvaa korvausvelvollisuutta ei ole kiinnitetty vahingon tai haitan merkityksellisyyteen. Jos tarkoituksena on tässäkin tapauksessa asettaa vahingon tai haitan korvattavuudelle korkeampi kynnyksen, on tästä syytä ottaa maininta säännökseen.

Kotirauhan suoja

Museovirastolla tai sen määräämällä museoviranomaisella sekä alueellisella ympäristökeskuksella on 1. lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin mukaan oikeus päästä rakennukseen tai sen huonetiloihin, jos on perusteltu syy epäillä, että rakennuksen suojelua koskevia tai vaarantamiskiellon yhteydessä annettuja määräyksiä on rikottu. Asunnossa tarkastus voidaan kuitenkin toimittaa vain, jos on epäily sellaisesta rangaistavasta menettelystä, josta voi seurata vankeusrangaistus.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan suojan kannalta. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (PeVL 34/2009 vp, s. 3/I, PeVL 16/2004 vp, s. 5/II). Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittä-

miseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on ole-
massa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä la-
kia rikotun tai rikottavan. Sääntelyn oikeasuhtai-
suuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana
on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua
enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuu-
deltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi
(PeVL 8/2006 vp, s. 2/I, PeVL 40/2002 vp, s. 2,
ks. kuit. myös PeVL 69/2002 vp, s. 2—3 ja
PeVL 7/2004 vp, s. 2/II).

Toimivalta tarkastuksen suorittamiseen asun-
nossa on lakiehdotuksessa sidottu epäilyyn sel-
laisesta rangaistavasta menettelystä, josta voi
seurata vankeusrangaistus. Käytännössä tämä
viittaa rikoslain 48 luvun 6 §:n 1 momentin mu-
kaiseen rakennussuojelurikokseen, jonka enim-
mäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Tältä
osin valiokunnalla ei ole sääntelystä huomautet-
tavaa. Perustuslain 10 §:n 3 momentin johdosta
lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin toista virket-
tä on kuitenkin täydennettävä niin, että tarkastus

voidaan toimittaa vain, jos se on rangaistavan
menettelyn selvittämiseksi välttämätöntä (ks.
PeVL 16/2004 vp, s. 5—6). Tämä on edellytys
lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain
sääntämisyksikössä. Lisäksi tarkastuksen
kohteeksi on syytä määritellä "asunnon" asemes-
ta "kotirauhan piiriin kuuluvat tilat", jos sään-
nöksen tarkoituksena on, että tarkastustoimival-
ta ulottuu kaikkiin pysyväisluonteiseen asumi-
seen käytettäviin tiloihin.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä ta-
vallisen lain sääntämisyksikössä,
1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valio-
kunnan sen 18 §:n 1 momentista tekemä
valtiosääntöoikeudellinen huomautus
otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 26 päivänä helmikuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Jacob Söderman /sd
jäsen. Tuomo Hänninen /kesk
Ulla Karvo /kok
Esko Kiviranta /kesk
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucélér /r

Ville Niinistö /vihr
Tuula Pelttonen /sd
Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk
Tuulikki Ukkola /kok
Antti Vuolanne /sd
vjäs. Johannes Koskinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.