

Tuomas Ojanen

11.11.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 182/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta

Arvioinnin lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rakennusperinnön suojelemisesta annettua lakia ja rikoslakia tavalla, jonka yksityiskohdista viittaa esityksestä ilmenevään.

Esityksen tavoitteena on edistää rakennussuojelun, suojelusta poikkeamisen ja muutoksenhaun menettelyjä sekä selkeyttää viranomaisten välistä työnjakoa ja asianosaisten asemaa. Esityksellä pyritään etenkin nopeuttamaan ja sujuvoittamaan rakennussuojeluprosesseja sekä tällä tavoin puuttamaan nykyisen alistus- ja muutoksenhakumenettelyn aiheuttamaan suojeluasioiden pitkittymiseen.

Kuten esityksen valmistelua kuvaavasta jaksosta tarkemmin ilmenee, esityksen valmistelussa on hyödynnetty edellisen hallituskauden aikana tehtyä valmistelutyötä. Edelleen esityksen valmistelua selostavista jaksoista ilmenee, että esitysluonnoksesta saadun lausuntopalautteen perusteella esitys on muuttunut merkittävästikin osaksi juuri sellaisten kysymysten osalta, joita voidaan pitää merkityksellisinä perustuslain kannalta. Viittaa varsinkin esityksen supistamiseen rajaamalla suojelun ja vaarantamiskiellon perusteella määrättävän korvauksen kynnystä ja määrää koskevat ehdotukset 13 §:n muuttamisesta ja 13 a §:n lisäämisestä pois esityksestä (s. 29). Samoin valitusoikeussäännöksiä sekä osallistumisoikeuksia koskeva sääntely kehittyi jatkovalmistelussa (s. 30).

Esityksen verraten laajassa säätämisyjärjestysjaksossa (s. 40-46) ehdotettua sääntelyä on arvioitu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn, perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan, perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen, perustuslain 20 §:n 1 momentin ympäristöperusoikeuden ja perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen kannalta. Lisäksi ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain 17 §:n 3 momentissa ja perustuslain 121 §:n 4 momentissa saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien sekä perustuslain 80 §:n näkökulmasta.

Nähdäkseni esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ilmeneviin lähtökohtiin ei ole muutoin olennaista lisättävänä kuin painottaa yhtäältä sitä, että laki rakennusperinnön suojelemisesta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ja että valiokunnan lausunnossa linjattiin tuolloin myös nyt ehdotettujen muutosten esille tuomia perustuslaillisia kysymyksiä varsinkin käyttörajoitus- ja korvaussääntelyn osalta (PeVL 6/2010 vp). Toisaalta on huomautettava nyt ehdotetun sääntelyn kytkennöistä perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännökseen sekä tähän liittyen siitä, että

perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on 2010-luvulla edelleen vahvistunut (ks. erit. PeVL 69/2018 vp, ks. myös PeVL 55/2018 vp).¹

Arvio

Nähdäkseni hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjaksossa on tehty asianmukaisen informatiivisesti selkoa esityksen perustuslakikytkennöistä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioiden. Koska säätämisyjärjestysperusteluista ilmenevään voidaan nähdäkseni olennaisessa määrin yhtyä, ei ole syytä toistaa esityksestä ilmenevää tässä. Sitä vastoin tyydyn tuomaan esiin seuraavia täydentäviä näkökohtia:

- *Perusoikeuksien edistäminen.* Esityksessä ei ole lukuisten muiden perustuslakivaliokunnassa arvioitavien hallitusten esitysten tapaan kysymys perusoikeuksien rajoittamisesta, vaan huomattavassa määrin myös perusoikeuksien edistämisestä ja kehittämisestä. Viittaa varsinkin ehdotettuihin säännöksiin vireilletulo-oikeudesta ja muutoksenhausta siltä osin kuin ehdotetulla sääntelyllä laajennettaisiin yhteisöjen mahdollisuuksia tehdä rakennussuojeluesitys ja valittaa suojelupäätöksestä tai siitä poikkeamisesta sekä parannettaisiin kuulemismenettelyjen kattavuutta.² Tällä tavoin ehdotettu sääntely toteuttaa julkiselle vallalle ja tällöin varsinkin lainsäätäjälle perustuslain 20 §:n 2 momentissa osoitettua toimeksiantoa turvata jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Muutoinkin ehdotettu sääntely kokonaisuutena pyrkii edistämään kulttuuriperinnöstä kannettavan vastuun toteuttamista perustuslain 20 §:n ja 22 §:n mukaisella tavalla lisäämällä yhtäältä yksityisen mahdollisuuksia hakea rakennusperinnön säilymistä turvaavia ratkaisuja ja toisaalta parantamalla viranomaisen edellytyksiä käsitellä hakemukset ja valvonta-asiat selkein menettelytavoin ja viivytyksettä.

Lisäksi ehdotettu sääntely vireilletulosta, kuulemisesta ja lausunnoista huomioisi perustuslain 17 §:n 3 momentissa saamelaisille alkuperäiskansana turvattuja kulttuurisia oikeuksia olkoonkin, että tältä kannalta voidaan lähinnä puhua perustuslain 17 §:n 3 momentista ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaisten vähimmäisvaatimusten toteuttamisesta. Esityksestä ilmenee, että tarkoituksena on edelleen koettaa kehittää saamalaisten kulttuuri-itsehallintoa rakennusperintölainsäädäntöä laajemmin uudistettaessa (ks. erit. jakso 4.2).

¹ Ks. myös perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen oikeudellisen merkityksen vahvistumisesta Tuomas Ojanen, Ympäristöperusoikeus 25 vuotta: perustuslain 20 §:n soveltaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa 1995-2020. Teoksessa Kari Kuusiniemi ym. (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950-25/8-2020. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2020, s. 285-302.

² Tosin näissä säännöksissä on pitkälti kysymys korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä jo tehtyjen, osallistumisoikeuksia edistävien tulkintojen kodifioinnista. Ks. esitys, s 15, ks. myös Ojanen, s. 298-301.

Kaiken kaikkiaan esitys on perusoikeuksien toteutumista edistävänä valtiosääntöoikeudellisesti virkistävä poikkeus erilaisia perusoikeusrajoituksia tarkoittavien esitysten valtavirrassa.

- *Vammaisyleissopimuksen merkitys.* Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus ja sen valinnainen lisäpöytäkirja (SopS 27/2016, *vammaisyleissopimus*, kansainvälinen lyhenne: CRPD) tuli voimaan 10.6.2016 Suomessa. Esityksessä vammaisyleissopimuksen huomiointi jää kuitenkin muutamien yleisluontoisten mainintojen varaan (ks. s. 3, 32 ja 35).

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tulisikin perustuslain 22 §:n takia huomauttaa siitä, että ehdotettua sääntelyä tulisi tulkita ja soveltaa ottaen huomioon vammaisyleissopimus. Tällöin keskiössä ovat etenkin vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan ja 9 artiklan mukaiset velvoitteet.

Yleissopimuksen 4 artiklassa määrätään yleisistä velvoitteista täsmentämällä niitä keinoja, joita käyttämällä voimassa olevien ihmisoikeussopimusten ja muiden asiakirjojen sisältämät oikeudet voidaan täysimääräisesti ja ilman syrjintää taata vammaisille henkilöille. Keskeisimpiä yleisiä velvoitteita ovat 4 artiklan 3 kappaleen mukaiset neuvottelu- ja osallistamisvelvoitteet.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentti n:o 7 (9.11.2018) käsittelee vammaisten henkilöiden, vammaiset lapset mukaan lukien, osallistumista heitä edustavien järjestöjen kautta sopimuksen toimeenpanoon ja seurantamenettelyyn (General Comment No. 7: Article 4.3 and 33.3: Participation with persons with disabilities in the implementation and monitoring of the Convention, CRPD/C/GC/7). Yleiskommentissa painotetaan muun muassa sitä, että yleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukainen neuvottelu- ja osallistamisvelvoite koskee yhtäläisesti kaikkia vammaisia henkilöitä riippumatta heidän vammansa laadusta taikka muista ominaisuuksista (16 kappale), että velvoite koskee kaikkia lainsäädäntö-, hallinto- ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla välitön tai välillinen vaikutus vammaisten henkilöiden oikeuksiin ja että neuvottelu- ja osallistamisvelvoitteen tarkoituksena on varmistaa vammaisten henkilöiden tietämyksen ja elämäkokemuksen huomioon ottaminen lainsäädäntö-, hallinto- tai muista toimenpiteistä päätettäessä (18 kappale). Yleiskommentissa mainitaan esimerkkeinä välittömästi vaikuttavista toimenpiteistä laitoshoidon lopettaminen, sosiaalivakuutus, vammaiseläkkeet, henkilökohtainen apu, esteettömyysvaatimukset ja kohtuulliset mukautukset (20 kappale).

Yleissopimuksen 9 artiklan määräyksissä on taas kysymys esteettömyydestä ja saavutettavuudesta. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentti No 2/2014 täsmentää näitä velvoitteita. (General Comment No. 2: Accessibility, adopted 11 April 2014, CRPD/C/GC/2).

Käytännössä vammaisyleissopimuksen 4.3 artikla, sellaisena kuin sen sisältö täsmentyy vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentissa ja muissa kannanotoissa, tulisi huomioida ehdotettujen säännösten tulkinnassa ja soveltamisessa varsinkin siltä osin kuin kysymys on asian vireilletulosta (5 §) ja asianosaisten kuulemisesta ja lausunnoista (7 §) sekä muutoksenhausta

(21 §). Vammaisyleissopimuksen 9 artikla taas tulisi huomioida siltä osin kuin kysymys on esimerkiksi poikkeamisesta suojeluesityksestä (10 a §).

- *Resurssoinnin ja ohjauksen tarve.* Ehdotettu sääntely korostaa ELY-keskusten sekä alueellisten hallinto-oikeuksien roolia suojelupäätöksenteossa tavalla, joka edellyttää riittävien voimavarojen ja asiantuntemuksen turvaamista niille, jotta esityksen perustuslain 20 §:ään kytkeytyvät tavoitteet voidaan tosiasiallisesti saavuttaa. Tässä yhteydessä on syytä painottaa tarvetta turvata soveltamiskäytännön yhtenäisyys, jota ehdotettavalla sääntelyllä poistettava alustusmenettely on toistaiseksi taannut valtakunnallisesti.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on oikein kiinnitetty huomioon näihin seikkoihin seuraavasti: ”Rakennusperintölain soveltamiskäytännön yhtenäisyys on tarkoitus varmistaa yhteistyömenettelyillä ja viranomaisohjauksella. ELY-keskusten välisellä säännöllisellä yhteydenpidolla, koulutuksella ja yhteisillä menettelytavoilla varmistetaan, ettei lain soveltaminen eriydy alueellisesti. Yhteistyön on tarpeen olla tiivistä myös Museoviraston kanssa. Ympäristöministeriö seuraa lain soveltamista tiedoksi saamistaan päätöksistä ja voi tarvittaessa järjestää yhteistä ohjausta tai koulutusta. Ministeriö voi myös tukea ELY-keskuksia yksittäisissä lainsoveltamiskysymyksissä.” (s. 40)

Kun otetaan huomioon, että perustuslakivaliokunta kiinnitti jo rakennusperintölakia säädettäessä huomiota ehdotetun sääntelyn mahdollisiin yhdenvertaisuusongelmiin sekä yleisemminkin siihen, että rakennusperintösuojelun taso voi muodostua maan eri osissa hyvin erilaiseksi (PeVL 6/2010 vp), perustuslakivaliokunnan lausunnossa nyt käsillä olevasta esityksestä olisi osaltaan syytä huomauttaa tarpeesta turvata ELY-keskusten ja hallinto-oikeuksien riittävät resurssit, samoin kuin eri ELY-keskusten toiminnan koordinointi ja ohjaus soveltamiskäytännön laadukkuuden ja yhtenäisyyden varmistamiseksi.

Helsingissä 11. päivänä marraskuuta 2020

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki