

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESIITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI RAKENNUSPERINNÖN SUOJELEMISESTA ANNETUN LAIN JA RIKOSLAIN 48 LUVUN 6 §:N MUUTTAMISESTA (HE 182/2020 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rakennusperinnön suojelemisesta annettua lakia ja rikoslakia. Rakennusperinnön suojelemisesta annettua lakia muutettaisiin siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) tekemien rakennussuojelupäätösten alistamisesta ympäristöministeriön vahvistettaviksi luovuttaisiin. Rakennussuojelupäätöksistä valitettaisiin alueelliseen hallinto-oikeuteen. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännökset mahdollisuudesta hakea poikkeusta suojelupäätöksestä. Muutoksia kohdistuisi myös menettelysäännöksiin, kuten säännöksiin suojeluesityksen tekemisestä sekä asianosaisten ja viranomaisten kuulemisesta. ELY-keskukselle säädettäisiin velvollisuus ilmoittaa lain vastaisista teoista esitutkintaviranomaiselle. Lisäksi rakennusperinnön suojelemisesta annetussa lain säännökseen rakennussuojelurikkomuksesta ja rikoslain sääntelyyn rakennussuojelurikoksesta täydennettäisiin. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa on käyty läpi lakiehdotusten suhdetta perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen, 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, 15 §:n mukaiseen omaisuuden suojaan sekä 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin mukaiseen saamelaisten oikeuteen omaan kieleen ja kulttuuriin. Ehdotettua sääntelyä on arvioitu myös perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden, 21 §:n mukaisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon sekä 80 §:ssä asetuksenantovallasta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä säädetyn kannalta. Lisäksi arvioinnissa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. *Lakiehdotuksilla on yhtymäkohtia myös perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, mutta esityksessä ei tätä ole käyty läpi. Tällä puutteella ei kuitenkaan käsittäkseni ole säätämisjärjestykseen vaikuttavaa merkitystä. Muilta osin esityksessä tehtyä perustuslainmukaisuusarviointia voidaan pitää kattavana ja pääpiirteissään muutoinkin asianmukaisena.*

Esityksessä on lueteltu erinäisiä asiaan kytkeytyviä Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston piirissä tehtyjä kansainvälisiä sopimuksia, kuten vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus (SopS 27/2016) ja kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä tehty niin sanottu Faron sopimus (SopS 50/2018). *Esityksen perustuslakijaksossa taikka muuallakaan esityksessä ei ole kuitenkaan varsinaisesti käyty läpi lakiehdotusten suhdetta asiassa olennaisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Nähdäkseni Suomea koskevista ihmisoikeusvelvoitteista ei johdu esteitä ehdotetulle sääntelylle.*

Rakennusperinnön suojelemisesta annetussa laissa säädettyjen rakennussuojelupäätösten tekeminen merkitsee omaisuuden käyttörajoituksia, ja laissa on säädetty tämän vuoksi myös vahinkojen korvaamisesta. Nyt arvioitavana oleva esitys rakentuu näiden seikkojen osalta pitkälti nykyisessä rakennussuojelulaissa omaksuttujen, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjen (PeVL 6/2010 vp), perusratkaisujen varaan. Esityksessä ei ole ehdotettu muutettavaksi esimerkiksi suojelupäätösten edellytyksiä. Ehdotetut säännökset suojeluesityksen tekoon oikeutettujen tahojen laajennuksesta (5 §) ja suojelupäätöksestä poikkeamisesta (10 a–c §) sekä korvauksen määräämistä koskevan sääntelyn muuttamisesta (15 §) samoin kuin olosuhteiden muutosta koskevan 14 §:n kumoamisesta eivät muodostu perustuslain kannalta ongelmallisiksi. Kyse on valtaosin ennemminkin sääntelystä, jolla voidaan vähentää omaisuuden käyttöön ja siten perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan kohdistuvia rajoituksia. Rakennussuojeluesitystä koskevilla ja kuulemismenettelyjen kattavuutta laajentavilla säännöksillä edistettäisiin puolestaan perustuslain 20 §:n mukaista jokaisen mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Lakiehdotusten ja niiden perustelujen valossa jää nähdäkseni tarpeelliseksi tarkastella vielä erikseen etenkin rakennussuojelupäätösten alistamisesta luopumisen ja ehdotetun muutoksenhakujärjestelmän perustuslainmukaisuutta. Esittämäni arviot kohdistuvat lakiehdotukseen rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain muuttamisesta (1. lakiehdotus).

Rakennussuojelupäätösten alistamisesta luopuminen ja ehdotettu muutoksenhakujärjestelmä

Esityksessä ehdotetaan rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 9 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että ELY-keskusten tekemien rakennussuojelupäätösten alistamisesta ympäristöministeriön vahvistettaviksi luovuttaisiin. Lain 21 §:n sääntelyä muutoksenhausta muutettaisiin siten, että rakennussuojelupäätöksistä valitettaisiin ympäristöministeriön sijasta suoraan alueelliseen hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Lisäksi valitusoikeutta laajennettaisiin siten, että suojelua koskevasta päätöksestä ja suojelupäätöksestä poikkeamista koskevasta päätöksestä voisi tehdä valituksen asianosaisten lisäksi suojeluesityksen tekijä, rakennuksen sijaintikunta, Museovirasto ja asiassa yleistä etua valvova viranomainen. Valitusoikeus olisi myös saamelaiskäräjillä, jos päätös koskee saamelaisten kotiseutualuetta tai saamelaista rakennusperintöä, ja kolttien kyläkokouksella, jos päätös koskee koltta-aluetta tai kolttasaamelaista rakennusperintöä. Ehdotukseen sisältyy lisäksi säännökset asianosaisten kuulemisesta (7 §).

Sääntelyllä on merkitystä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvaperusoikeuden kannalta. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 21 § sisältää perussäännöksen jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentti koskee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon muita ulottuvuuksia. Pykälässä edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena.

(HE 309/1993 vp, s. 72.) Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan viranomaisen päätöstä voidaan luonnehtia perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla yksilön oikeutta koskevaksi silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (PeVL 51/2010 vp, s. 2, PeVL 52/2002 vp, s. 3, PeVL 16/2000 vp, s. 4, PeVL 12/1997 vp, s. 1). Perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (HE 309/1993 vp, s. 74, ks. esim. PeVL 68/2014 vp, s. 2–3, PeVL 33/2012 vp, s. 3, PeVL 10/2012 vp, s. 5, PeVL 23/2011 vp, s. 2, PeVL 16/2011 vp, s. 2).

Hallinnon muutoksenhakua koskevassa uudemmassa tulkintakäytännössään, kuten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019) säädettäessä, perustuslakivaliokunta on painottanut varmistumista siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyys että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Valiokunta on kiinnittänyt erityisesti huomiota siihen, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Valiokunta on katsonut, että alueellisten hallinto-oikeuksien asema on vahvistunut sekä lainsäädännöllisten toimenpiteiden että näiden tuomioistuinten asiantuntemuksen ja tehtävien lisääntymisen seurauksena. (PeVL 50/2018 vp, s. 4, ks. PeVL 36/2014 vp, s. 4, PeVL 34/2012 vp, s. 4, PeVL 33/2012 vp, s. 4–5, PeVL 32/2012 vp, 2–4.) Perustuslakivaliokunta on myös korostanut, että oikaisuvaatimusmenettelyä ei ole syytä säilyttää tai ottaa käyttöön silloin, jos oikaisuvaatimusvaihe tarpeettomasti pidentää asian käsittelyn kokonaiskestoa (PeVL 55/2014 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hallintolainkäyttöjärjestelmässä poikkeuksellisenä. Valiokunta on katsonut etenkin viranomaisen yleisen muutoksenhakuoikeuden voivan muodostua ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin viranomainen saatetaan nähdä asianosaisen muodolliseksi vastapuoleksi. Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta mahdollisena, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin tai jos sitä voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muutoin perusteltuna. (Ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 5–6, PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 58/2006 vp, s. 9, PeVL 4/2005 vp, s. 3, PeVL 45/2006 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 10.) Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu lakia säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi jatkovalitukseen liittyen, että viranomaisen valitusoikeus turvaisi oikeuskäytännön tasapuolisen kehittymisen niin, että oikeuskäytäntöä ohjaavia ylimmän oikeusasteen ratkaisuja saataisiin myös tapauksissa, joissa hallinto-oikeus on ratkaissut asian yksityisen asianosaisen eduksi. Ehdotettua säännöstä viranomaisen muutoksenhakuoikeudesta voitiin perustuslakivaliokunnan mielestä sen yleisestä luonteesta huolimatta pitää mahdollisena perustuslain 21 §:n asianmukaisen tuomioistuinmenettelyn kannalta. (PeVL 50/2018 vp, s. 7.)

Nyt arvioitava olevan esityksen mukaan Museoviraston valitusoikeus olisi perusteltu, kun otetaan huomioon, että rakennussuojelupäätöksillä on myös laajempaa yleistä etua palvelevaa merkitystä rakennusperinnön säilyttämiseksi. Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 4 §:n 2 ja 3 momentin mukaan Museovirasto toimii rakennusperinnön säilyttämistä valvovana valtakunnallisena viranomaisena ja asiantuntijana. Esityksen mukaan sijaintikunnalla olisi pe-

rusteltua olla valitusoikeus puolestaan, koska rakennuksen suojelua tai siitä poikkeamista koskeva päätös voi vaikuttaa kunnan maankäytön suunnitteluun. Kunnalla on myös velvollisuus huolehtia alueellaan kulttuuriympäristön tilan ja kehityksen seurannasta. Ympäristölainsäädännössä yleistä etua valvovalla viranomaisella on usein valitusoikeus (ks. esim. ympäristönsuojelulain, 527/2014, 191 §).

Esityksellä rakennussuojelupäätöksiin liittyvästä muutoksenhausta poistettaisiin yksi muutoksenhakuporras, kun alistusmenettely purettaisiin ja valittaminen ELY-keskuksen päätöksestä tapahtuisi hallintovalituksella alueelliseen hallinto-oikeuteen. Vuoteen 2016 saakka ympäristöministeriön päätöksestä valitettiin suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Asiassa on lisäksi huomattava, että alueelliset hallinto-oikeudet käsittelevät rakennussuojelua koskevia valitusasioita myös maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) nojalla. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua laki koskevassa hallituksen esityksessä on tuotu esille, että tavoitteena on ollut luopua alistusmenettelystä kokonaan. Lakiin kuitenkin edelleenkin sisällytettiin hallintolainkäyttölain (586/1996) tavoin yleissäännös valitustiestä alistusasioissa, koska erityislainsäädännössä on edelleen jonkin verran alistusasioita. (HE 29/2018 vp, ks. kirkkolaki, 1054/1993, laki ortodoksisesta kirkosta, 985/2006, puolustustilalaki, 1083/1991, yhteisaluelaki, 758/1989).

Ehdotettua muutosta valittamisesta hallinto-oikeuteen ympäristöministeriön sijaan voidaan pitää yhteensopiva viimeaikaisen hallintolainkäytön kehittämisen kannalta. Esityksen mukainen menettely olisi sen lähtökohdan mukainen, että viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Ottaen huomioon myös sen, mitä perustuslakivaliokunta on lausunut oikaisuvaatimusmenettelystä, voidaan ehdotettua muutoksenhakua hallintovalitusmenettelyssä pitää asianmukaisena. Tämä on perusteltua muun ohella siksi, ettei kyse ole asiaryhmästä, jossa rutiininomaisesti ratkaistaan paljon asioita. Muutoksenhakumahdollisuuksien riittävyttä kokonaisuutena harkittaessa on merkityksellinen myös ehdotettu uusi poikkeamislupamenettely, joka lisäisi rakennuksen omistajan ja haltijan mahdollisuuksia saattaa suojelupäätöksen jälkeen ilmenevät seikat viranomaisen harkittavaksi. Poikkeamislupapäätöksestä voisi valittaa hallintotuomioistuimeen samoin kuin suojelupäätöksestä. Näin ollen voidaan arvioida, että ehdotettu muutoksenhakumenettely kokonaisuutena turvaa asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät perustuslain 21 §:stä johtuvat oikeusturvatakeet.

Myös ehdotettua viranomaisten muutoksenhakuoikeutta voidaan pitää asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen perusteltuna. Muutoinkaan valitusoikeudesta ehdotettua sääntelyä ei voida pitää ongelmallisena. Valitusoikeuden laajentamisella turvattaisiin perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan toteutumista. Lisäksi saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen valitusoikeudella toteutettaisiin perustuslain 17 §:n 3 momentissa ja 121 §:n 4 momentissa turvattuja saamelaisten oikeuksia. Ehdotetuilla säännöksillä, mukaan lukien perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaiseen hyvään hallintoon kuuluvat kuulemista koskevat säännösehdotukset, turvattaisiin osaltaan myös perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaista jokaisen oikeutta vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.

Helsingissä 10.11.2020

Anu Mutanen, OTT, dosentti, yliopistonlehtori