

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,

20 päivänä joulukuuta 1983

Lausunto n:o 6

Laki- ja talousvaliokunnalle

Laki- ja talousvaliokunta on kirjeellään 16 päivästä joulukuuta 1983 eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 45 rakennussuojelua koskevaksi lainsäädännöksi, johon sisältyvät lakiehdotukset rakennussuojelulaiksi, jäljempänä suojelulakiehdotus, ja laiksi rakennuslain muuttamisesta, jäljempänä rakennuslakiehdotus. Asian johdosta ovat olleet kuultavina osastopäällikkö Markku Linna, toimistopäällikkö Matti Lähdeoja, hallitussihteeri Pirkko Metsärinta ja hallitussihteeri Ritva Bäckström opetusministeriöstä, ylijohtaja Olavi Syrjänen ja hallitusneuvos Juhani Maljonen ympäristöministeriöstä sekä professori Mikael Hidén, professori Veikko O. Hyvönen ja professori Ilkka Saraviita. Käsiteltävään asiaa yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Perustuslakivaliokunnan aikaisempi lausunto

Hallitus antoi 24 päivänä heinäkuuta 1982 eduskunnalle hallituksen esityksen n:o 105 rakennussuojelua koskevaksi lainsäädännöksi, jäljempänä aikaisempi esitys, joka sisälsi ehdotukset rakennussuojelulaiksi ja laiksi rakennuslain muuttamisesta. Perustuslakivaliokunta antoi aikaisemmasta esityksestä laki- ja talousvaliokunnan eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytämän lausunnon n:o 16 (1982 vp.), jäljempänä perustuslakivaliokunnan lausunto, joka on otettu tämän lausunnon liitteeksi. Laki- ja talousvaliokunta ei kuitenkaan ehtinyt antaa aikaisemmasta esityksestä mietintöä vuoden 1982 valtiopäivillä, joten esitys raukesi valtiopäiväjärjestyksen 35 §:n mukaisesti.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen

n:o 45 perusteluissa todetaan, että esitys on lähes samansisältöinen aikaisemman esityksen kanssa ja että esitystä laadittaessa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa aikaisemmasta esityksestä esitetyt valtiosääntöoikeudelliset huomautukset. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta tässä yhteydessä viittaa tämän lausunnon liitteeksi otettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja käsittelee nyt hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia vain siltä osin kuin siihen on aihetta ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnon ja hallituksen esitykseen sen johdosta tehdyt muutokset aikaisempaan esitykseen verrattuna.

Toimenpidekiellot

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa pidetään välttämättömänä väliaikaisten toimenpidekiellon kohteeksi joutuvien oikeusturvan kannalta tapauksissa, joissa suojeluasian käsittely ei johda suojelupäätökseen, että väliaikaisen toimenpidekiellon kohteeksi joutuneella on oikeus saada valtiolta tai, rakennuslakiehdotuksen 135 §:n 3 momentin tarkoittamissa tapauksissa, kunnalta korvausta toimenpidekiellosta aiheutuvasta haitasta ja vahingosta, jota on pidettävä hänen olosuhteisiinsa nähden kohtuuttomana. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan edelleen, että suojelupäätöksen yhteydessä määrättävät korvaukset voivat tulla kattamaan myös toimenpidekiellon aiheuttamia haittoja ja vahinkoja, mikäli suojelupäätös tehdään. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa lähdettiin siitä, että suojelupäätöksen johdosta suojelulakiehdotuksen korvaussäännösten mukaisesti maksettavat korvaukset kattavat ne haitat ja vahingot, jotka aiheutuvat suojelumääräyksien mukaisista rajoituksista,

väliaikaisen toimenpidekiellon alkamisesta lukien. Vastaavasti perustuslakivaliokunnan lausunnossa pidetään välttämättömänä, että suojelupäätöksen tekemättä jättämiseen raukeavasta väliaikaisesta toimenpidekiellosta aiheutuneet haitat ja vahingot, jotka ovat olosuhteisiin nähden kohtuuttomia, korvataan toimenpidekiellon kohteeksi joutuneelle.

Hallituksen esityksessä suojelulakiehdotuksen 9 §:ää on aikaisempaan esitykseen verrattuna muutettu siten, että lääninhallituksen on tehtävä päätös suojelukysymyksessä kahden vuoden kuluessa väliaikaisen toimenpidekiellon antamisesta. Lisäksi nyt edellytetään, että toimenpidekiellosta voi erikseen valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle, joka voi määrätä kiellon lakkaamaan. Sen sijaan hallitus ei ehdota korvauksen suorittamista, koska toimenpidekielto hallituksen mielestä on verrattavissa rakennuslain mukaiseen rakennuskieltoon, joten sen mahdollisesti aiheuttamasta haitasta ja vahingosta ei olisi mahdollisuutta saada valtiolta korvausta. Muutokset eivät siten kaikilta osiltaan vastaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytettyä.

Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta toteaa, että määräajan asettaminen ja valitusoikeus ovat sinänsä kansalaisten oikeusturvan kannalta oikeansuuntaisia toimenpiteitä, mutta perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan eivät kuitenkaan riittäviä poistamaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettua välttämättömyyttä korvauksen suorittamiseen. Hallituksen esityksen perusteluissa esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta pitää väliaikaista toimenpidekieltoa tarpeellisenä ja välttämättömänä turvaamistoimenpiteenä lakiehdotusten tavoitteiden toteuttamiselle, joten sitä ei voitane korvata muilla toimenpiteillä. Väliaikainen toimenpidekielto saattaa määräajasta riippumatta pysyä voimassa useita vuosia. Jollei korkein hallinto-oikeus toteaa lääninhallituksen menetelleen virheellisesti tai arvioineen kysymyksessä olevan rakennuksen kulttuurihistoriallisen merkityksen väärin, aiheutta väliaikaisen toimenpidekiellon kumoamiseen ei ole, vaan rajoitusten voimaanjättäminen riippuu lopullisesti suojelupäätöksestä. Suojelupäätöksestä voidaan valittaa valtioneuvostoon, jonka päätöksenteolle ei ole asetettu määräaikaa. Lisäksi samaa kohdetta koskeva suojelumenettely voidaan panna uudestaan vireille, jolloin väliaikaisen toimenpidekiellon yhtämittainen tai lähes yhtämittainen voimassaolo voi jatkua pitkiäkin aikoja.

Pitkäaikaiseksi muodostuva toimenpidekielto saattaa aiheuttaa kohteeksi joutuneen olosuhte-

isiin nähden kohtuuttomana pidettävää vahinkoa tai haittaa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan rakennuslain mukaisiin rakennuskieltoihin ei voida tässä yhteydessä vakuuttavalla tavalla vedota, koska rakennuskieltoja ei voida asiallisesti rinnastaa ainakaan kaikkiin niihin toimenpidekieltoihin, jotka rakennussuojelun puitteissa ilmeisesti voivat tulla kysymykseen. Rakennuskielloista voidaan myöntää ja myös käytännössä myönnetään hyvin merkittävällä tavalla poikkeuksia. Lisäksi rakennuslain yleisiin säännöksiin perustuva ja ensisijaisesti kaavoituksen ja rakentamisen yleisiä tavoitteita palvelemaan tarkoitettu toimenpidekielto, joka kohdistuu ainoastaan yksittäisen rakennuksen tai alueen omistajaan tai haltijaan yksinomaan rakennuslakiehdotuksen 135 §:n 3 momentissa tarkoitettua määräyksen asianomaiseen kaavaan sisällyttämistä varten, on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan pikemminkin rinnastettavissa suojelulakiehdotuksen 9 §:ssä tarkoitettuun erityiseen toimenpidekieltoon kuin rakennuslaissa tarkoitettuihin toimenpidekieltoihin.

Voimassa olevan rakennussuojelulain (572/64) säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa n:o 2 (1964 vp.) perustuslakivaliokunta tuli siihen tulokseen, että lakiehdotus on siihen sisältyvien säännösten, joiden mukaan viranomaisen toimenpitein voitaisiin määrätä miten rakennuksen omistajan on huolehdittava rakennuksen ja sen ympäristön hoidosta, johdosta käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä, koska omistajalla ei olisi oikeutta korvauksen saamiseen valtiolta ja koska sellainen rakennuksen ja sen ympäristön kunnossapito, johon omistaja voitaisiin korvauksetta velvoittaa, ei ilmeisesti tuottaisi omistajalle taloudellista hyötyä.

Suojelulakiehdotuksen 9 §:n mukaan lääninhallituksen tulee määrätessään toimenpidekiellon kieltää rakennuksen kulttuurihistoriallista arvoa vaarantaviin toimenpiteisiin ryhtyminen. Tällaisia toimenpiteitä ovat lähinnä rakennuksen purkaminen ja sen kulttuurihistoriallista arvoa vähentävät muutostyöt. Suojelulakiehdotuksen 9 §:n ja 18 §:n 2 momentista saattaa kuitenkin saada sen käsityksen, että omistaja tai haltija voidaan väliaikaisella toimenpidekiellolla velvoittaa huolehtimaan rakennuksen hoidosta enemmän kuin mitä rakennuslain mukainen kunnossapitovelvollisuus tai muutoin rakennuksen tavallinen kunnossapito edellyttää.

Jos katsotaan olevan riidatonta, että väliaikaisen toimenpidekiellon nojalla omistaja voidaan

ainoastaan velvoittaa pidättäytymään rakennuksen purkamisesta ja sen kulttuurihistoriallista arvoa vaarantavista muutostöistä sinä aikana kun kysymys rakennuksen suojelemisesta on viranomaisen harkittavana ja ettei toimenpidekielto estä häntä muutoin käyttämästä rakennusta tavanomaisella tai kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla hyväkseen eikä myöskään muuttamasta sen käyttötarkoitusta, säännöshdotukset voidaan tältä osin käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä.

Muussa tapauksessa perustuslakivaliokunta katsoo, että suojelulakiehdotuksen 9 ja 18 §:n säännökset, ja vastaavasti rakennuslakiehdotuksen säännökset, edellyttävät tältä osin lakiehdotuksen säätämistä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä sikäli ja siltä osin kuin niiden nojalla katsotaan voitavan määrätä väliaikaisen toimenpidekiellon kohteeksi joutuneen rakennuksen omistaja korvauksetta huolehtimaan rakennuksen tai sen ympäristön hoidosta niiden kulttuurihistoriallisen merkityksen säilyttämiseksi yli sen mitä rakennuslain mukainen kunnossapitovelvollisuus tai rakennuksen tavanomainen kunnossapito muutoin edellyttää.

Perustuslakivaliokunta toteaa edellä esitettyyn viitaten pitävänsä edelleen välttämättömänä, että väliaikaisten toimenpidekieltojen kohteeksi joutuvilla on oikeus, tapauksissa, joissa suojeluasian käsittely ei johda suojelupäätökseen ja kunnossapitovelvollisuus ylittää rakennuslain säätämän velvollisuuden rajat, saada valtiolta tai, rakennuslakiehdotuksen 135 §:n 3 momentin tarkoittamissa tapauksissa, kunnalta korvausta toimenpidekiellosta aiheutuneesta haitasta ja vahingosta, jota on pidettävä heidän olosuhteisiinsa nähden kohtuuttomana.

Korvaussäännöstö

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että korvaussäännöstön puutteellisuudesta johtuen sen hyväksyminen hallituksen esittämässä muodossa edellyttää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista säätämisjärjestystä. Korvaus vahingosta ja haitasta tulee sitoa omaisuuden tavanomaisena pidettävään tai kohtuullista hyötyä tuottavaan käyttöön. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsotaan tavallisen säätämisjärjestyksen käyttämisen edellyttävän rakennussuojelulakiehdotuksen 12 §:n korvaamista säännöksellä, jonka mukaan *rakennuksen omistajalla tai muulla haltijalla, joka suojelumääräyksen perusteella*

on velvollinen huolehtimaan rakennuksen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämisestä, on oikeus saada valtiolta korvaus siitä aiheutuvista kustannuksista ja rasituksista samoin kuin omistajan tai muun haltijan ohella tai sijasta jokaisella rakennukseen kohdistuvan oikeuden haltijalla haitasta ja vahingosta, joka suojelumääräyksen johdosta aiheutuu rakennuksen tavanomaisen tai kohtuullista hyötyä tuottavan käytön estymisestä, joka ei ole merkitykseltään vähäinen. Hallituksen esityksen mukaan oikeus korvaukseen riippuisi yksinomaan tavanomaisen käytön estymisestä aiheutuvasta haitasta ja vahingosta, joka ei ole merkitykseltään vähäinen. Sen lisäksi mitä perustuslakivaliokunta on edellä väliaikaista toimenpidekieltoa käsitellessään lausunut korvaussäännöstöstä valiokunta toteaa vielä seuraavaa.

Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnon korvaussäännöstöä koskevasta osasta ilmenee tavanomainen tai kohtuullista hyötyä tuottava käyttö pitkällä aikavälillä ei ole omistajasta tai haltijasta taikka rakennuksesta riippumaton vakio. Tämän vuoksi myös korvaussäännöstön on otettava huomioon asiaan vaikuttavien olosuhteiden muuttuminen, koska rakennussuojelun tavoitteiden toteuttaminen edellyttää suojelun ajallista pysyvyyttä. Olosuhteiden muutoksesta saattaa olla seurauksena, että omistaja tai haltija ei voi käyttää rakennusta millään rakennuksen laadun ja luonteen huomioon ottavalla tavanomaisella tai kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla hyväkseen. Tällöin on edellytettävä, että omistajalle tai haltijalle korvataan, paitsi sanotunlaisesta käytön estymisestä aiheutuva haitta ja vahinko, myös kaikki rakennuksen kunnossapidosta ja sen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämisestä aiheutuvat kustannukset. Vaihtoehtoisesti rakennus on lunastettava lunastussäännön mukaisesti, jonka soveltamisen osalta hallituksen esityksen perusteluja täydentää voimassa olevan rakennussuojelulain (572/64) säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen n:o 165 (1963 vp.) perusteluissa tältä osin esitetty (s. 7).

Hallituksen esityksessä on oikein pyritty ottamaan huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa aikaisemman esityksen suojelulakiehdotuksen 13 §:n osalta esitetyt huomautukset, joiden mukaan rakennuksen tai alueen kunnossapidosta ja sen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämisestä omistajalle tai haltijalle aiheutuvien kustannusten korvauksen on pitkällä aikavälillä aina vastattava tosiasiallisia kustannuksia. Säännöshdotuksen 3 momentin toinen virke on kuitenkin tässä suhteessa jossain määrin epäselvä ja sitä tulee

asianmukaisesti tarkistaa, jos säännösehdotuksen voidaan katsoa estävän olosuhteiden muutoksen johdosta välttämättömät tarkistukset tai pitkällä aikavälillä syntyvien uusien korvausperusteiden huomioon ottamisen muilta kuin kustannusten, rasitusten, haitan tai vahingon osalta, joista korvaus on jo lainvoimaisesti vahvistettu ja jotka eivät ole luonteeltaan jatkuvia.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ja edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta toteaa, että korvaussäännöstö hallituksen esityksen mukaisena edellyttää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista säätämisjärjestystä, mutta voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä, jos perustuslakivaliokunnan sitä koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan kaikilta osiltaan huomioon.

Lunastussäännöstö

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa lausutaan aikaisemman esityksen lunastussäännöstöstä, että ehdotettu säännös osoittaa riidattomasti vain lunastuskorvauksen määräämismenettelyn, mutta ei sen suuruden määräämisperustetta. Perustuslakivaliokunta edellytti säännösehdotuksen tämentämistä tältä osin. Hallituksen esityksen lunastussäännöstöä on tarkennettu perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

Suojelu- ja rakennuslakiehdotuksen välinen suhde

Hallituksen esityksen mukaan suojelulakiehdotusta sovellettaisiin ensisijassa kaavoittamattomilla alueilla. Asema- ja rakennuskaava-alueella samoin kuin alueella, jolla on voimassa rakennuskielto mainitun kaavan laatimista tai muuttamisesta varten, suojelulakiehdotusta sovellettaisiin pääsääntöisesti vain milloin suojelu ei ole mahdollista rakennuslain säännösten nojalla tai kaavamääräyksen ei voida riittävästi turvata suojeltavan rakennuksen pysyvää säilymistä. Päävastuu rakennussuojelusta on kaavoittamattomilla alueilla lääninhallituksilla. Kaavoitetuilla tai kaavoitettavilla alueilla ensisijainen vastuu rakennussuojelusta on kaavoitusviranomaisella, koska suojelu on tarkoitus toteuttaa kaavan välityksellä. Asianomainen lääninhallitus voi kuitenkin aloittaa suojelumenettelyn kaavoitusviranomaisista riippumatta suojelulakiehdotuksen perusteella. Lisäksi valtioneuvostolla suojelulakiehdotuksen

10 §:n mukaan sekä ympäristöministeriöllä rakennuslain 143 §:n 1 momentin ja rakennuslakiehdotuksen 140 a §:n 1 momentin mukaan olisi oikeus määrätä asema- tai rakennuskaavan muuttamisesta. Ehdotetun järjestelyn tarkoituksenmukaisuutta olisi syytä harkita, koska toisaalta valtioneuvosto ja toisaalta sen alainen ministeriö saisivat päällekkäistä toimivaltaa ja velvollisuuksia. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota päätösvallan siirtämiseen ylemmälle viranomaiselle, koska rakennuslain säännösten soveltaminen tulee olemaan asiallisesti merkittävämpää laatua kuin suojelulakiehdotuksen säännösten soveltaminen kaavoitetuilla tai kaavoitettavilla alueilla. Viitaten perustuslakivaliokunnan lausunnossa jaksossa **Muutoksenhaku valtioneuvostolta** esitettyyn perustuslakivaliokunta pitää asianmukaisena päätösvallan pidättämistä valtioneuvostolle myös rakennuslakiehdotuksen 143 a §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa. Tätä puoltaa lisäksi se, että päätöksenteko näissä kysymyksissä saattaa edellyttää periaatteellisesti merkittävien valtion varainhoitoon ja kunnalliseen itsehallintoon liittyvien näkökohtien punnitsemista.

Lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellisissa tarkasteluissa on olennaista, että kansalaisten oikeusturva on molemmissa järjestelmissä toteutettu samantasoisesti, jotta suojelukohteiden omistajat tai haltijat kaikissa tapauksissa olisivat yhdenvertaisessa asemassa. Perustuslakivaliokunta edellyttääkin, että lakiehdotuksiin mahdollisesti sisältyvät epäyhdenvertaisuudet kummankin suojelumuodon välillä mahdollisuuksien mukaan poistetaan ja että rakennussuojelussa sekä kaavoitetuilla että kaavoittamattomilla alueilla noudatetaan samoja periaatteita.

Muita näkökohtia

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjen huomautusten johdosta hallituksen esityksen suojelulakiehdotuksen 20 §:ään on lisätty uusi 2 momentti, jonka mukaan tarkastuksen tai tutkimuksen toimittamisesta on ilmoitettava vähintään yhtä vuorokautta aikaisemmin omistajalle tai haltijalle sekä säännös virka-avun pyytämisestä, jos pääsy rakennukseen evätään. Täten säännöksen 1 momentti on hallituksen aikaisempaan esitykseen sisältyneen suojelulakiehdotuksen 20 §:n mukainen. Säännös voidaan sanamuotonsa mukaan tulkita siten, että viranomaisilla olisi sekä lain noudattamisen ja soveltamisen valvonnan kannalta tarpeellisten tarkastusten ja tutki-

musten suorittamistarpeesta riippumaton oikeus päästä rakennukseen että oikeus päästä rakennukseen sanotussa tarkoituksessa vastoin omistajan tai haltijan tahtoa.

Tämän vuoksi suojelulakiehdotuksen 20 §:n 1 momentti on tarkistettava siten, että asianomaisilla viranomaisilla on oikeus lain noudattamisen ja soveltamisen kannalta tarpeellisten tarkastusten ja tutkimusten suorittamiseksi päästä suojeltavaksi määrättyyn rakennukseen tai rakennukseen, jonka suojeltavaksi määrääminen on harkittavana, mitä hallitus lieene tarkoittanutkin. Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota uuden 2 momentin yhden vuorokauden määräaikaan, jota voidaan pitää varsin lyhyenä, vaikka se onkin sama kuin rakennuslain 145 a §:ssä. Hallituksen esityksen perusteluista ei ilmene eikä perustuslakivaliokunnalla muutoinkaan ole tiedossaan perustetta, joka vaatisi näin lyhyttä ilmoitusaikaa. Kansalaisten perusoikeuksiin puutumista tai niiden rajoittamista koskevan vakiin-

tuneen käytännön mukaan sanotunlaisen puuttumisen ei tulisi olla ankarampaa kuin on välttämättömästi tarpeen.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten johdosta, kunnioittavasti lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä ja

hallituksen esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä

edellyttäen, että perustuslakivaliokunnan esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Pekka Löyttyniemi

Martti Manninen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Löyttyniemi, varapuheenjohtaja Kemppainen (osittain), jäsenet Alho (osittain), Anttila, Eenilä (osittain), Enävaara, Hämäläinen (osittain), Jansson (osittain), Kivistö (osittain), Kärhä, Louekoski (osit-

tain), Muroma, Nieminen (osittain), Pokka, Skinnari, Viinanen (osittain) ja Zyskowicz sekä varajäsenet Hilpelä (osittain), E. Laine (osittain), Peltari (osittain), Rajamäki (osittain) ja Roos (osittain).

Eriävä mielipide

Hyväksymässään lausunnossa perustuslakivaliokunnan enemmistö laajentaa entisestään omaisuuden perustuslainsuojaa koskevien säännösten tulkintaa. Perustuslakiin vedoten valiokunnan enemmistö vaatii rakennussuojelulainsäädäntöä koskeviin ehdotuksiin erinäisiä muutoksia, jotka tosiasiallisesti vaikeuttavat suojelun toteuttamista yksittäistapauksissa.

Enemmistön kannanotot perustuslain tulkinnasta eivät ole suoraan perustuslaista johdettavissa, eivät seuraa perustuslakivaliokunnan pitkäaikaista käytäntöä eivätkä ole yhteiskunnallisesti järkeviä. Perustuslain, erityisesti sanonnaltaan avointen, joustaviksi normeiksi luokiteltavien perusoikeussäännösten tulkinnassa tulisi perinteisten oikeudellisten argumenttien ohella ottaa huomioon hyvin monenlaisia arvo- ja tavoitenäkökohtia. Myös nyt käsillä olevassa asiassa olisi valiokunnan tullut suorittaa suojeluasioissa esillä olevien arvojen hienojakoinen erittely, vastakkain olevien arvojen perusteellinen vertailu sekä perustuslain sanamuodon sallimien tulkintavaihtoehtojen keskinäinen punninta. Tämä on jäänyt valiokunnan enemmistöltä tekemättä. Enemmistö on tulkinnassaan sivuuttanut rakennussuojelun kulttuuripoliittisesti, kansantaloudellisesti sekä asunto- ja sosiaalipoliittisesti tärkeän merkityksen. Enemmistö on korostanut vain rakennusten ja alueitten omistajien kaventumatonta mahdollisuutta kaikissa oloissa liiketaloudellisesti hyödyntää rakennuksia ja niiden alla olevia alueita tavanmukaisin keinoin.

Meidän mielestämme ei rakennuskelpoisen maan ja rakennusten tuottaman liiketaloudellisen hyödyn maksimointi voi olla hallitseva tekijä hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden suojasäännösten tulkinnassa. Nykyisin esimerkiksi kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten suojelu rinnastuu sellaiseen uudistumattomien luonnonvarojen ja ympäristön suojeluun, jota ryhdyttiin toteuttamaan maa-aineslain säätämisellä. Lausunnossa n:o 8/1981 vp. perustuslakivaliokunta katsoi, ettei viimeksi mainitussa laissa tarkoitettun suojelun mukainen omaisuuden käytön rajoittaminen loukkaa kysymyksessä olevain omistajain normaalia, kohtuullista ja järkevää omaisuuden hyväksikäyttämistä. Tällainen päälähtökohta olisi omaksuttava myös rakennussuojelulainsäädännön yhteydessä. Perustuslain teksti ei aseta tällaiselle tulkinnalle esteitä.

Valiokunnan enemmistön hyväksymässä lausunnossa kosketellaan monia sellaisia seikkoja,

jotka sinänsä saattavat olla hyödyllisiä ja järkeviä tai joiden tarkoituksenmukaisuutta lainsäätäjän on ainakin syytä harkita. Mutta on kokonaan toinen asia puoltaa jonkin säännöksen tarkoituksenmukaisuutta kuin väittää, että perustuslaki vaatii koko säädöksen käsittelemistä perustuslain säätämisyjärjestyksessä, ellei asianomaista säännöstä oteta mukaan lakiin. Asettamalla perustuslain tulkinnan tosiasiallisesti päiväkohtaisen lainsäädäntöpolitiikan palvelukseen valiokunnan enemmistö pahasti horjuttaa perinteistä käsitystä, jonka mukaan lainsäädäntötoiminnassa olisi asiallisestikin mahdollista erottaa toisistaan harkinta, joka kohdistuu lakiehdotuksen sisältöön, ja harkinta, joka kohdistuu säätämisyjärjestykseen. Laventamalla omaisuuden perustuslainturvan tulkintaa juuri kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiselle varsin tärkeäksi koetun rakennussuojelulainsäädännön yhteydessä perustuslakivaliokunta tosiasiasa heikentää yleisen mielipiteen edessä asemaansa perustuslakien objektiivisena ja arvovaltaisimpana tulkitsijana.

Emme voi yhtyä perustuslakivaliokunnan enemmistön kantaan yhdessäkään lausunnan pääkohdassa, osin viimeistä lukuun ottamatta. Enemmistön kanta on tullut valiokunnassa hyväksytyksi vasta osittain hyvinkin tiukkojen äänestysten jälkeen eikä tällaisessa asetelmassa syntyneestä lausunnosta saata tulla sellaista ennakkoratkaisua, johon kiistattomasti voitaisiin vedota tulevissa tulkintatilanteissa. Tässä mielessä nyt hyväksytty lausunto käsittää vain yrityksen muuttaa perustuslain tulkintalinjaa erältä kohdin.

Valiokunnan enemmistö viittaa aluksi valiokunnan edelliseen rakennussuojeluasiassa annettuun lausuntoon (16/1982 vp.). Viittaus olisi mielestämme tullut jättää pois, koska jo tähän edelliseen lausuntoon sisältyi eräitä sellaisia uusia periaatteellisia kannanottoja, jotka eivät olleet asiallisesti riittävän perusteltuja. Tällainen perustelematon kannanotto oli muun muassa väite siitä, että korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 4 ja 5 § tyhjentyvästi määrittelisivät hallitusmuodon 56 §:ssä tarkoitettut poikkeukset ylimmän tuomiovallan käytöstä korkeimman hallinto-oikeuden ulkopuolella. Keskeisin edellisen lausunnan kannanotoista koski kuitenkin korvauskysymystä. Tässä yhteydessä edellinen lausunto sivuutti sen tosiasian, että perustuslaki (HM 6.3 §) edellyttää täyden korvauksen suorittamista vain silloin, kun on kysymys omaisuuden pakkolunastuksesta. Kiinteää omaisuutta koske-

van käyttörajoituksen voimaansaattaminen ei sitä vastoin ole valtiosääntöoikeudelliselta kannalta suoraan ja varauksettomasti rinnastettavissa hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuun pakkolunastukseen. Tällaista suoraa rinnastusta ei perustuslakivaliokunta vuonna 1964 ehdotusta rakennussuojelulaksi käsitellessään edellyttänyt, kun se lausunnossaan luetteli perusteita, joiden mukaan silloisen lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta oli arvioitava.

On tosin paikallaan, että suojelulakiehdotuksessa määrätään maksettavaksi korvaus suojelutoimenpiteestä, jos esimerkiksi rakennuksen siihenastinen käyttö käy mahdolltomaksi. Tällaiseen korvaukseen oikeuttaminen saattaa olla jopa tärkeä peruste — mutta ei ainoa peruste — arvioitaessa lainsäädäntöhankkeen perustuslainmukaisuutta esimerkiksi niitä tapauksia silmällä pitäen, joissa suojelumääräys rajoittaa rakennuksen käyttöä omistajan asunnoksi tai muuhun omistajan kannalta yhtä tärkeään tarkoitukseen. Mutta tässä yhteydessä on varottava esittämästä sellaisia yleisluontoisia perustuslain uusia tulkintoja, jotka vievät omaisuuden perustuslain suojan nykyistä suurempaan korostumiseen ja jotka vieläpä suojaavat yhteisesti hyväksytyjä arvoja hävittäviä toimia.

Perustuslakivaliokunta esitti aiemmassa rakennussuojelulausunnossaan (16/1982 vp.), että perustuslain mukaan valtiolta tulisi saada korvausta vahingosta, joka suojelumääräyksen johdosta aiheutuu "tavanomaisen tai kohtuullista hyötyä tuottavan käytön" estymisestä. Tähän on huomautettava, ettei perustuslaki nimenomaisesti tuollaista korvaussääntelyä vaadi, vaikka hallituksen nyt näkyy omaksuneen tällaisen käsityksen uuden suojelulakiesityksen pohjaksi. Toiseksi "tavanomainen käyttö" merkitsee meidän oloissamme valitettavan usein sitä, että rakennus puretaan ja sen tilalle rakennetaan toinen. Kuitenkaan ei käsityksemme mukaan perustuslaista tulisi tulkinnan laajentamisen kautta hakea suojaa niiden eduille, jotka lain nojalla ja viranomaisten suojelutoimien johdosta joutuvat luopumaan kulttuurihistoriallisesti arvokkaan rakennuksen purkamisesta ja rakennuspaikan uudelleenrakentamisesta ehkä saatavasta taloudellisesta hyödyistä. Käsitteen "kohtuullista hyötyä tuottava käyttö" ottaminen käyttöön merkitsee uuden, arveluttavan kriteerin tuomista aiemmin hyväksytyyn "kohtuullinen ja järkevä käyttö" tilalle.

Toimenpidekielloista perustuslakivaliokunta totesi edellisessä lausunnossaan, ettei korvauskysymys näiden osalta vaikuta sääätämisyjärjestyk-

seen. Uudessa esityksessä on toimenpidekielloille asetettu kahden vuoden enimmäisaika, mutta siitä huolimatta valiokunnan enemmistö tällä kertaa katsoo perustuslain edellyttävän, että väliaikaisesta toimenpidekiellosta aiheutuva käytön estyminen olisi asianomaisille korvattava. Tosi-asiaassa on toimenpidekielto tavoitteiltaan ja vaikutuksiltaan hyvin rinnastettavissa rakennuslain edellyttämiin väliaikaisiin rakennuskieltoihin. Niistä ei lain mukaan korvausta suoriteta, eikä tällaisen sääntelyn katsottu rakennuslakia hyväksyttäessä vuonna 1958 olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Tällainen tulkintalinja on jatkunut rakennuslakia myöhemmin tarkistettaessa. Viimeksi uudistettiin rakennuslain väliaikaiset toimenpidekiellot maa-aineslain säätämisen yhteydessä. Silloin perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (3/1981 vp.), ettei tältä osin ollut valtiosääntöoikeudellisesti huomautettavaa hallituksen esitykseen.

Toimenpidekielloja koskevat suojelulakiehdotuksen kohdat ja vastaavat rakennuslakiehdotuksen säännökset on luonnollisesti kirjoitettava riittävän selviksi, ettei niihin jää tarpeettomasti tulkinnan varaa, erityisesti kun on kysymys omistajan tai vastaavan henkilön velvollisuuksista. Mielestämme ei näihin säännöksiin kuitenkaan sisälly sellaista, mikä edellyttäisi valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista käsittelyjärjestystä. Emme hyväksy hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin mukaisen pakkolunastuskäsitteen ulottamista uusille aloille, joihin se tähänastisen tulkinnan mukaan ei ole kuulunut.

Edellä omaksumamme tulkintalinjan mukaisesti katsomme myös, ettei suojelulakiehdotuksen 13 §:ään — päinvastoin kuin valiokunnan enemmistö väittää — sisälly mitään sellaista, mikä vaatisi valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista käsittelyjärjestystä.

Valiokunnan enemmistö viittaa lausunnossaan niihin eroihin, joita esiintyy toisaalta suojelulakiehdotuksen ja toisaalta rakennuslakiehdotuksen mukaisissa oikeusturvajärjestelyissä. Sinänsä pidämme tärkeänä, että kansalaisten oikeusturva on molemmissa järjestelmissä toteutettu samantasoisesti, jotta suojelukohteiden omistajat tai haltijat näissäkin suhteissa mikäli mahdollista olisivat täysin yhdenvertaisessa asemassa. Mutta perustuslaista ei tuollaista yhdenvertaisuuden vaatimusta ole johdettavissa. Hallitusmuodon 5 §:n säännöstä on näet tavan mukaan tulkittu siten, että se vaatii kansalaisten yhdenvertaisuutta lainsoveltamistilanteissa. Aivan äskettäin perustuslakivaliokunta on todennut, ettei hallitus-

muodon 5 §:stä ole johdettavissa lain sisältöön kohdistuvia vaatimuksia lakia säädettäessä. Tällä kertaa, esittäessään päinvastaisen kannan, valionkunnan enemmistö ei vetoakaan mihinkään nimenomaiseen perustuslainkohtaan.

Asialliselta kannalta on ilmeisesti aihetta tämentää suojelulakiehdotuksen 20 § valiokunnan enemmistön esittämällä tavalla siten, että viranomaisella on oikeus päästä suojeltavaan tai suojeltavaksi tarkoitettuun rakennukseen ainoastaan lain noudattamisen ja soveltamisen kannalta tarpeellisten tarkastusten ja tutkimusten suorittamiseksi. Tällainen sääntely vastaa myös paremmin hallitusmuodon 11 §:n henkeä, sikäli kuin on kysymys rakennuksesta, jota tarkastamisen aikana käytetään asuntona.

Lisäksi voidaan kiinnittää huomiota 20 §:n uuden 2 momentin säätämään määräaikaan, jota — vaikka se onkin sama kuin rakennuslain 145 a §:ssä — voidaan pitää varsin lyhyenä ainakin niissä tapauksissa, joissa tarkastus kohdistuu asuntona käytettävään rakennukseen. Tosin saat-
taa esiintyä tapauksia, joissa asuntonakin käytetyn rakennuksen tyhjentäminen asukkaista juuri merkitsee omistajan varautumista rakennuksen äkilliseen purkamiseen suunnitellun suojelutoimenpiteen tekemiseksi tyhjäksi ja joissa viranomaisen olisi tärkeää päästä viivytyksettä toteamaan tällainen asiantila. Rakennuksessa saattaa myös olla yksinomaan liiketiloja. Tuoreessa lau-

sunnossaan tuontipolttoaineiden velvoitevarastointilaista (14/1982 vp.) perustuslakivaliokunta piti hallitusmuodon 11 §:n mukaisena sääntelyä, joka edellytti viranomaisten voivan suorittaa tarkastuksia liiketiloissa ilman minkäänlaista ennakkoaroitusta. Yleisesti voidaan kuitenkin yhtyä siihen toteamukseen, ettei kansalaisten perusoikeuksiin puuttumista tai niiden rajoittamista koskevan vakiintuneen käytännön mukaan sanotunlaisen puuttumisen tulisi olla ankarampaa kuin on välttämättömästi tarpeen. On vain tarkoin selvitettävä, milloin on kysymys perusoikeuteen kajoamisesta ja milloin lisäksi sellaisesta kajoamisesta, joka voi tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyllä lailla tai sellaisen nojalla.

Edellä esitettyyn viitaten katsomme,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä, jos edellä lakiehdotuksen 20 §:n yhteydessä esittämämme valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja

että hallituksen esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä.

Helsingissä 20 päivänä joulukuuta 1983

Arvo Kemppainen

Kalevi Kivistö

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä,
28 päivänä tammikuuta 1983
Lausunto n:o 16

Laki- ja talousvaliokunnalle

Laki- ja talousvaliokunta on kirjeellään 1 päivästä lokakuuta 1982 eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 105 rakennussuojelua koskevaksi lainsäädännöksi, johon sisältyvät lakiehdotukset rakennussuojelulain ja laiksi rakennuslain muuttamisesta. Asian johdosta ovat olleet kuultavina hallitus-sihtööri Pirkko Metsäranta opetusministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyräniemi, professori Ilkka Saraviita, hallitusneuvos Juhani Maljonen ja lainsäädäntöneuvos Ilmari Ojanen. Käsiteltävään asiaa yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellisesti
merkittävät säännökset

Lakiehdotusten tarkoituksena on kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi järjestää maan kulttuurikehitykseen tai historiaan liittyvien rakennuksien ja niiden osien niihin kuuluvine kiinteine sisustuksineen, rakennusryhmien ja rakennettujen alueiden samoin kuin siltojen, kaivojen tai muiden sellaisten rakennelmien sekä rakennuksiin liittyvien puistojen tai muiden vastaavien rakentamalla tai istuttamalla muodostettujen alueiden suojelu. Lakiehdotuksessa samoin kuin tässä lausunnossa jäljempänä käytetään kaikista näistä suojelukohteista yhteisnimitystä *rakennus*.

Rakennussuojelulakiehdotuksen 12 §:n mukaan *kiinteistön* omistajalla on oikeus saada korvaus suojelumääräyksistä aiheutuvasta haitasta tai vahingosta, jos *kiinteistön* käyttö sen aikaisempaan käyttöön verrattuna olennaisesti vaikeutuu tai jos suojelumääräykset edellyttävät erityisiä toimia rakennuksen arvon säilyt-

tämiseksi. Sama oikeus on *rakennukseen* tai alueeseen kohdistuvan nautinta- tai rasiteoikeuden tai muun niihin verrattavan *kiinteistöön* kohdistuvan erityisen oikeuden haltijalla, jos mainittu oikeus on syntynyt ennen kuin suojelua koskeva asia on pantu vireille. Korvausvelvollisuutta ja korvausmäärää harkittaessa haitaksi tai vahingoksi ei kuitenkaan katsota rakennuslain mukaisesta kunnossapitovelvollisuudesta *kiinteistön omistajalle* aiheutuvia kustannuksia. Lakiehdotuksen 13 §:n mukaan korvauksista, ellei niistä sovita, on voimassa mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/77), jäljempänä lunastuslaki, on säädetty kuitenkin ottaen korvauksen määrän osalta huomioon rakennussuojelulakiehdotuksen rajoitukset.

Lakiehdotuksen 14 §:n mukaan valtioneuvosto voi yleisen tarpeen sitä vaatiessa myöntää valtiolle tai kunnalle luvan lunastaa *rakennuksen* tarpeelliseen maa-alueineen siitä riippumatta, onko *rakennus* määrätty suojeltavaksi vai ei. Lunastus suoritetaan siten kuin lunastuslaissa on säädetty.

Lakiehdotuksen 9 §:n mukaan lääninhallituksen tulee kieltää rakennuksen kulttuurihistoriallista arvoa vaarantaviin toimenpiteisiin ryhtyminen aina, kun kysymyksessä saattaa olla tässä laissa tarkoitettu suojelukohde. Tämä kieltä on voimassa kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei lääninhallitus sitä peruuta tai valitusviranomaisen toisin määrää. Lakiehdotuksen 18 §:n mukaan lääninhallitus voi tällaisen toimenpidekiellon voimassa ollessa muun muassa huolehtia omistajan kustannuksella kysymyksessä olevan rakennuksen hoidosta. Lakiehdotuksen 25 §:n mukaan lääninhallituksen päätökseen, jolla on väliaikaisesti kielletty ryhtymästä rakennuksen kulttuurihistoriallista arvoa vaarantaviin toimenpiteisiin, ei

saa hakea erikseen muutosta valittamalla, mutta muutoin muutosta haetaan valtioneuvostolta.

Lakiehdotuksen 19 §:n mukaan valtio voi kustannuksellaan suorittaa suojeltavaksi määrättyssä rakennuksessa välttämättömiä kunnostamistöitä. Lakiehdotuksen 20 §:n mukaan asianomaisilla viranomaisilla on oikeus päästä suojeltavaksi määrättyyn rakennukseen sekä rakennukseen, jonka suojeltavaksi määrääminen on harkittavana sekä suorittaa lain noudattamisen ja soveltamisen kannalta tarpeellisia tarkastuksia ja tutkimuksia.

Perustuslakivaliokunta ei ole havainnut aiheetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin muiden tämän lakiehdotuksen tai lakiehdotuksen rakennuslain muuttamisesta säännösten johdosta.

Korvaussäännöstö

Rakennussuojelulakiehdotuksen 12 ja 13 §:n, jäljempänä korvaussäännöstö, osalta perustuslakivaliokunta on ensiksi kiinnittänyt huomiota siihen, että korvaussäännöstössä puhutaan kiinteistön omistajasta ja kiinteistöstä, vaikka lakiehdotuksen 2 §:ssä on määritelty lakiehdotuksessa muilta osin suojelukohteista puhuttaessa käytetty yhteinen nimike *rakennus*. Sanottu määritelmä on siten muotoiltu, että sen on katsottava kattavan kaikki ne esineoikeudelliset kohteet, joihin suojelutoimenpiteet voivat kohdistua. Sanotussa 12 §:ssä käytettyjen käsitteiden *kiinteistö* ja *kiinteistön omistaja* ei sitä vastoin voida täysin aukottomasti katsoa kattavan kaikkia niitä kohteita ja niiden omistajia, joihin suojelutoimenpiteet voivat kohdistua.

Esimerkkeinä oikeuksista, joita ei pidetä omistusoikeutena, mutta jotka ovat kiinteää omaisuutta, voidaan mainita vakaa hallintaoikeus ehdolliseen tonttiin kaupungissa ja vakaa hallintaoikeus teollisen laitoksen tonttimaahan. Nämä määräaikaan nähden rajoittamattomat ja siirtymiskelpoiset hallintaoikeudet muistuttavat läheisesti omistusoikeutta, vaikka niitä ei ole tahdottu nimittää omistusoikeudeksi niihin liittyvien erityisten rajoitusten johdosta. Lisäksi pitkäaikaisella hallintasopimuksella vuokratulle tontille tai muulle kiinteistölle rakennettu rakennus on hallintaoikeuden haltijan omistuksessa. Näissä tapauksissa korvaussäännösten lakiehdotuksen mukainen muotoilu jättäisi soveltamiskäytännön varaan *rakennuksen* eli suo-

jelukohteen omistajan tai haltijan oikeuden korvaukseen. Myöskin korvaussäännösten 12 §:n 2 momentti on tässä suhteessa puutteellinen siltä osin kuin siinä ei mainita rakennukseen kohdistuvan vuokra- tai hallintaoikeuden omistajaa, koska näiden oikeuksien ei voida katsoa sisältyvän säännösehdoituksessa mainittuihin nautinta- ja rasite- ja muihin niihin verrattaviin kiinteistöön kohdistuviin erityisiin oikeuksiin. Korvaussäännösten 12 §:n 1 ja 2 momentti ovat myös sikäli puutteelliset, että korvaukseen on kaikissa tapauksissa oikeutettu vain suojelukohteen omistaja, mutta muiden oikeudenhaltijain oikeus korvaukseen on tehty riippuvaksi oikeuden syntymisestä ennen suojeluasian vireille tuloa. Eräissä tilanteissa tämä saattaa kuitenkin johtaa oikeusturvaa vaarantavaan lopputulokseen esim. jos muun haltijan kuin omistajan oikeus rakennukseen eli suojelukohteeseen on syntynyt vasta suojeluasian vireille tultua sellaisissa oikeudellisissa olosuhteissa, että hän tulee vastaamaan suojelumääräysten noudattamisesta sekä siitä aiheutuvista kustannuksista ja rasituksesta samalla ilman, että hänellä olisi takautumisoikeutta omistajaan nähden tai hänen takautumisoikeutensa olisi riidanalainen tai epäselvä.

Hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin säännöksen on katsottu muun ohella turvaavan omistusoikeuden ja muiden sellaisten varallisuusarvoisten oikeuksien kuin mistä tässä nyt on kysymys normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön lainsäätäjän poikkeuksellista puuttumista vastaan. Omistusoikeuden ja muiden mainittujen oikeuksien tavallisella lailla rajoittamisen hyväksyttävyyttä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota muun ohella siihen, saako omistaja tai oikeuden haltija korvausta sanotusta puuttumisesta aiheutuvista varallisuusarvoista menetyksistä. Perustuslakivaliokunta on tällä tavoin asettanut tavallisen lainsäätämisen järjestyksen hyväksyttävyyden edellytykseksi korvauksen saamisen lausunnossaan n:o 2 (1964 vp.). Tästä ja korvaussäännösten edellä selostetusta puutteellisuudesta johtuen sen hyväksyminen hallituksen esittämässä muodossa edellyttää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista säättämisenjärjestyksestä. Tämän lisäksi korvaussäännöstö on vielä puutteellinen mitä tulee lakiehdotuksen korvausperusteiden määrittelyyn suhteessa lunastuslaissa määriteltyihin korvausperusteisiin, joihin lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentissa viitataan. Korvauksen sitominen aikaisempaan käyttöön saattaa ainakin

joissakin tapauksissa merkitä omistajalle tunnettua edunmenetystä verrattuna siihen tavanomaisempaan järjestelyyn, että korvaus sidotaan esim. omaisuuden tavanomaisena pidettävään käyttöön tai kohtuullista hyötyä tuottavaan käyttöön. Lisäksi lunastuslain 35 ja 37 §:ssä, joita lakiehdotuksen 13 §:n viittaus ilmeisesti tarkoittaa, on erikseen määritelty haitta ja vahinko tavalla, joka on vain osin sovellettavissa korvaussäännöstössä tarkoitettuihin tilanteisiin.

Perustuslakivaliokunta katsookin, että korvaussäännösten 12 § olisi näiltä osin tarkistettava asianmukaiseksi. Lakiehdotuksen 12 § voidaan hallituksen esityksen alkuperäisen tarkoituksen säilyttäen säätää tavallisena lakina ja edellä mainitut muut puutteet korjata korvaamalla se säännöksellä, jonka mukaan rakennuksen omistajalla tai muulla haltijalla, joka suojelumääräyksen perusteella on velvollinen huolehtimaan rakennuksen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämisestä, on oikeus saada valtiolta korvaus siitä aiheutuvista kustannuksista ja rasituksista samoin kuin omistajan tai muun haltijan ohella tai sijasta jokaisella rakennukseen kohdistuvan oikeuden haltijalla haitasta ja vahingosta, joka suojelumääräyksen johdosta aiheutuu rakennuksen tavanomaisen tai kohtuullista hyötyä tuottavan käytön estymisestä, joka ei ole merkitykseltään vähäinen. Korvausta määrättäessä jätetään kuitenkin asema- ja rakennuskaava-alueella huomioon ottamatta rakennuslain mukaisesta kunnossapitovelvollisuudesta sekä muutoin rakennuksen tavanomaisesta kunnossapidosta aiheutuvat kustannukset.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan suojellaan rakennuksen suojelupäätöksen antamisen aikaista käyttötapaa ja alkuperäisellä omistajalla tai muulla oikeuden haltijalla on oikeus saada korvausta sekä kustannuksista ja rasituksista että haitasta ja vahingosta, mikäli suojelupäätöksessä tästä olennaisesti poiketaan tai mikäli hänet rakennuksen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämiseksi velvoitetaan ryhtymään erityisiin toimiin, jotka ylittävät rakennuslain mukaisesta kunnossapitovelvollisuudesta tai muutoin rakennuksen tavanomaisesta kunnossapidosta aiheutuvat kustannukset ja rasitukset. Kuten perustuslakivaliokunta on edellä esittänyt, omistajalla, muulla haltijalla ja rakennukseen kohdistuvan oikeuden haltijalla tulee olla oikeus saada valtiolta korvaus myös haitasta ja vahingosta, joka suojelumääräyksen johdosta aiheutuu rakennuksen tavanomaisen

tai kohtuullista hyötyä tuottavan käytön estymisestä, joka ei ole merkitykseltään vähäinen.

Näin ollen on selvää, ettei kukaan suojelupäätöksen antamisajankohdan olosuhteiden mukaan arvostellen joudu hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin vastaisesti kärsimään taloudellisia menetyksiä. Rakennussuojelun tavoitteiden toteuttaminen edellyttää kuitenkin suojelun ajallista pysyvyyttä, koska suojelukohteen kulttuurihistoriallinen arvo samoin kuin sen säilyttämisestä aiheutuvat kustannukset ja rasitukset voivat vain lisääntyä ajan myötä. Pitkällä aikavälillä saattavat olosuhteet olennaisesti muuttua rakennuksen omistajan, muun haltijan tai siihen kohdistuvan oikeuden haltijan vahingoksi tavalla, jota ei voida hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin vaatimusten mukaisella tavalla ottaa huomioon korvaussäännöstöä tai lakiehdotuksen 11, 16 ja 21 §:ssä ilmeneviä mahdollisuuksia soveltaen. Täten alkuperäisen tai sallituissa rajoissa muutetunkin suojelupäätöksen toteuttaminen pitkällä aikavälillä saattaa korvaussäännöstöstä ja mainituista muista säännöksistä huolimatta muodostua muille kuin alkuperäiselle oikeuden haltijalle ilmeisen kohtuuttomaksi ilman että hänellä on oikeudellisesti turvattua mahdollisuutta vapautua valtion toimenpitein ja yleisen edun vaatimuksesta hänelle asetetuista velvollisuuksista tai saada korvauskysymys uudelleen harkittavaksi.

Alkuperäisen sijaan tulleen oikeuden haltijan asema voi ajan mittaan muodostua edellä tarkoitettulla tavalla ilmeisen kohtuuttomaksi yleisten yhteiskunnallisten tai ympäristöllisten olosuhteiden kuten asutuksen, elinkeino- tai yhdyskuntarakenteen, suojeluun liittymättömien julkisen vallan toimenpiteiden jne. muuttuessa oikeuden haltijasta riippumattomista syistä siten, ettei rakennuksen käyttö mihinkään tavanomaiseen tai kohtuullista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen suojelumääräyksen mukaisesti ole mahdollista, jolloin rakennuksen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämisestä huolehtiminen tai jopa ylläpitäminen yleensä muodostuu asianomaiselle ilmeisen kohtuuttomaksi huolimatta mahdollisista avustuksista tai suojelumääräyksen sallittavista muutoksista.

Näissä tapauksissa ja edellä tarkoitetuilla edellytyksillä toteutuvien asianomaisen oikeuden haltijan oikeusturvan loukkausten torjumiseksi on välttämätöntä, että lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentin mahdollisuus saattaa korvauskysymys uudelleen harkittavaksi säädetään nimenomaisesti koskemaan myös alkuperäisen

omistajan tai muun oikeudenhaltijan sijaan tulutta.

Lunastussäännöstö

Rakennuskannan yleisen uudistumisen yhteydessä on tuhoutunut runsaasti myös kulttuurihistoriallisesti arvokkaita rakennuksia. Kulttuuri- ja rakennushistoriallisesti yhtenäisiä rakennettuja alueita on sekä kaupungeissa että maaseudullakin kokonaan tai osittain tuhoutunut. Rakennussuojelu pyrkii edistämään kulttuurihistorialliseen perinteistöömme kuuluvan rakennuskannan säilymistä. Käyttökelpoinen sekä samalla esteettisesti ja historiallisesti arvokas rakennuskanta on samalla todellinen, elävä ja moni-ilmeinen osoitus kansamme historiallisista juurista, yleisestä kulttuuri- ja sivistystasosta sekä historiallisesta kehityksestä, joka on säilytettävä jälkipolville. Rakennussuojelulla on siten kulttuuripoliittisesti tärkeä merkitys. Rakennussuojelu välittää ja havainnollistaa historiallista kehitystä leimaavaa perinnettä rakennuskulttuurissa. Rakennettuun ympäristöön liittyvän perinteen häviäminen on jo aiheuttanut kansallisen omaleimaisuuden, jonka säilyttäminen on itsenäisen valtion eräs perustavoite, vakavaa vähenemistä. Rakennussuojelun tavoitteena oleva rakennuskulttuurin säilyttäminen ja vaaliminen on siten yleisen edun vaatimaa.

Lakiehdotuksen 14 §:ssä oikeutetaan valtioneuvosto yleisen tarpeen sitä vaatiessa myöntämään valtiolle tai kunnalle oikeuden lunastaa lakiehdotuksessa tarkoitetun rakennuksen tarpeellisine maa-alueineen siitä riippumatta, onko rakennus määrätty suojeltavaksi vai ei, noudattaen mitä lunastuslaissa on säädetty. Hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin mukaan pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Lunastus vastoin omistajan tahtoa on sallittua, kun asiasta säädetään lailla ja yleinen tarve lunastusta vaatii ja kun lisäksi maksetaan täysi korvaus omistajalle. Lunastuskorvauksen suuruuden osalta voidaan omaisuudensuojan kannalta pitää riittävänä, että korvausmäärä viittaussäännöksellä sidotaan lunastuslain osoittamiin perusteisiin. Tässä suhteessa lakiehdotuksen 14 §:n säännös antaa kuitenkin aihetta huomautuksiin, koska siinä todetaan "lunastus suoritetaan siten kuin" lunastuslaissa on säädetty. Lisäksi perusteluissa todetaan, että korvauskysymykset ratkaistaisiin noudattamalla lunastuslaissa säädettyä *menette-*

lyä. Ehdotettu säännös osoittaa siten riidattomasti vain korvauksen määrittämisenettelyn, mutta ei sen suuruuden määrittämisperusteita. Näihin perusteisiin on luultavasti kuitenkin tarkoitettu viitata, vaikka säännöksen sanamuoto tältä osin onkin epäselvä. Tämän vuoksi lakiehdotuksen 14 §:n viittaus lunastuslakiin tulisi tältä osin täsmentää siten, että myös lunastuskorvausta määriteltäessä lunastuslain korvauksen määrittämisenettelyn ohella noudatetaan lunastuslain korvauksen määräytymisperusteita, jolloin säännös voidaan epäilyksittä korvausperusteenkin osalta säätää tavallisena lakina.

Koska lakiehdotuksen 2 §:ssä tarkoitettujen rakennusten suojelu voidaan katsoa yleisen tarpeen vaatimaksi siten kuin hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa tarkoitetaan ja koska lakiehdotuksen 14 § ei millään tavoin laajenna tai muuta lunastuslain mukaista lunastuksen alaa eikä menettelyä, lakiehdotuksen 14 §:n säännös on edellä tarkoitetuin tarkennuksin säädettävissä tavallisena lakina.

Toimenpidekiellot

Lakiehdotuksen 9 §:n mukaan lääninhallituksen tulee kieltää rakennuksen kulttuurihistoriallista arvoa vaarantaviin toimenpiteisiin ryhtyminen aina, kun rakennuksen suojelua koskeva asia on pantu vireille ja kun kysymyksessä saattaa olla tässä laissa tarkoitettu suojelukohde. Tämä kiello olisi voimassa, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei lääninhallitus sitä peruuta tai valitusviranomaisen toisin määrää. Lakiehdotuksen 25 §:n 2 momentin mukaan ei toimenpidekiellosta voisi erikseen valittaa, joten kysymys kiellon mahdollisesta peruuttamisesta tulisi valitusviranomaisen käsiteltäväksi vasta varsinaista suojelupäätöstä koskevan valituksen yhteydessä. Lakiehdotus ei myöskään edellytä tällaisesta toimenpidekiellosta omistajalle aiheutuvan haitan ja vahingon korvaamista, koska toimenpidekiello hallituksen esityksen perustelujen mukaan on verrattavissa rakennuslain mukaiseen rakennuskieltoon.

Toimenpidekiellosta aiheutuvan haitan ja vahingon korvaamiskysymystä on tarkasteltava lähinnä niiden tapausten osalta, joissa suojelupäätöstä ei tehdä. Mikäli suojelupäätös tehdään, on todennäköistä, että tapauksessa on todella ollut painava yleinen etu vaatimassa yksilön oikeuksiin kajoamista, minkä lisäksi

suojelupäätöksen toteuttamisen yhteydessä määrättävät korvaukset voivat tulla kattamaan myös toimenpidekiellon aiheuttamia haittoja ja vahinkoja. Mikäli suojelupäätöstä ei tehdä, on asianomainen omistaja saattanut joutua kärsimään haittaa tilanteessa, jossa ei ole ollut painavaa yleistä etua sitä vaatimassa ja jossa hänelle on aiheutettu korvaamatta jääviä menetyksiä ilman riittävänä pidettävää perustetta. Tilannetta voidaan arvioida kuitenkin siten, että painavan yleisen edun vaatiessa viranomaisille voidaan varata tilaisuus selvittää, mihin toimenpiteisiin on sanotun yleisen edun turvaamiseksi ryhdyttävä eli kansalaisen on alistuttava tavallisella lailla säädettäviin kohtuullisiin rajoituksiin siinä laajuudessa kuin yleisen edun turvaamisen edellytysten selvittäminen vaatii.

Toisaalta on kuitenkin lähdettävä siitä, että julkisen vallan sanotulla tavalla puuttuessa kansalaisen oikeuksiin, on vähintään yhtä huolellisesti kuin yleensä viranomaistoiminnassa huolehdittava siitä, että kansalaisen oikeusturva on asianmukaisesti järjestetty. Tässä suhteessa lakiehdotus antaa aihetta epäilyksiin, kun on kysymys väliaikaisesta toimenpidekiellosta tapauksessa, jossa suojelupäätöstä ei tehdä. Lakiehdotuksessa on helpotettu suojeluasioiden vireille tuloa laajentamalla esityksen teko-oikeutta. Kun suojeluasia on tullut vireille, on lääninhallitus velvollinen määräämään toimenpidekiellon aina kun se katsoo, että kyseessä saattaa olla suojelukohde. Toimenpidekiellon määräämisestä ei voi erikseen valittaa eikä suojelupäätöksen tekemiselle ole asetettu määräaika. Jos suojelupäätöstä ei tehdä, toimenpidekiellon kohteeksi joutuneilla ei ole mitään oikeutta korvaukseen, vaikka hänelle aiheutunut haitta ja vahinko olisi ilmeisen kohtuuton.

Suojeluasian vireille tulosta sen raukeamiseen suojelupäätöksen tekemättä jättämiseen saattaa kulua hyvinkin pitkä aika. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan voimassa olevan lain eräänä puutteena on ollut, että lääninhallituksella on mahdollisuus asettaa väliaikaisia rajoituksia rakennuksen purkamiselle tai muuttamiselle enintään vuoden ajaksi. Tämän vuoksi väliaikaisia rajoituksia rakennuksen kulttuurihistoriallisen merkityksen turvaamiseksi ei ole ehdotettu sidottavaksi lyhyeen määräaikaan. Tämänkin vuoksi ja edellä esitetty huomioon ottaen, vaikka asia ei vaikuta lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen, perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä väliaikaisten toimenpide-

kieltojen kohteeksi joutuvien oikeusturvan kannalta tapauksia, joissa suojeluasiain käsittely ei johda suojelupäätökseen, että lakiehdotusta tältä osin täydennetään. Väliaikaisen toimenpidekiellon kohteeksi ilman, että suojelupäätöstä sittemmin tehdään, joutuneen oikeusturva edellyttää, että hänellä on oikeus saada valtiolta tai, rakennuslain ehdotetun uuden 135 §:n 3 momentin tarkoittamissa tapauksissa, kunnalta korvausta toimenpidekiellosta aiheutuneesta haitasta ja vahingosta, jota on pidettävä hänen olosuhteisiinsa nähden kohtuuttomana. Tällainen säännös on perusteltu senkin vuoksi, että lakiehdotuksen 9 ja 18 §:n säännösten perusteella väliaikaisen toimenpidekiellon kohteeksi joutunut voidaan, vaikka suojelupäätöstä ei sittemmin tehdäkään, velvoittaa huolehtimaan rakennuksen hoidosta toimenpidekiellon aikana yli sen, mitä hänen oma etunsa saattaa vaatia tai jopa enemmän kuin mitä rakennuslain mukainen kunnossapitovelvollisuus rakennus- ja asemakaava-alueella tai rakennuksen normaali kunnossapito muutoin edellyttäisi.

Muutoksenhaku valtioneuvostolta

Lakiehdotuksen 25 §:n mukaan muutosta lääninhallituksen päätökseen haetaan valtioneuvostolta. Hallitusmuodon 2 §:n 4 momentissa säädetään, että tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimmässä oikeusasteessa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Hallitusmuodon 56 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa, *erikseen säädetyn poikkeuksen*, käyttää korkein hallinto-oikeus. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (74/18) 4 ja 5 §:stä sekä muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/50) 4 §:stä ilmenevän oikeusohjeen mukaan poikkeuksena pääsäännöstä, että hallinnolliset muutoksenhakuasiat käsittelee ylimpänä asteena korkein hallinto-oikeus, ovat kysymykset, joiden ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta, nimitysasiat sekä lain mukaan valtioneuvostolle alistettavat asiat, jolloin valitukset ylimpänä asteena käsittelee valtioneuvosto. Jos valitusasia, jossa on kysymys tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta, on tullut vireille korkeimmassa hallinto-oikeudessa, on se siirrettävä valtioneuvoston ratkaistavaksi. Jos tällaisessa asiassa kuitenkin osaksi on kysymys myös siitä, onko toimenpide tai

päätös lainvastainen, on korkeimman hallinto-oikeuden annettava siitä tältä osin lausuntonsa, joka on lopullinen. Toisaalta valtioneuvoston päätöksestä voi asianosainen, joka katsoo päätöksen loukkaavan oikeuttaan, tehdä valituksen mikäli laissa tai asetuksessa ei ole toisin säädetty ja edellyttäen, että kysymyksessä on oikeusvalitus. Toimivallanjako yleisten tuomioistuinten ja hallinnollisten tuomioistuinten välillä määräytyy pääsääntöisesti siten, että rikosasiat ja yksityisoikeudelliset riita-asiat kuuluvat yleisten tuomioistuinten toimivaltaan, ja asiat, joissa on kysymys julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta, hallintotuomioistuinten toimivaltaan. Julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta on yleensä kysymys silloin, kun toisena osapuolena on julkinen valta joko välittömästi tai välillisesti julkisia tehtäviä suorittavan elimen, joka ei kuitenkaan kuulu viranomaisorganisaatioon, välityksellä. Perustuslakivaliokunta on edellä esitettyjen periaatteellisten lähtökohtien pohjalta tarkastellut lakiehdotuksen 25 §:n muutoksenhakujärjestelyn hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin mukaisuutta.

Valtioneuvosto on hallitusmuodon 2 §:n 3 momentin mukaan valtion yleistä hallitusta varten asetettu, tasavallan presidentin ylimmän toimeenpanovallan käyttöön myötävaikuttava tai ylintä toimeenpanovaltaa presidentistä riippumatta käyttävä elin, joka on hallitusmuodon 36 §:n tarkoittamalla tavalla eduskunnalle vastuussa. Valtioneuvosto ei siten ole hallitusmuodon 2 §:n 4 momentissa tarkoitetulla tavalla riippumaton ja tuomiovallan käyttöä varten järjestetty elin. Hallitusmuodon 2 §:stä ilmenevän valtiovallan ylimpien elinten välistä toimivallanjakoa koskevan keskeisen periaatteen, jonka toteuttamisesta on yksityiskohtaisemmin säädetty muualla perustuslaeissa ja erityisesti nyt kysymyksessä olevilta osin hallitusmuodon 56 §:ssä, mukaista ei ole, että valtioneuvostolle annetaan toimivaltaa hallinto-oikeudellisten valitusasiain ratkaisijana laajemmalti kuin ilmenee korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 4 ja 5 §:stä, joiden on katsottava tyhjentävästi määrittelevän hallitusmuodon 56 §:ssä tarkoitetut poikkeukset ylimmän hallinto-oikeudellisen tuomiovallan käytöstä korkeimman hallinto-oikeuden ulkopuolella.

Rakennuksen suojelua koskevassa asiassa on kysymys suojelupäätöksen tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta ainakin kolmessa valtioneuvoston yleisen toimivallan kannalta merkitse-

vässä suhteessa. Valtioneuvosto on ensinnäkin omiaan viime kädessä ratkaisemaan, mitkä rakennukset ovat kulttuurihistoriallisesti arvioiden ja koko maan alueen huomioon ottaen suojelun arvoisia niiden rakennusten joukosta, jotka täyttävät lakiehdotuksen 2 §:n edellytykset ja jotka alueellisesti toimivaltainen viranomais-
nen, lääninhallitus, on katsonut suojelun arvoisiksi. Edelliseen liittyen valtioneuvosto on edelleen omiaan ratkaisemaan, mitkä seikat kunkin ajankohtana määräävät suojelutoiminnan alueellisen, määrällisen ja laadullisen painotuksen. Valtioneuvosto on myös omiaan viime kädessä ratkaisemaan, miten suojelutoimintaan myönnettyjä määrärahoja tarkoituksenmukaisimmalla tavalla käytetään suojelutoiminnan kulttuurihistoriallisten, alueellisten, määrällisten ja laadullisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta katsoo edelleen, että valtioneuvoston valitusasiassa antamasta päätöksestä voidaan ja tulee voidakin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain 4 §:n mukaisesti oikeusvalituksena ainakin siltä osin kuin on kysymys lakiehdotuksen 2 §:n edellytysten yleisestä täyttymisestä ja menettelyn yleisestä laillisuudesta. Tämän vuoksi ja ottaen lisäksi huomioon, että korvauskysymykset tulevat ratkaistuksi lunastuslain mukaisesti, perustuslakivaliokunta on päätenyt katsomaan, ettei lakiehdotuksen 25 § ole ristiriidassa hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin ja 56 §:n kanssa.

Muut säännökset

Hallitusmuodon 11 §:n ja vakiintuneen lain-säädäntökäytännön huomioon ottaen on kotirauhan suojasta poikkeamisesta säädetty lailla ja pääsääntöisesti vain tärkeän yleisen edun sitä vaatiessa. Valtuudet kotirauhan piiriin tunkeutumiseen olisi annettava vain virkavastuulla toimivalle henkilölle, jolle ei tulisi antaa oikeutta itse käyttää pakkokeinoja, vaan hänen olisi turvauduttava poliisin virka-apuun. Muiden yksityisten henkilöiden hallitusmuodon II luvussa tarkoitettujen oikeuksien asianmukainen huomioon ottaminen tai turvaaminen voi kuitenkin eräissä tapauksissa poikkeuksellisesti perustaa lailla säädettyissä olevan vastaavan oikeuden kotirauhan suojasta poikkeamiseen ja virka-apuun muissakin kuin hätävarjelu- ja pakotilanteissa.

Lakiehdotuksen 20 §:ssä annetaan asianomaisille viranomaisille oikeus päästä suojeltavaksi määrättyyn rakennukseen sekä rakennukseen, jonka suojeltavaksi määrääminen on harkittavana, sekä suorittuttaa lain noudattamisen ja soveltamisen kannalta tarpeellisia tarkastuksia ja tutkimuksia. Tässä säännöksessä, jota perusteluissa ei edes mainita, ei ensinnäkään määritellä keitä ovat *asianomaiset viranomaiset*, vaikka sillä ilmeisesti tarkoitetaan lääninhallituksen ja museoviraston tämän lakiehdotuksen mukaisista tehtävistä vastaavia virkamiehiä. Tämän ohella säännös näyttäisi oikeuttavan sanotut viranomaiset suorittamaan muilla, siis myös muillakin kuin virkamiehillä, lain noudattamisen ja soveltamisen kannalta tarpeellisia tarkastuksia ja tutkimuksia. Säännöstä on lisäksi mahdollista soveltaa siten, että asianomaiset viranomaiset olisivat sen perusteella oikeutettuja vaatimaan milloin tahansa pääsyä mihin tahansa rakennukseen, joka on määrätty suojeltavaksi tai jonka suojelemista koskeva asia on vireillä. Kun lääninhallituksella lakiehdotuksen 7 §:n mukaan on itsenäinen aloiteoikeus ja museovirasto voidaan käsittää sanotun pykälän 2 momentissa tarkoitetuksi valtion viranomaiseksi, asianomaiset viranomaiset voisivat melko laajalti ja yksinomaan harkintansa perusteella tunkeutua hallitusmuodon 11 §:n suojaamiin asuntoihin, muihin tiloihin tai alueille. Näin tulkittuna ja sovellettuna kyseinen säännös ei olisi hallitusmuodon 11 §:n mukainen.

Lakiehdotuksen 20 §:ään sisältyvä oikeus lääninhallituksen ja museoviraston asianomaisille virkamiehille päästä suojeltavaksi määrättyyn rakennukseen tai rakennukseen, jonka suojeltavaksi määräämistä koskeva asia on tullut vireille, on perusteltu ja tarpeellinen. Tätä säännöstä ei kuitenkaan ole tulkittava siten, että asianomaisilla viranomaisilla olisi suoraan oikeus omistajan tai haltijan tahdosta riippumatta tunkeutua kotirauhan piiriin kuuluvaan asuntoon, muuhun tilaan tai alueelle. Sanotun säännöksen on katsottava oikeuttavan asianomaiset viranomaiset ainoastaan pyytämään omistajan tai haltijan lupaa kysymyksessä oleviin rakennuksiin pääsemiseksi sanotussa tarkoituksessa sekä, ellei omistaja tai haltija tarpeellisina pidettäviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin suostu, kääntymään asianomaisen lääninhallituksen puoleen lääninhallituksista annetun asetuksen 11 §:ssä tarkoitetun virka-avun saamiseksi. Asianomaisilla viranomaisilla ei siten

ole tämän säännöksen perusteella oikeutta suoraan kääntyä poliisiviranomaisten puoleen virka-avun saamiseksi, saati sitten itse tunkeutua kotirauhan piiriin kuuluvaan asuntoon, muuhun tilaan tai alueelle vastoin omistajan tai haltijan tahtoa. Suojeltavaksi määrättyjen rakennusten osalta tarpeellisista tarkastuksista ja tutkimuksista voidaan määrätä ja on syytä määrätä suojelumääräyksessä. Näin tulkittuna ja sovellettuna lakiehdotuksen 20 §:n säännös hallituksen esittämässä muodossa ei loukkaa hallitusmuodon 11 §:ssä kansalaisille turvattuja oikeuksia. Asianmukaista kuitenkin olisi, että perustuslakivaliokunnan edellä säännöksen osalta esittämät huomautukset otettaisiin huomioon jo säädöstekstissä.

Lakiehdotuksen 19 §:n mukaan valtio voi omalla kustannuksellaan suorittuttaa suojeltavaksi määrättyssä rakennuksessa välttämättömiä kunnostustöitä. Hallitus ehdottaa tässä yhteydessä luovuttavaksi säännökseen nykyisin liittyvästä korvausjärjestelystä, koska kunnostamistöistä on rakennuksen omistajalle etua, joka säännöllisesti korvannee kunnostamisesta ehkä aiheutuvan haitan.

Kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelua koskevasta lainsäädännöstä antamassaan lausunnossa n:o 2 (1964 vp.) perustuslakivaliokunta lausui nykyisen lain vastavaan säännöksen osalta, johon sisältyy korvausjärjestely, että huomioon ottaen lisäksi, että omistajalla on oikeus saada kärsimästään vahingosta ja haitasta, jota ei ole pidettävä vähäisenä, korvaus valtion varoista, voidaan omistaja ehdotetuin tavoin velvoittaa alistumaan valtion suorittamiin kunnostustöihin. Perustuslakivaliokunta katsoo nyt, että vaikka kunnostuksesta omistajalle koituva etu ei välttämättä täysin korvaa omistajalle tai muulle haltijalle aiheutuvia kustannuksia tai haittoja, kunnostustöistä tuskin voi syntyä sellaisia tuntevia taloudellisia menetyksiä, jotta lakiehdotus tältä osin edellyttäisi säätämistä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä. Lisäksi on huomattava että mikäli omistajalle tai muulle haltijalle kunnostustöistä aiheutuu vahinkoa, hänellä on lakiehdotuksen säännöksestä riippumaton oikeus hallitusmuodon 93 §:n 2 momentin ja vahingonkorvauslain (412/74) 3 luvun 2 §:n mukaan oikeus saada korvausta virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneesta vahingosta.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten johdosta, kunnioittavasti lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä edellyttäen, et-

tä perustuslakivaliokunnan edellä esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja

että hallituksen esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Erkki Pystynen

Martti Manninen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pystynen, varapuheenjohtaja Liedes, jäsenet Eenilä, Elo, Häggblom, Knuuttila, Laitinen, Luja-Penttilä,

Luttinen, Muroma, Pelttari, Pokka, Tuomaala ja Zyskowicz sekä varajäsen Anna-Liisa Jokinen.
