

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

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 rakennussuojelulaiksi ja laiksi rakennuslain muuttamisesta. Asian johdosta ovat olleet kuultavina hallitussihteeri Pirkko Metsäranta opetusministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita, hallitusneuvos Juhani Maljonen ja lainsäädäntöneuvos Ilmari Ojanen. Käsiteltyään 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. Lakiehdotuksissa 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 säily-

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* tarpeellisine 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 kieltö 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 määrätystä 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 aihetta 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 määräämään 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 korvaussäännöstön lakiehdotuksen mukainen muotoilu jättäisi soveltamiskäytännön varaan *rakennuksen* eli suo-

jelukohteen omistajan tai haltijan oikeuden korvaukseen. Myöskin korvaussäännöstön 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 säännösehdotuksessa mainituihin nautinta- ja rasite- ja muihin niihin verrattaviin kiinteistöön kohdistuviin erityisiin oikeuksiin. Korvaussäännöstön 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 syntyisestä 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 varallisuusarvoisista menetyksistä. Perustuslakivaliokunta on tällä tavoin asettanut tavallisen lainsäätämisen järjestyksen hyväksyttävyyden edellytykseksi korvauksen saamisen lausunnossaan n:o 2 (1964 vp.). Tästä ja korvaussäännöstön edellä selostetusta puutteellisuudesta johtuen sen hyväksyminen hallituksen esittämässä muodossa edellyttää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista sääntämisen järjestystä. Tämän lisäksi korvaussäännöstö on vielä puutteellinen mitä tulee lakiehdotuksen korvausperusteiden määrittelyyn suhteessa lunastuslaissa määrittelyihin korvausperusteisiin, joihin lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentissa viitataan. Korvauksen sitominen aikaisempaan käyttöön saattaa ainakin

joissakin tapauksissa merkitä omistajalle tuntuvaa edunmenetystä verrattuna siihen tavanomaisempaan järjestykseen, 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 käytötappaa 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 muutetun 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 tulla.

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 tarkoitettua 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 määräämismenettelyn, mutta ei sen suuruuden määräämisperusteita. 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 määräämismenettelyn ohella noudatetaan lunastuslain korvauksen määräytymisperusteita, jolloin säännös voidaan epäilyksittä korvausperusteidenkin 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 tarkoitettuina 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 kieltolause on 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 toimenpidekiellon 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 aiheita epäilyksiin, kun on kysymys väliaikaisesta toimenpidekiellosta tapauksessa, jossa suojelupäätöstä ei tehdä. Lakiehdotuksessa on helpotettu suojele-asioiden vireille tuloa laajentamalla esityksen- teko-oikeutta. Kun suojeleasia on tullut vireille, on lääninhallitus velvollinen määräämään toimenpidekiellon aina kun se katsoo, että kyseessä saattaa olla suojelekohte. Toimenpidekiellon määräämisestä ei voi erikseen valittaa eikä suojelupäätöksen tekemiselle ole asetettu määräaika. Jos suojelupäätöstä ei tehdä, toimenpidekiellon kohteeksi joutuneella ei ole mitään oikeutta korvaukseen, vaikka hänelle aiheutunut haitta ja vahinko olisi ilmeisen kohtuuton.

Suojeleasian 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 suojeleasiain 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 säädetyin poikkeuksin*, 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 muutoshakujärjestelyn 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 määrittävän 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 viranomaisen, 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 myönnettäviä 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 päättänyt 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 säädetävissä olevan vastaavan oikeuden kotirauhan suojasta poikkeamiseen ja virka-apuun muissakin kuin hätävarjelu- ja pakkotilanteissa.

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 suorittuttamaan 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 vastavan 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 koitua etu ei välttämättä täysin korvaa omistajalle tai muulle haltijalle aiheutuvia kustannuksia tai haittoja, kunnostustöistä tuskin voi syntyä sellaisia tuntuvia taloudellisia menetyksiä, jotta lakiehdotus tältä osin edellyttäisi säättämistä 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, Knuutila, Laitinen, Luja-Penttilä,

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