

Muinaismuistolaki ja perusoikeussäännösten huomioon ottaminen lainuudistusprosesseissa

Matleena Haapala

Muinaismuistolaki oikeusjärjestyksessä

Kiinteiden muinaisjäännösten, irtainten muinaisesineiden ja laivalöytöjen suojelemiseksi säädetty muinaismuistolaki (295/1963) asettuu oikeusjärjestyksessä kahden oikeudenalan välimaastoon. Muinaismuistojen suojelussa korostuvat sivistykselliset arvot, eli suojelun pääasiallinen tarkoitus (muinaismuistolain *ratio legis*) on kulttuurihistoriaa koskevan tiedon säilyttäminen tai tiedon saatavuuden ja tutkimusaineiston turvaaminen (ks. HE 5/1961). Keskeinen lain noudattamista valvova, lain suojaamaa kansallisuutta hallinnoiva ja asiantuntijatehtävät hoitava viranomais on Museovirasto. Kyse on kulttuuria ja koulutusta koskevasta lainsäädännöstä, ja valtionhallinnon organisaatiossa muinaismuistolaki kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön.

Toisaalta erityisesti kiinteiden muinaisjäännösten ja niihin rinnastettavien laivahylkyjen suojelun osalta laki sisältää ympäristöoikeudellisia elementtejä. Osassa muinaismuistolain mukaisista päätösasioista ensi asteen päättäväksi viranomaiseksi onkin säädetty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY; aiemmin ympäristökeskus ja sitä aiemmin lääninhallitus). Tyypillinen muinaismuistolain soveltamistilanne liittyy maankäytön suunnitteluun ja ympäristöoikeudellisiin lupa-asioihin. Rikoslaisissa kiinteän mui-

naisjäännöksen turmeleminen kuuluu ympäristörikoksiin. Soveltamistilanteissa koetaan joskus puutteena, ettei muinaismuistolakia säädettyä ole selkeästi osoitettu lain tarkoituksen ulottuvan myös tiettyjen ympäristöarvojen vaalimiseen.

Perusoikeussäännösten ja perustuslain uudistuksen vaikutus lainsäädäntöön

Muinaismuistolain säätämisen jälkeen Suomen perustuslaki on käynyt läpi kokonaisuudistuksen. Vuonna 1995 toteutettiin ensin perusoikeussäännösten uudistus, jossa perustuslain turvaamiin perusoikeuksiin lisättiin taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia sekä esimerkiksi säännös kaikille kuuluvasta ympäristöön kohdistuvasta vastuusta ja julkisen vallan velvollisuudesta taa- ta ympäristöä koskevia oikeuksia (Hallberg *et al.* 1999: 54). Samalla pyrittiin edistämään perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja hallinnossa. Perusoikeussäännösten uudistamisesta antamassaan mietinnössä eduskunnan perustuslakivaliokunta otti käyttöön käsitteen perustuslainmukainen tai perusoikeusmyönteinen laintulkinta: tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Valiokunta tosin muistutti, että perusoikeussäännökset ovat merkityksellisiä

erityisesti lainsäätäjän toiminnassa. Ne eivät pelkästään rajoita eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, vaan niistä voidaan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita. (PeVM 25/1994.)

Vuoden 1999 valtiopäivillä hyväksyttiin perustuslain kokonaisuudistus, jossa jo uudistetut perusoikeussäännökset tulivat osaksi voimassa olevaa Suomen perustuslakia (731/1999). Perusoikeuksien etusijaperiaatteesta laintulkinnassa ja syrjäyttävästä vaikutuksesta lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisessa säädettiin nimenomaisesti (PL 106 ja 107 §). Lähtökohta on kuitenkin se, että mahdolliset ristiriidat eliminoidaan jo lainsäädäntövaiheessa. Perustuslain 73 §:n nojalla on mahdollista säätää rajattuja poikkeuksia perustuslaista, mutta poikkeuslakien käyttö harvinaistuu.

Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettävien perusoikeuksien rajoitusten arvioinnissa hyödynnetään vakiintuneesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnössään 25/1994 esittämiä vaatimuksia:

— Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle.

— Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.

— Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima.

— Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.

— Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus

on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

— Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä.

— Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Edellä mainittuihin vaatimuksiin viitataan usein nimityksellä yleiset rajoitusedellytykset (ks. Hallberg *et al.* 1999: 163–164).

Suojelulainsäädännön uudistaminen

Muinaismuistolakia ei ole sen säätämisen jälkeen uudistettu kokonaisuutena. Viimeisin kokonaisuudistushanke on pysähtynyt vuoden 1995 alussa, joten samana vuonna toteutetun perusoikeusuudistuksen ja vuoden 1999 perustuslakiuudistuksen jälkeen muinaismuistolain uudistamista kokonaisuutena ei ole tarkasteltu. Aiemmissä uudistushankkeissa on tosin käsitelty perustuslailliselta kannalta olennaisia kysymyksiä. Viimeisin, Lex Archaeologica -työryhmän valmistelun pohjalta laadittu lakiesitys ei edennyt eduskunnan perustuslakivaliokuntaan asti (Rajakylä 2011: 15–16).

Perusoikeuksien näkökulmasta muinaismuistojen suojelulainsäädännössä on keskeisesti kysymys omaisuudensuojan rajoittamisesta. Vertailukohdaksi soveltuu tällöin parhaiten ympäristölainsäädäntö, jota on runsaasti uudistettu nykyisten perusoikeussäännösten aikana. Voimassa oleva luonnonsuojelulaki on säädetty vuonna 1996 heti perusoikeusuudistuksen jälkeen, ja mm. vesi-, metsä- ja ympäristönsuojelulakien osalta on ollut viime vuosina laajoja uudistushankkeita. Myös nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki on tullut

voimaan vuonna 2000 ja nykyinen laki rakennusperinnön suojelemisesta vuonna 2010.

Luonnonsuojelulaista (1096/1996) antamassaan lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunta linjasi omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden suhdetta, jotka nykyisin ovat perustuslain 15 § ja 20 §. Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, ja omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, ja julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan em. säännösten suhde on sellainen, että ympäristöperusoikeus, jota sitä säädettyä luonnehdittiin julistuksenomaiseksi, ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti olottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina molemmilla oikeuksilla voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin, esimerkiksi kun pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin. (PeVL 21/1996.)

Kiinteiden muinaisjäännösten rauhoitus ja perusoikeuksien rajoitus-edellytykset

Nykyisessä lainsäädäntöympäristössä lähdetäisiin muinaismuistolain kokonaisuudistuksessa todennäköisesti etsimään ratkaisua, jonka avulla laki täyttäisi vakiintuneet perusoikeuksien rajoitus-edellytykset. Muinaismuistolaki olisi siten säädettävissä tavallisessa lainsäätämisympäristössä poikkeuslain sijasta.

Jos tällaista tilannetta haluaa ennakoida, esimerkiksi kiinteiden muinaisjäännösten rau-

hoituksen osalta hyödyllinen lähde on edelleen, pian 20 vuoden iästään huolimatta, perustuslakivaliokunnan luonnonsuojelulaista antama lausunto 21/1996 – etenkin siltä osin, kuin siinä käsitellään luontotyyppien, eliölajien sekä erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelua. Hallituksen esityksessä luonnonsuojelulaiksi olikin kiinnitetty huomiota em. suojelukohteiden samankaltaisuuteen kiinteiden muinaisjäännösten kanssa (HE 79/1996 vp.).

Perustuslakivaliokunnan mukaan luontotyyppien ja eliölajien suojelussa on kysymys omistajan käyttövapauden rajoittamisesta, sillä omistusoikeus ei suojelupäätöksen yhteydessä siirry subjektilta toiselle. Kiinteiden muinaisjäännösten suojelun osalta omistusoikeus ei ole aivan yksiselitteinen kysymys. Tunnetusta kiinteästä muinaisjäännöksestä tavattu muinaisesine, jolla on yhteyttä muinaisjäännöksen kanssa, kuuluu nykyisten säännösten mukaan lunastuksetta valtiolle (MML 17 § 3 mom. ja 20 § 3 mom.). Museovirastolla on lisäksi oikeus ottaa muinaisjäännös tai sen osa haltuunsa toiseen paikkaan sijoitettavaksi ja siellä hoidettavaksi (MML 10 § 2 mom.). Tällaiset elementit saattaisivat aiheuttaa tarvetta rajanvetoon omistajan käyttövapauden rajoittamisen ja varsinaisen omistusoikeuden rajoittamisen välillä.

Kuten luonnonsuojelun myös kiinteiden muinaisjäännösten suojelun osalta voidaan todeta, että omaisuudensuojan rajoitusperuste on itsessään hyväksyttävä. Käsitystä vahvistaa perustuslain 20 § sekä se, että arkeologisen kulttuuriperinnön suojeleminen on paitsi kansallisesti jo satojen vuosien ajan sovellettua oikeutta myös kansainvälisesti vakiintunutta ja laajalle levinnyttä oikeutta. Suhteellisuusvaatimuksen osalta perustuslakivaliokunnan mukaan viime kädessä on kysymys siitä, loukkaako rajoitus omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Lisäksi merkitystä on ollut sillä, voiko lakiin perustuvista kielloista myöntää poikkeuksia. (PeVL 21/1996.)

Sääntelyn lakitasoisuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt riittävänä esimerkiksi luonnonsuojelulain luontotyyppien sääntelyratkaisua, jossa suojellut luontotyypit on lueteltu lain 29 §:ssä (PeVL 21/1996). Lisäksi luonnonsuojeluasetuksen 10 §:ssä on em. luontotyypit kuvailtu tarkemmin. Kiinteiden muinaisjäännösten rauhoitusvoimassa olevassa muodossaan perustuu vastaavaan sääntelytekniikkaan tarkentavaa asetusta lukuun ottamatta (MML 2 §).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 21/1996 todennut myös, että korvaussäännökset muodostavat yhden osatekijän arvioitaessa perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuudelle asetettavien yleisten edellytysten täyttymistä. Luonnonsuojelulaissa on säädetty täyden korvauksen saamiselle merkityksellisen haitan kynnyksen (LSL 53 § 1 mom.). Myös rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain mukaan täysi korvaus edellyttää merkityksellistä vahinkoa tai haittaa (LaRS 13 § 1 mom.). Merkityksellisen haitan kynnyksen on luonnonsuojelulain esitöiden mukaan ajateltu ylittyvän helpommin kuin esimerkiksi huomattavan haitan kynnyksen, joka muinaismuistolaissa on aikanaan valittu (MML 7 § 1 mom., 12 § 1 mom.). Perustuslakivaliokunnan mukaan merkityksellisen haitan korvauskynnyksen on suhteutettava kuhunkin rajoituksen kohteena olevaan alueeseen: pieneen alueeseen kohdistuva täysrajoitus on merkityksellisempi kuin suuren yksikön osaan kohdistuva rajoitus. (PeVL 21/1996.) Toinen merkittävä asia, kun arvioidaan perusoikeuksien rajoitusten sallittavuutta kokonaisuutena, ovat muut maanomistajan oikeusturvaan koskevat järjestelyt (PeVL 21/1996). Tältä osin muinaismuistolaissa kaivattaisiin erityisesti sen tarkastelemista, miten maanomistajan tiedonsaanti suojelukohteesta, sen laajuudesta ja sen aiheuttamista oikeuden rajoituksista parhaiten säädöstasolla järjestetään.

Lopuksi

Muun lainsäädännön tavoin muinaismuistolaki käytäneen ennemmin tai myöhemmin läpi perustuslain perusoikeussäännöksistä johtuvien edellytysten mukaisesti. Silloin keskiössä ovat omaisuuden suojan rajoituksista luodaan hyväksyttävä kokonaisuus. Arkeologisen kulttuuriperinnön suojelemiseen väistämättä liittyvä tietty arvoituksellisuus ja lainsäädännön vaikutusten ennakoitavuusvaatimus muodostavat mielenkiintoisen vuoropuhelun. Miten esimerkiksi järjestetään kestäväällä tavalla ennestään tuntemattomien kiinteiden muinaisjäännösten suojeleminen? Perustuslaillinen tarkastelu on vain osa lainuudistusprosessia. Muinaismuistolain uudistamisessa keskeinen kysymys on mm. myös lain tarkoituksen ja tavoitteen määrittely siten, että se vastaa sekä suojelun kohteita että yhteisön tarpeita.

Lähteet ja kirjallisuus

Virallislähteet

Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle muinaismuistoja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (tarkistettu ehdotus). Lainvalmistelukunnan julkaisuja N:o 5, 1961. (HE 5/1961 vp.).

Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi (HE 79/1996 vp.).

Laki rakennusperinnön suojelemisesta (LaRS), säädösnumero 498/2010.

Luonnonsuojeluasetus, säädösnumero 160/1997.

Luonnonsuojelulaki (LSL), säädösnumero 1096/1996.

Muinaismuistolaki (MML), säädösnumero 295/1963.

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (PeVM 25/1994).

Perustuslakivaliokunnan lausunto 21 (PeVL 21/1996).

Suomen perustuslaki (PL), säädösnumero 731/1999.

Kirjallisuus

Hallberg, Pekka *et al.* 1999. Perusoikeudet. Werner Söderström Lakitieto Oy, Helsinki.

Rajakylä, Maija 2011. Muinaismuistolaki kypsässä keski-iässä – miksi? Selvitys lain uudistamistyön pysähtymisestä. Seminaariesitelmä, Helsingin yliopisto, arkeologian oppiaine.

Matleena Haapala
Lakimies, Museovirasto

matleena.haapala@nba.fi