

Asia: VN/5698/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Kommentit suojeluesityksenteko-oikeutta ja suojeluesityksestä kuulemista koskeviin ehdotuksiin

MMM toteaa, että kuultavan naapurin käsitteen yhtenäistäminen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa lupa-asioissa kuultavan naapurin käsitteen kanssa siten, että kuultavia olisivat paitsi viereisten myös vastapäisten kiinteistöjen tai muiden alueiden omistajat ja haltija, on kannatettava.

Saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle ehdotetut oikeudet mm. tehdä esityksiä rakennusperinnön suojelemisesta ovat asianmukaisia.

Kommentit alustusmenettelyn purkamiseen ja muutoksenhakua koskeviin ehdotuksiin

Ympäristöministeriöllä on rakennusperintölain mukaisissa suojeluasioissa kaksoisrooli. Ympäristöministeriö kehittää ja ohjaa rakennusperinnön säilyttämistä ja vastaa asiaan liittyvän lainsäädännön valmistelusta. Lisäksi ympäristöministeriö toimii sekä alustusviranomaisena että ensi asteen muutoksenhakuviranomaisena rakennussuojelua koskevissa päätöksissä. Ympäristöministeriön kaksoisrooli ei ole hallinnon järjestämistä koskevien nykyisten periaatteiden mukainen.

Rakennusperinnön suojelemisesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ELY:n rakennussuojelupäätösten alistamisesta ympäristöministeriön vahvistettaviksi luovuttaisiin. Päätöksistä valitettaisiin ympäristöministeriön sijasta suoraan alueelliseen hallinto-oikeuteen. Tällä hetkellä alustusmenettely viivästyttää päätösten voimaantuloa 1–2 vuodella. Keskimääräinen käsittelyaika rakennussuojeluasioissa ympäristöministeriössä vuonna 2019 oli 20 kuukautta. Muutoksenhakuprosessi yksittäisessä asiassa voi kestää yhteensä jopa 4 vuotta. Rakennusperintölain 6 §:n nojalla ELY-keskus voi suojelua koskevan asian vireillä ollessa määrätä kiellon ryhtyä

rakennuksen kulttuurihistoriallista merkitystä vaarantaviin toimenpiteisiin (vaarantamiskielto). Muutoksenhaun kesto pidentää mahdollisesti määrätyn vaarantamiskiellon voimassaoloaika, vaikka vaarantamiskielto on tarkoitettu väliaikaiseksi keinoksi turvata kohteen arvojen säilyminen.

MMM toteaa, että ehdotettu muutos on hyvä ja kannatettava. Ehdotus noudattaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaista linjausta hallinnonsisäisten valitusmenettelyjen vähentämisestä ja vahvaa suuntausta luopua alustusmenettelyistä hallintoasioissa. Ehdotettu menettely nopeuttaisi suojeluprosessia ja vähentäisi lainvoimaa vailla olevasta prosessista viranomaisille ja rakennuksen omistajalle ja muille asianosaisille aiheutuva epävarmuutta. MMM toteaa, että ministeriötasolle ei kuulu yksittäisten suojelupäätösten käsittely.

Ehdotettujen muutosten myötä vähenisivät myös tilanteet, joissa vaarantamiskieltoa ja suojelua koskevat muutoksenhaut olisivat yhtä aikaa vireillä eri muutoksenhakuelimissä.

Kommentit ehdotettuihin poikkeamisluvan edellytyksiin ja lupamenettelyyn

Rakennusperintölaissa ei ole säädetty mahdollisuudesta poiketa rakennuksen suojelupäätöksestä. Suojelupäätöksen muuttaminen tapahtuu noudattamalla samaa menettelyä kuin suojelusta päätettäessä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 10 a §, jossa säädettäisiin luvasta poiketa rakennuksen suojelupäätöksestä. Pykälää sovellettaisiin vain suojelupäätöksiin, ei vaarantamiskieltoa koskeviin 6 §:n mukaisiin päätöksiin tai muihin rakennusperintölain nojalla annettaviin päätöksiin. Ehdotus on yleisellä tasolla kannatettava, koska se nopeuttaa ja joustavoittaa hallintomenettelyä. Jälkikorvaussäännösten osalta MMM:n kommentit ovat jäljempänä.

Kommentit korvaussäätelyä koskeviin ehdotuksiin

Rakennusperintölailla tai sitä edeltävillä laeilla suojeltuja yksittäisiä rakennuksia on yhteensä yli tuhat. Lisäksi asetuksella valtion omistamien rakennusten suojelusta (480/1985) ja sitä edeltävillä asetuksilla on suojeltu yhteensä vajaat 800 rakennusta.

Jos rakennuksen suojelusta tai vaarantamiskiellosta aiheutuu rakennuksen omistajalle tai haltijalle merkityksellistä vahinkoa tai haittaa, hänellä on rakennusperintölain 13 §:n mukaan oikeus saada siitä valtiolta täysi korvaus. Korvausvelvollisuutta ja korvauksen määrää harkittaessa korvattaviksi kustannuksiksi ei katsota maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta korjausvelvollisuudesta tai rakennuksen tavanomaisesta kunnossapidosta aiheutuvia kustannuksia. Jos omistajan on suojelumääräysten johdosta ryhdyttävä erityisiin toimiin rakennuksen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämiseksi, tästä aiheutuvat kustannukset on korvattava valtion varoista. Vahingon tai haitan merkityksellisyyttä arvioitaessa otetaan huomioon suojelumääräyksen tai vaarantamiskiellon sisältö ja kesto.

Rakennusperintölain korvaussäännösten perusteella voidaan suorittaa korvausta myös asemakaavassa suojellun rakennuksen omistajalle tai haltijalle. Maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n 3

momentin mukaan asemakaavaan voidaan kaavamääräysten kohtuullisuusvaatimuksesta poiketen ottaa rakennusperintölaissa tarkoitettun kohteen suojelemiseksi tarpeelliset määräykset, jolloin oikeudesta korvaukseen on voimassa, mitä rakennusperintölaissa säädetään. Korvausvelvollinen muun kuin valtakunnallisesti merkittävän kohteen suojelun osalta on kuitenkin kunta.

Se, ettei korvauksia ole suoritettu rakennusperintölain voimassaolon aikana, on johtunut pääasiassa siitä, että vahvistettuja suojelupäätöksiä tehtiin alkuvuosina vähän. Huomattava osa suojelluista kohteista on myös ollut valtion luovuttamia rakennuksia, joissa kyse on ollut valtion omistamien rakennusten suojelusta annetun asetuksen mukaisen suojelun korvaamisesta rakennusperintölain mukaisella suojelupäätöksellä. Ympäristöministeriö on myös jättänyt vahvistamatta tai valituksen johdosta muuttanut muutamia suojelupäätöksiä, kun yleisen edun ei ole katsottu asianomaisissa olosuhteissa edellyttävän suojelun vahvistamista sellaisenaan. Esitysluonnoksessa on omaksuttu kanta, jonka mukaan voimassa olevan sääntelyn sisältämä täyden korvauksen periaate vaikeuttaa rakennusperintölain tavoitteiden toteuttamista tasapuolisesti, sillä yksittäinen korvaus saattaa nousta huomattavan korkeaksi. Esitysluonnoksen mukaan korvauksen edellytyksiä koskevan sääntelyn tulkinnanvaraisuus vaikeuttaa suojelupäätösten valtiontaloudellisten vaikutusten, samoin kuin suojeltavan rakennuksen omistajan ja haltijan oikeudellisen aseman ennakoimista.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että suojelusta johtuvassa korvauksen määrittämisessä siirryttäisiin täydestä korvauksesta kohtuulliseen korvaukseen. Ehdotusta on perusteltu sillä, että rakennusperinnön suojelemisessa on kysymys sellaisista yleiseen etuun perustuvista omaisuudensuojan rajoituksista, jotka eivät rinnastu lunastukseen. Siten niistä aiheutuvan haitan tai vahingon korvaaminen ei edellytä täyttä korvausta eikä kysymys ole lunastuskorvauksen keskeisenä sisältönä yleensä olevasta kohteen korvaamisesta. Useimmissa tapauksissa suojelupäätös ei estä rakennuksen käyttämistä alkuperäiseen tai suojelupäätöksen antamishetkellä vallitsevaan käyttötarkoitukseen. Suojelupäätös usein myös mahdollistaa käyttötarkoituksen muutoksia jopa ilman poikkeamislupaa. Suojelupäätöksen sisältöä harkittaessa on otettava huomioon omistajan ja muiden oikeudenhaltijoiden olosuhteet ja mielipiteet. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti suojelun taso tulee mitoittaa niin, ettei se rajoita omaisuuden käyttöä enempää kuin on välttämätöntä rakennuksen kulttuurihistoriallisen merkityksen säilyttämiseksi. Esitysluonnoksessa on todettu, että on kuitenkin myös poikkeuksellisia tilanteita, joissa merkityksen säilyttäminen esimerkiksi osassa suojeltavaa kohdetta ei ole mahdollista ilman rajoituksia, jotka pitkälti estävät omaisuuden käyttämistä.

YM perustelee korvaussääntelyyn liittyviä esityksiä myös sillä, että kokonaisuutena ehdotetuilla muutoksilla selkeytettäisiin korvauksen edellytyksiä eri tilanteissa ja rakennusperintölain sisäistä johdonmukaisuutta, samoin kuin rakennusperintölain korvaussäännösten suhdetta lunastuslain mukaiseen lunastusmenettelyyn sekä maankäyttö- ja rakennuslakiin. Korvauksen hakijan kannalta ehdotettujen muutosten tarkoitus on parantaa suojelupäätöksen vaikutusten ennakoimista jo suojelupäätöstä harkittaessa ja selkeyttää käytettävissä olevia oikeusturvakeinoja. Valtion kannalta ehdotetuilla muutoksilla pyritään parantamaan korvausvelvoitteiden ennakoitavuutta ja tasoittamaan korvauksen määriä tavalla, joka mahdollistaa rakennusperintölain tavoitteiden tasapuolista toteuttamista. Suojelusta johtuvan korvauksen perustaminen täyden korvauksen sijaan kohtuulliselle korvaukselle pienentäisi yksittäisissä tapauksissa omistajalle tai muulle oikeuden

haltijalle suoritettavan korvauksen määrää. Korvauksen kohtuullinen määrä arvioitaisiin kussakin tapauksessa haitan tai vahingon laadun ja merkittävyyden perusteella. Esitystä on perusteltu myös sillä, että ehdotettu kohtuullinen korvaus suojelupäätöksen aiheuttamasta merkittävästä haitasta tai vahingosta rakennuksen käytön ja hoidon kannalta täyttäisi perustuslain omaisuudensuojaa koskevat vaatimukset. Esitysluonnoksen mukaan sääntely ottaisi nykyistä paremmin huomioon perustuslain 20 §:n 1 momentissa säädetyn kulttuuriperinnön suojeluvastuun, mutta ei sanamuotonsa mukaisesti voisi johtaa korvaukseen oikeutetun kannalta kohtuuttomaan korvauksen määrään. Muutokset myös parantaisivat sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Esitysluonnoksessa on nimenomaisesti tuotu julki tavoite suorittaa useampia kohtuullisia korvauksia sen sijaan, että maksettaisiin lukumääräisesti harvempia täyden korvauksen mukaisia ja euromääräisesti suurempia korvaussummia. Eli tavoitteena on suojella samalla rahasummalla enemmän. Ehdotus merkitsisi korvaussääntelyn ennakoitavuuden paranemista, mutta vain viranomaisten näkökulmasta. MMM vastustaa ehdotusta luopua täyden korvauksen maksamisesta suojelussa ja siirtymistä kohtuulliseen korvaukseen. MMM toteaa, että edellä mainitut perustelut eivät vaikuta asianmukaisilta ja niissä on ilmeisen tietoisesti sivuutettu kiinteistön tai rakennuksen omistajan oikeudet. Rakennussuojelu tapahtuu yhteiskunnan tarpeista ja lähtökohdista ja siinä asetetaan kiinteistön tai rakennuksen omistajalle tavanomaisesta rakennuksen omistamisesta poikkeavia velvoitteita. Valtiolle aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arvioinnin työläys ei voi olla syy lisätä kiinteistön tai rakennuksen omistajan sietovelvollisuutta. Valtion viranomaisten tulee aina mitoittaa toimintansa niin, että tehtävien hoito on mahdollista tarkoitukseen varattujen määrärahojen puitteissa. Eli suojelupäätösten tekeminen on sopeutettava käytössä oleviin korvausvaroihin. Kuten esitysluonnoksessa on todettu, yksittäisestä suojelupäätöksestä aiheutuva taloudellinen tappio tai vahinko saattaa muodostua huomattavan korkeaksi ja rakennusperintölain mukaisten suojeluesitysten määrän arvioidaan tulevina vuosina edelleen lisääntyvän, koska yhteiskunnassa kiinnostus vaikuttaa omaan elinympäristöön lisääntyy. Tavoitteena on ilmeisesti leikata voimassa olevan lain mukaisissa tilanteissa maksettavia suuria korvauksia, jolloin rakennuksen omistajalle aiheutuisi suurempia menetyksiä. Ehdotettu siirtyminen kohtuulliseen korvaukseen lisäisi viranomaisen harkintavaltaa, mikä ei ole toivottavaa. Kun puututaan rakennuksen omistajan oikeuteen ja mahdollisuuteen käyttää rakennustaan, sääntelyn tulee olla selkeää ja yksiselitteistä. MMM:n näkemyksen mukaan nämä seikat nimenomaisesti merkitsevät sitä, että täyden korvauksen periaatteesta ei ole syytä luopua. Lähtökohtaisesti rakennussuojelua toteutetaan yhteiskunnan määrittelemien tavoitteiden saavuttamiseksi, minkä vuoksi on kohtuutonta yrittää siirtää tästä aiheutuvia haittoja ja kustannuksia yksittäisen rakennuksen omistajan kärsittäväksi, vaikka se olisi perustuslain mukaan mahdollista toteuttaa tavallisella lailla.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös korvauskynnyksen muuttamista merkityksellisestä haitasta tai vahingosta merkittävään haittaan tai vahinkoon. MMM:n näkemyksen mukaan korvauskynnys nousisi, koska merkittävä on suurempi haitta kuin merkityksellinen haitta. MMM vastustaa ehdotusta yllä todetuilla perusteilla.

Vaarantamiskiellosta johtuvat ehdotetun korvauskynnyksen täyttävät vahingot korvattaisiin esityksen mukaan edelleen kokonaisuudessaan. Vaarantamiskieltilanteessa vahingon kesto on rajattu ja sen määrä useimmiten selkeästi laskettavissa. Kysymys voisi olla esimerkiksi vuokratulon

katkeamisesta. YM kuitenkin ehdottaa myös vaarantamiskiellon korvauskynnyksen nostamista merkityksellisestä vahingosta tai haitasta merkittävään vahinkoon tai haittaan ja tähän liittyen toteaa, että vahingon kesto vaikuttaisi merkittävyden arvioimiseen siten, että esimerkiksi hyvin lyhytkestoinen vahinko ei välttämättä tulisi korvattavaksi. Vahingonkärsijän on pyrittävä myös itse toimimaan vahingon rajoittamiseksi, jolloin tilanne voi muuttua vaarantamiskiellon voimassaolon aikana. Vahinkotilanteiden varalta rakennuksen omistajan tulisi huolehtia riittävästä vakuutusturvasta. Vaarantamiskiellosta johtuvaa korvaussääntelyä sovellettaisiin silloin, kun vaarantamiskiellon perusteena oleva suojelualoite ei olisi johtanut suojelupäätökseen. MMM vastustaa esitystä edellä todetuilla perusteilla. Korvauskynnyksen nostoon ei ole asianmukaisia perusteita, kun otetaan huomioon rakennuksen omistajan oikeusturva ja perustuslaissa turvattu omistusoikeus. Lisäksi korvattavan vahingon ja haitan määrittelyssä tulee ottaa huomioon se, että rakennuksen suojelu lähtökohtaisesti nostaa vakuutusmaksuja. MMM katsoo, toisin kuin esityksessä ehdotetaan, että vaarantamiskiellosta aiheutuvan vahingon tai haitan korvauskynnys tulisi laskea vähäistä suuremman haitan tasolle.

Esityksen mukaan mahdollisuus hakea jälkikorvausta olosuhteiden myöhemmin olennaisesti muuttuessa poistuisi. Omistaja tai haltija voisi tarvittaessa hakea poikkeamista suojelupäätöksestä. Ehdotetun poikkeamisen menettelyn tarkoitus on ehkäistä suojeltujen rakennusten jäämistä pois käytöstä, mikä edistäisi rakennusten arvon säilymistä taloudellisestakin näkökulmasta. Jos rakennus kuitenkin vahingoittuisi niin, ettei sen arvoa voitaisi poikkeamisluvan tai suojelupäätöksen muuttamisen avulla turvata, olisi haettava suojelupäätöksen kumoamista. Ehdotus poistaa omistajan ja erityisen oikeuden haltijan mahdollisuus myöhemmin hakea uudelleen korvausta olosuhteiden olennaisen muutoksen johdosta perustuu esitysluonnoksen mukaan punnintaan perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädetyn omaisuudensuojan ja 20 §:n 1 momentissa säädetyn ympäristövastuun kesken. Jälkikorvausta koskevia säännöksiä ei ole toistaiseksi sovellettu rakennusperintölain eikä sitä edeltäneen rakennussuojelulain aikana, mutta se saattaa johtaa tilanteeseen, jossa korvausvaroja käytettäisiin aiemmin suojellun rakennusperinnön ylläpitämiseen ja tämän seurauksena suojelutavoitteiden toteuttaminen jatkossa vaikeutuisi.

MMM vastustaa jälkikorvausta koskevaan sääntelyyn ehdotettuja muutoksia. Tässäkin ehdotuksessa on tavoitteena siirtää sietovelvollisuutta rakennuksen omistajalle eikä tällaista muutosta voida pitää kohtuullisena. Esitysluonnosta valmisteltaessa on omaisuudensuojasäännöstä ja ympäristövastuusäännöstä punnittu perin kummallisella tavalla ympäristövastuuta painottaen. Perustuslain ympäristövastuusäännös ei ole lähtökohtaisesti itsenäinen säännös, johon voidaan kiinnittää velvoitteita vaan se saa sisältönsä muiden perusoikeuksien kautta. Ympäristöperusoikeuden on katsottu vaikuttavan ensisijaisesti lainsäätäjään. Ympäristöperusoikeussäännöksen perusteella ei ole katsottu voitavan mahdollistaa omistajan käyttövapauden korvauksetonta rajoittamista. Se, että jälkikorvausta koskevia säännöksiä ei ole tähän mennessä sovellettu, ei ole peruste niiden poistamiselle. Tässä yhteydessä on muistettava myös, että rakennusperintölain nojalla on suojeltu lukumääräisesti vähän rakennuksia eli suojelupäätöksiä on tehty 43 kappaletta.

Esityksessä on todettu, että ehdotettu uusi poikkeamislupamenettely turvaisi mahdollisuuksia omaisuuden arvon säilyttämiseen tilanteissa, joissa olosuhteiden muuttuttua rakennuksen käyttö

suojelupäätöksen puitteissa vaarantuisi. Poikkeamislupa ei MMM:n näkemyksen mukaan kaikissa tilanteissa turvaa rakennuksen omistajan asemaa riittävästi, minkä lisäksi poikkeamispäätös olisi hakijalle maksullinen. MMM toteaa, että jälkikorvaussäätely on pysytettävä laissa, koska oletettavasti on tilanteita, joissa suojelupäätöksen tekemisen jälkeen tulee ilmi omistajan uusia käyttötarkoituksia tai tilanteita, joita ei ole otettu huomioon korvausta määrättäessä. On kohtuutonta rajoittaa rakennuksen omistajan tulevaa rakennuksen käyttöä ilman, että käytön rajoittamisesta saa korvauksen.

Kommentit ehdotuksiin, jotka koskevat rikostunnusmerkistöjä sekä menettelyä rikosasioissa ja tarkastuksissa

Poikkeamispäätöksen valvonnan mahdollistamiseksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset valvontaviranomaisten toimivaltuudesta tarkastaa rakennus myös poikkeamista koskevan päätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi. Lisäksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset siitä, että rakennusperinnön suojelemisesta annetussa laissa tai maankäyttö- ja rakennuslaissa edellytetyn luvan ehtojen rikkominen voi tulla rangaistavaksi joko rakennussuojelurikkomuksena tai rakennussuojelurikoksena. Ehdotukset ovat perusteltuja.

Ehdotettu valvovien viranomaisten (ELY ja Museovirasto) vastuunjako siten, että ELY-keskuksella olisi nimenomainen toimintavastuu rikosepäilytilanteessa, on perusteltu.

Kommentit viranomaisten tiedonsaantioikeutta koskevaan ehdotukseen

Rakennusperintölaissa ei ole säännöksiä viranomaisen oikeudesta saada toiselta viranomaiselta tietoja salassa pidettävistä asiakirjoista. Rakennusperintölain mukaisia tehtäviä hoitavilla viranomaisella on oikeus saada julkisuuslain 29 §:n 2 momentin nojalla asianosaisen salassa pidettävät yhteystiedot. Säätelyä on tarpeen täydentää siltä osin kuin viranomainen voi yksittäisen asian hoitamiseksi tarvita asianosaisen yksityiselämää koskevaa tietoa, joka on julkisuuslain 24 §:n 23 tai 25 kohdan nojalla salassa pidettävää (tiedot edunvalvonnasta ja osakkuudesta kuolinpesässä). Tiedonsaantioikeutta koskevat ehdotukset ovat MMM:n näkemyksen mukaan perusteltuja.

Muita huomioita esitysluonnoksesta

Esityksen mukaan poikkeamislupahakemukseen annettavasta päätöksestä voitaisiin periä maksu, kun taas suojelupäätökset säilyisivät maksuttomina. MMM katsoo, että ehdotus on kohtuuton. Rakennussuojelu tapahtuu yhteiskunnan tarpeista ja lähtökohdista ja siinä asetetaan kiinteistön tai rakennuksen omistajalle tavanomaisesta rakennuksen omistamisesta poikkeavia velvoitteita. MMM katsoo, että edellä mainituista syistä myös poikkeamisluvan tulee olla maksuton. Maksuperustelain 6 §:n 3 momentin mukaan maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin, oikeudenhoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on

perusteltua syytä. MMM katsoo, että rakennussuojelu rinnastuu maksuperustelaisissa tarkoitettuun ympäristönsuojeluun ja yleiseen kulttuuritoimintaan. MMM toteaa, että poikkeamislupa tulisi säätää suoraan laissa maksuttomaksi.

Talvitie Vilppu

Maa- ja metsätalousministeriö - Lausunnon on MMM:ssä valmistellut hallitusneuvos Vilppu Talvitie ja hyväksynyt osastopäällikkö Tuula Packalen. Lisätiedot hallitusneuvos Vilppu Talvitie, vilppu.talvitie@mmm.fi, p. 040 1395290.