

Laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 9 hallituksen esityksen johdosta rakennussuojelua koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 14 päivältä kesäkuuta 1983 lähettänyt laki- ja talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen edellä mainitun esityksen n:o 45. Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina opetusministeri Kaarina Suonio ja ympäristöministeri Matti Ahde sekä osastopäällikkö Markku Linna ja vs. nuorempi hallitussihteeri Ritva Bäckström opetusministeriöstä, rakennusneuvos Mikko Mansikka, osastopäällikkö Martti Lujanen, hallitusneuvos Juhani Maljonen ja ylitarkastaja Heikki Aho ympäristöministeriöstä, ylijohtaja Jukka Tammi ja hallitusneuvos Seppo Mäkelä valtiovarainministeriöstä, johtaja Antti-Pekka Miettinen asuntohallituksesta, toimistopäällikkö Esko Raatikainen Oulun lääninhallituksesta, professori Mikael Hidén, kirkkohallituksen sihteeri Ritva Nieminen kirkkohallituksesta, osastopäällikkö Antero Sinisalo ja toimistopäällikkö Pekka Kärki museovirastosta, lakimies Leena Pohjanraito Suomen Kaupunkiliitosta, apulaisosastopäällikkö Jukka Kero Suomen Kunnallisliitosta, oikeustieteen lisensiaatti Kalevi Laaksonen Maataloustuottajain Keskusliitosta, seutukaavajohtaja Raimo Narjus Varsinais-Suomen seutukaavaliitosta, toiminnanjohtaja Esa Latva-Rasku Etelä-Pohjanmaan maakuntaliitosta, kaupunginjohtaja Pertti Vainionpää Nurmeksen kaupungista, arkkitehti Maire Mattinen Suomen Arkkitehtiliitosta, virastopäällikkö, arkkitehti Arvid Ekelund Rakennustarkastusyhdistyksestä, arkkitehti Heikki Kukkonen Yhteiskuntasuunnittelun Seurasta, professori Bengt Lundstén Teknillisen korkeakoulun arkkitehtiosastolta, toiminnanjohtaja Markku Tanner ja järjestösihteeri Juhani Railo Suomen Kotiseutuliitosta, pääsihteeri Esko Joutsamo Suomen Luonnonsuojeluliitosta, puheenjohtaja, apulaisprofessori Pekka Laurila Pirkanmaan Perinnepoliittisesta yhdistyksestä, varatuomari Ju-

hani Reen Suomen Kiinteistöliitosta ja arkkitehti Leni Pakkala Rakennustaiteen Seurasta. Lisäksi Finlands svenska kommunförbund on toimittanut valiokunnalle kirjallisen lausuntonsa.

Valiokunta on pyytänyt asiasta eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon (n:o 6/1983 vp.), joka on tämän mietinnön liitteenä. Lisäksi valiokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt sivistysvaliokunnan lausunnon (n:o 1/1984 vp.), joka myös on tämän mietinnön liitteenä.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä on ehdotettu kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta annettu laki (572/64) korvattavaksi uudella rakennussuojelulalla. Lisäksi rakennuslakiin on ehdotettu lisättäväksi rakennussuojelua koskevia säännöksiä. Tärkein muutos nykyiseen tilanteeseen on, että esityksen mukaan rakennuksia suojeltaisiin asema- ja rakennuskaava-alueella pääasiassa rakennuslain nojalla. Pääsääntöisesti vain niissä tapauksissa, joissa rakennuslain säännösten nojalla ei voida toteuttaa suojelua tai ainakaan riittävästi turvata rakennuksen pysyvää säilymistä, sovellettaisiin rakennussuojelulakia. Muutoin rakennussuojelulaki tulisi lähinnä sovellettavaksi kaavoittamattomilla alueilla. Näin on pyritty välttämään niitä vaikeuksia, jotka aiheutuvat mahdollisuudesta soveltaa kahta eri lakia samaan tapaukseen.

Hallituksen esityksen mukaan julkisyhteisöistä valtio, kunta ja evankelisluterilainen kirkko vastaisivat kukin itse omistamiensa rakennusten suojelukustannuksista.

Rakennussuojelulakiehdotukseen on sisällytetty aikaisempaa tarkemmat korvaussäännökset.

Periaatteena on, että rakennuksen tavanomaista käyttötapaa suojellaan. Mikäli suojelupäätöksessä poiketaan tästä, on omistajalla oikeus saada korvaus sellaisesta kärsimästään haitasta ja vahingosta, joka ei ole merkitykseltään vähäinen.

Rakennussuojelulain soveltamisalaa on ehdotettu laajennettavaksi siten, että suojelluksi voitaisiin saattaa, paitsi yksittäisiä rakennuksia ja rakennusryhmiä, myös suppeahkoja yhtenäisiä kokonaisuuksia. Suojelun turvaamiseksi on ehdotettu, että lääninhallituksen tulee kieltää ryhtymisen rakennuksen kulttuurihistoriallista arvoa vaarantaviin toimenpiteisiin aina kun kyseessä saattaa olla rakennussuojelulaissa tarkoitettu rakennus. Hallituksen esityksen mukaan lääninhallituksen tulisi ratkaista suojeluasia kahden vuoden kuluessa kiellon antamisesta.

Museoviraston käyttöön on jo nyt osoitettu valtion tulo- ja menoarviossa määräraha kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten kunnostamiseen. Määrärahaa tulisi lisätä suojelun tehostamiseksi. Lisäksi tulisi tulo- ja menoarviossa varautua riittävässä määrin suojelusta mahdollisesti aiheutuvien korvausten maksamiseen. Vastaavanlaiset määrärahat on osoitettu myös luonnonsuojelualueiden omistajille maksettavia korvauksia varten luonnonsuojelulain nojalla.

Esityksen tavoitteena on siirtää rakennussuojelun painopistettä kaavoitetuilla alueilla rakennuslailla toteutettavaksi. Tämän johdosta on ehdotettu asema- ja rakennuskaavan laatimista koskevia oikeusohjeita täydennettäväksi niin, että kaavoissa on nykyistä paremmin otettava huomioon rakennussuojelun vaatimukset. Myös rakennuslain säännökset suojelusta aiheutuvista korvauksista on ehdotettu muutettaviksi rakennussuojelulain periaatteita vastaaviksi.

Ehdotetut lait on tarkoitus saattaa voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun eduskunta on ne hyväksynyt.

Valiokunnan kannanotot

Yleisperustelut

Valiokunta on käsitellyt asian ja hallituksen perusteluihin yhtyen pitää ehdotettua lainsäädäntöä tarpeellisena ja pääosiltaan tarkoituksenmukaisena.

Voimassa olevan kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelemisesta annetun lain (572/64) nojalla tapahtunut rakennusten ja rakennusryhmien suojelu ei ole käytännössä

osoittautunut riittävän tehokkaaksi, mikä tosin osaltaan on johtunut siitä, ettei valtion tulo- ja menoarviossa ole ollut riittävästi määrärahoja voimassa olevan lain tehokkaaseen toteuttamiseen.

Myöskään rakennuslain kaavoitusta koskevien säännösten nojalla tapahtuva rakennussuojelu rakennusten ja rakennusryhmien osalta ei aina ole johtanut sellaisiin myönteisiin tuloksiin kuin rakennussuojelun kannalta katsottuna olisi ollut tarpeellista. Niinpä nykyisen lainsäädännön aikana on menetetty merkittäviä rakennuksia ja rakennuskokonaisuuksia, joiden suojeleminen yrityksistä huolimatta on osoittautunut mahdottomaksi.

Rakennussuojelulakiehdotusta laadittaessa suurlta osalta on pohjana käytetty voimassa olevaa kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten suojelemisesta annettua lakia. Rakennussuojelulain säännöksissä on lueteltu kohteet, joita rakennussuojelulla suojellaan ja toisaalta on annettu säännökset siitä, miten suojelu ja siihen liittyvät korvaus- ym. kysymykset ratkaistaan.

Valiokunnan mielestä rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä olisi otettava uusi ja aktiivisempi asenne olemassa olevan rakennuskannan säilyttämiseksi ja sitä kautta rakennussuojelun tehostamiseksi. Rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä tulisi myös selvittää yleisen purkulupajärjestelmän tarpeellisuus.

Valiokunta korostaa, että kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi pitäisi yhteiskuntaan luoda vallitsevaksi rakennussuojelulle myötämielinen henki, jonka aikaansaamisessa tutkimuksella ja neuvonnalla on tärkeä merkitys. Rakennussuojelua koskevien säännösten tarkistaminen ja myötämielinen asenne rakennusten suojelua kohtaan eivät yksistään riitä rakennussuojelun toteuttamiseksi, vaan yhteiskunnan on myös luovutettava tarkoitukseen riittävät varat. Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että valtion tulo- ja menoarviossa tullaan varaamaan tarvittavat ja riittävät määrärahat muun muassa suojelukohteiden omistajille maksettaviin korvauksiin ja heille myönnettäviin kunnossapito- ja perusparannusavustuksiin. Rakennussuojelun tehostamiseksi tulisi vanhojen arvokkaiden rakennusten korjaamis- ja perusparannustoimenpiteitä varten yleensäkin myöntää nykyistä enemmän halpakorjoja lainoja. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi asuntojen perusparannuslainojen ja maatalouslainojen myöntämisperusteita muuttamalla niin, että lainansaanti nykyistä laajemmin olisi mah-

dollista. Teollisuusrakennusten suojelua varten pitäisi kehittää suojelurahoitusjärjestelmä.

Valiokunta katsoo, että verotuslainsäädäntöä ja -käytäntöä olisi kehitettävä siihen suuntaan, että ne nykyistä paremmin kannustaisivat rakennusten säilyttämiseen suojelun edellyttämässä käytötarkoituksessa ja ottaisivat huomioon siitä omistajalle ja käyttäjälle koituvat kustannukset. Esimerkiksi tehdasmiljööseen kuuluvien ja muidenkin asuinrakennusten käyttämistä asumistarkoitukseen tulisi suosia riittävän kohtuullisilla asumisetusäänöksillä.

Valiokunta toteaa, että tehokas ja tarkoituksenmukainen rakennussuojelu edellyttää suunnitelmallisuutta. Lain soveltamista valvovilla viranomaisilla tulisi olla riittävät perustiedot kohteista, jotka saattavat tulla suojeltaviksi. Tämä edellyttää inventointiluetteloita ja niiden jatkuvaa seuranta. Valiokunnan käsityksen mukaan lainsäädäntöä olisi kehitettävä siten, että kunnan tulisi ylläpitää luetteloa alueellaan olevista kohteista, jotka saattavat tulla suojeltaviksi, ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin niiden suojelemiseksi.

Valiokunta korostaa, että rakennussuojelussa suojeltavat rakennukset pyritään säilyttämään jatkuvassa käytössä. Tällöin muun muassa rakennussuojelusta aiheutuvat kustannukset ovat

yleensä vähäisemmät kuin silloin, jos rakennus on tyhjillään tai museokäytössä. Ellei rakennusta voida käyttää entiseen tarkoitukseensa, olisi rakennukselle pyrittävä löytämään uusi tarkoituksenmukainen ja rakennuksen luonteeseen sopiva käyttö.

Valiokunnan käsityksen mukaan nyt uudistetavan lainsäädännön johdosta olisi erikseen selvitettävä rakennussuojelun asema valtion keskuks-hallinnossa. Tässä yhteydessä olisi erityisesti selvitettävä opetusministeriön ja ympäristöministeriön välinen työnjako.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että rakennussuojelulainsäädännön rikkomuksia ja niiden seuraamuksia koskevat säännökset pikaisesti yhdenmukaistetaan ja seuraamukset saatetaan rikkomusten vaikutusten edellyttämälle tasolle.

Valiokunta pitää hallituksen esityksessä ehdotetun lainsäädännön toteuttamista tärkeänä ja kiireellisenä asiana. Valiokunta ei kuitenkaan kaikissa suhteissa voi puoltaa lakiehdotusten yksityiskohtaisia ehdotuksia vaan ehdottaa niihin muutoksia, selvennyksiä ja tarkistuksia siten kuin yksityiskohtaisista perusteluista jäljempänä lähemmin ilmenee.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Rakennussuojelulaki

1 §. Valiokunta ehdottaa sanan "maan" tarpeettomana poistettavaksi.

2 §. Valiokunta ehdottaa 2 momentin viimeisen lauseen "rakennukseen luetaan sen kiinteä sisustus" siirrettäväksi 1 momentin viimeiseksi lauseeksi, koska viimeksi mainitussa momentissa on lueteltu suojelun pääkohteet ja koska valiokunnan mielestä rakennuksen kiinteä sisustus on verrattavissa suojelun pääkohteisiin.

Pykälän 2 momenttiin valiokunta ehdottaa lisättäväksi, että suojelu voi rakennuksen osan lisäksi koskea myös rakennuksen kiinteää sisustusta, jolloin suojelukohteeksi voitaisiin määrätä vaikkapa vain kiinteään sisustukseen kuuluva rakennuksen osa.

Lähinnä kielellisistä syistä valiokunta ehdottaa pykälän 3 momentin muutettavaksi siten, että

jäljempänä tässä laissa rakennuksesta säädetty koskisi vastaavasti muita 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja suojelun kohteita.

3 §. Valiokunta ehdottaa hallituksen esityksen 3 §:n 2 ja 3 momentit muutettavaksi uudeksi 2 momentiksi. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole muuttaa hallituksen esityksen asiasisältöä. Valiokunnan ehdottamalla 2 momentilla pyritään selvittämään sitä, että asema- ja rakennuskaava-alueella voidaan 3 §:n 1 momentissa lausutusta pääperiaatteesta huolimatta ryhtyä rakennussuojelulain nojalla suojelumenettelyyn ja että siinä noudatetaan rakennussuojelulakia. Lopullinen suojelu olisi kuitenkin mahdollista vain 2 momentissa mainituissa tapauksissa.

Valiokunta ehdottaa uudelleen muotoilemastaan 2 momentista jätettäväksi pois hallituksen esityksessä olleen virkkeen, jonka mukaan rakennuksen suojelua koskeva asia olisi voitu panna

vireille rakennussuojelulain nojalla myös, milloin rakennus on rakennuslain mukaisessa menettelyssä jäänyt suojelematta. Valiokunta tarkoittaa, että hallituksen esityksen tämä tavoite toteutuu sillä, että tällaisessa tapauksessa voidaan katsoa olevan erityisiä syitä, jotka mahdollistavat suojelun rakennussuojelulain nojalla.

4 §. Pykälän 2 momentin mukaan kirkollisten rakennusten suojelusta on säädetty kirkkolaissa.

Voimassaolevan kirkkolain 338 §:n 2 momentin mukaan kirkon ja sen sisustuksen säilyttämisestä on soveltuvin kohdin voimassa, mitä sivistyshistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta erikseen säädetään.

Valiokunta katsoo, että kirkollisia rakennuksia tulisi koskea vastaavanlaiset säännökset kuin muitakin kulttuuriperintöön ja historiaan liittyviä rakennuksia. Tämän vuoksi valiokunta korostaa, että kirkkolakiin tulisi ottaa suojelun kohteista ja asian vireillepanosta vastaavanlaiset säännökset kuin rakennusten suojelusta on rakennussuojelulaissa. Rakennussuojelulain soveltamisalan selvittämiseksi valiokunta edellyttää hallituksen selvittävän, millaisia rakennuksia on pidettävä kirkollisina rakennuksina.

Pykälän 3 momentin mukaan valtion omistamien rakennusten suojelusta säädetään asetuksella. Hyväksyessään hallituksen esityksen myös tältä osin valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että valtion omistamien rakennusten suojelua koskevaan asetukseen otettaisiin suojelun kohteista ja asian vireillepanosta soveltuvin osin rakennussuojelulain säännöksiä vastaavat säännökset.

5 §. Pykälän 2 momentin mukaan suojeltavaksi määräämistä koskeva päätös on alistettava valtioneuvoston vahvistettavaksi. Valiokunta ehdottaa 2 momenttiin suojelukohteen omistajan oikeusturvan parantamiseksi lisättäväksi, että valtioneuvoston on käsiteltävä suojeltavaksi määräämistä koskeva asia kiireellisesti.

6 §. Pykälän 1 momentin mukaan lääninhallituksen suojelupäätökseen on otettava tarpeelliseksi katsottavat määräykset suojeltavan kohteen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämiseksi. Valiokunta korostaa, etteivät suojelupäätökseen otettavat määräykset saa olla laajempia kuin mitä kohteen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttäminen vaatii.

Pykälän 2 momenttiin valiokunta ehdottaa teknisluonteista tarkistusta eli sanat "rakennuksen ja sen ympäristön" korvaamista sanalla "kohteen". Myös pykälän 3 momenttiin valiokunta ehdottaa teknisluonteista tarkistusta eli

sanana "niistä" korvaamista sanalla "suojelumääräyksistä".

Valiokunta toteaa, että 3 momentin mukaan museovirastolla on oikeus ainoastaan lieventää suojelumääräyksiä mutta ei tiukentaa. Valiokunta toteaa edelleen, että suojelupäätökseen on sisällytettävä määräykset siitä, voiko ja jos niin missä rajoissa rakennuksen omistaja voi tehdä muutostöitä ilman erillistä lupaa.

Valiokunta korostaa, että suojelupäätöksessä tulisi yleensä antaa museovirastolle ohjeet siitä, missä rajoissa museovirastolla on oikeus antaa tarkempia määräyksiä suojelumääräysten soveltamisesta sekä myöntää niistä vähäisiä poikkeuksia.

7 §. Pykälän 1 momentin mukaan rakennuksen suojelua koskeva asia tulee lääninhallituksessa vireille lääninhallituksen omasta aloitteesta tai lääninhallitukselle tehdystä esityksestä.

Pykälän 2 momentissa on lueteltu esityksen tekoon oikeutetut. Valiokunta ehdottaa sivistysvaliokunnan lausunnon mukaisesti luetteloon lisättäväksi myös rakennuksen sijaintipaikkakunnalla toimivan maakuntaliiton. Valiokunnan mielestä aloitteentekooikeus rakennussuojelua koskevista asioista soveltuu maakuntaliiton toimenkuvaan.

Valiokunta toteaa, että yksityinen kuntalainen voi myös välillisesti olla aloitteen tekijänä siten, että hän tekee aloitteen rakennuksen suojelemiseksi esimerkiksi omalle kunnalleen, jolla puolestaan on lain edellyttämä esityksentekooikeus lääninhallitukselle.

8 §. Pykälän 1 momentin mukaan lääninhallituksen on ennen päätöksen antamista varattava rakennuksen omistajalle ja, jos rakennus ei ole omistajan hallussa, myös sen haltijalle tilaisuus tulla kuulluksi. Valiokunta ehdottaa säännöstä täydennettäväksi siten, että lääninhallituksen olisi ennen päätöksen antamista varattava myös maanomistajalle tilaisuus tulla kuulluksi.

Pykälän 2 momenttiin on vastaavasti lisätty rakennuksen omistajan lisäksi kiinteistön omistaja. Momenttiin on myös lisätty alueen omistajien lisäksi niiden haltijat.

9 §. Sivistysvaliokunnan lausunnon mukaisesti valiokunta ehdottaa 9 §:n 1 momentin säännöstä muutettavaksi selkeämmäksi ja kielellisesti yksinkertaisemmaksi. Valiokunnan mielestä ottaen huomioon säännöksen sanamuodon 9 §:n 1 momentin nojalla ei kuitenkaan voida määrätä rakennuksen hoito- tai kunnossapitovelvoitteita vaan ainoastaan kieltää rakennuksen kulttuurihistoriallista arvoa vaarantaviin toimenpiteisiin ryhtymisen. Tällaisia toimenpiteitä ovat muun mu-

assa rakennuksen purkaminen sekä sellaiset korjaus- ja muutostyöt, jotka vaarantavat rakennuksen kulttuurihistoriallista arvoa.

10 §. Valiokunta toteaa, että rakennuslain mukaan ympäristöministeriö seuraa kaavoituksen ylintä johtoa ja valvontaa harjoittavana viranomaisena asema- ja rakennuskaavan laatimisvelvollisuuden noudattamista. Rakennuslaissa on säädetty myös pakkokeinoista velvollisuuden noudattamatta jättämisen varalta. Rakennuslain 143 §:ssä on säännökset siitä, missä tapauksessa kaava voidaan määrätä muutettavaksi, sekä säännökset tästä aiheutuvasta rakennus- ja toimenpidekiellosta. Rakennuslaissa on myös säännökset purkukiellosta alueella, jolla kaavan muuttaminen on vireillä. Valiokunnan mielestä on johdonmukaista, että kaikista rakennuskielloista ja purkukielloista kaava-alueilla ja kaavoitettavina olevilla alueilla säädetäisiin rakennuslaissa. Tämän vuoksi, ja kun rakennuslain muutosehdotuksen 143 a § kattaa käytännössä kaikki ne tapaukset, joita rakennussuojelulakiehdotuksen 10 §:ssä tarkoitetaan, valiokunta ehdottaa ottaen huomioon myös perustuslakivaliokunnan lausunnon rakennussuojelulakiehdotuksen 10 §:n poistamista. Tästä puolestaan seuraa, että jäljempänä selostettavien pykälien numerointi muuttuu.

11 (12) §. Pykälän 1 momentissa on säädetty, että jos rakennuksen omistaja suojelumääräysten johdosta ei voi käyttää rakennusta tavanomaisella tavalla, on hänellä oikeus saada valtiolta täysi korvaus kärsimästään haitasta ja vahingosta, joka ei ole merkitykseltään vähäinen. Valiokunnan mielestä omistajalla on oikeus korvauksen saamiseen joko haitasta tai vahingosta taikka molemmista.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta valiokunta ehdottaa säännökseen lisättäväksi sanat "tai kohtuullista hyötyä tuottavalla", jolloin omistajalla olisi oikeus saada korvaus, jos omistaja suojelumääräyksen johdosta ei voi käyttää rakennustaan tavanomaisella tai kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla.

Samaan momenttiin valiokunta ehdottaa selvennykseksi lisättäväksi sanan "sellaisesta".

Valiokunta edellyttää hallituksen erikseen selvittävän, miten turvataan kunnan mahdollisuudet saada valtiolta avustusta kunnan omistaman suojelukohteen kustannuksiin suojelun turvaamiseksi niissä tapauksissa, joissa suojelun aiheuttamat kustannukset muodostuvat kunnan varallisuuteen nähden kohtuuttoman raskaiksi.

12 (13) §. Kysymyksessä on teknisuonteinen korjaus, joka johtuu 10 §:n poistamisesta.

Valiokunta vielä toteaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten, ettei 3 momentin toisen virkkeen voida katsoa estävän olosuhteiden muutoksen johdosta välttämättömien tarkistusten tai pitkällä aikavälillä syntyvien uusien korvausperusteiden huomioon ottamista muilta kuin kustannusten, rasitusten, haitan tai vahingon osalta, joista korvaus on jo lainvoimaisesti vahvistettu ja jotka eivät ole luonteeltaan jatkuvia.

13 (14) §. Hallituksen esityksen mukaan valtioneuvosto voi, kun yleinen tarve sitä vaatii, myöntää valtiolle tai kunnalle luvan lunastaa tässä laissa tarkoitettun rakennuksen tarpeellisine maa-alueineen siitä riippumatta, onko rakennus määrätty suojeltavaksi vai ei. Valiokunta toteaa, että myös suojelukohteen omistaja voi omasta aloitteestaan tehdä valtiolle tai kunnalle esityksen kohteen lunastamiseksi.

14 (15) §. Pykälän mukaan rakennussuojelulain noudattamista valvovat lääninhallitus ja museovirasto.

Valiokunta ehdottaa, että rakennussuojelulain noudattamista valvovaksi viranomaiseksi lisättäisiin kunnan rakennuslautakunta. Rakennusasetuksen 12 §:n mukaan rakennuslautakunnan tulee muun muassa seurata rakennustoimintaa ja valvoa, että rakennuslakia ja voimassaolevia rakennustoimintaa koskevia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan. Rakennuslautakunnan osalta kysymyksessä olisi lähinnä eräänlainen yleisvalvonta, jollaista rakennuslautakunta muutoinkin kunnan alueella suorittaa. Valiokunnan tarkoituksena ei ole ehdottaa rakennuslautakunnalle säädettäväksi sinänsä uutta tehtävää, vaan kysymyksessä olisi rakennussuojelulain noudattamisen valvonta muun rakentamisen valvonnan ohessa.

(16 §). Pykälän mukaan suojeltavaksi määrättyssä rakennuksessa tehtäviin muutostöihin on saatava museoviraston lupa, jollei toimenpide ole vähäinen. Rakennussuojelulain 6 §:n 3 momentin mukaan suojelupäätöksessä voidaan antaa museovirastolle oikeus antaa tarkempia määräyksiä suojelumääräysten soveltamisesta sekä myöntää suojelumääräyksistä vähäisiä poikkeuksia.

Säännöksiä on pidetty ristiriitaisina sen vuoksi, että 6 §:n mukaan museovirasto saa antaa luvan vähäisiin poikkeuksiin suojelumääräyksistä ja 16 §:n mukaan se saa antaa luvan suojeltavaksi määrättyssä rakennuksessa tehtäviin muutostöihin ilman rajoitusta. Lisäksi on pidetty epäselvänä, kuka määrittelee ja millä tavoin ne vähäiset muutokset, jotka saadaan hallituksen esityksen 16 §:n mukaan tehdä ilman nimenomaista lu-

paa. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 16 §:n poistettavaksi ja on katsonut, että 6 §:n säännös on riittävä.

Kuten valiokunta on edellä esittänyt, suojelupäätöksestä tulee ilmetä, minkälaisiin muutostoihin rakennuksen omistaja saa ryhtyä ilman lupaa, ja yleensä myös, missä rajoissa museovirasto saa myöntää poikkeuksia suojelumääräyksistä. Valiokunnan käsityksen mukaan, kun kysymys on väheistä poikkeusta suuremmasta toimenpiteestä, on asia saatettava uudelleen lääninhallituksen käsiteltäväksi eli haettava lääninhallitukselta ja valtioneuvostolta lupa voimassa olevan suojelupäätöksen muuttamiseksi.

Myös tämän pykälän poistamisesta seuraa pykälän numeroinnin muuttuminen.

15 (17) §. Hallituksen esityksessä on ehdotettu, että luovuttaessaan suojeltavaksi määrätyn rakennuksen luovuttajan on luovutuskirjaan otettavalla maininnalla tai muutoin todistettavasti ilmoitettava saajalle suojelumääräyksistä. Valiokunta ehdottaa luovutuksen saajan oikeusturvan kannalta, että säännökseen lisätään ilmoitusvelvollisuus myös silloin kun rakennuksen suojelua koskeva asia on vireillä. Luovutuksen saajan mahdollisuudet saada tietää suojelua koskevan asian vireilläolosta ovat huomattavasti vähäisemmät verrattuna siihen, että rakennus on jo määrätty suojeltavaksi.

16 (18) §. Valiokunta ehdottaa 2 momenttiin lisättäväksi sanat "suojelun tarkoituksen edellyttämän hoidon". Valiokunta katsoo, että rakennuslain 124 §:ssä säädetyn rakennuksen yleisen kunnossapitovelvollisuuden nojalla voidaan riittävästi estää sellaisen rakennuksen hoidon laiminlyönti, joka voisi vaarantaa suojelun tarkoituksiperät, milloin rakennuksen suojelusta ei ole määrätty rakennussuojelulain nojalla. Säännökseen tehdyllä lisäyksellä valiokunta haluaa todeta, että momentissa tarkoitettu laiminlyönti koskee vain suojelun kannalta keskeisiä seikkoja ja että tilanne on arvioitava jokaisen suojelukohteen osalta erikseen.

17 (19) §. Hallituksen esityksen mukaan valtio voi kustannuksellaan suorittaa suojeltavaksi määrättyssä rakennuksessa välttämättömiä töitä. Valiokunta korostaa, että ennen kunnostamistöiden tekopäätöstä on rakennuksen omistajalle ja haltijalle varattava yleisten kuulemista koskevien periaatteiden mukaisesti tilaisuus tulla kuulluksi. Lisäksi valiokunta katsoo, että säännöksessä tarkoitetuissa tarkastuksissa ja tutkimuksissa on välitettävä tarpeettoman häiriön aiheuttamista.

18 (20) §. Pykälän 1 momentissa olevan sanan "harkittavana" valiokunta ehdottaa muutetta-

vaksi sanaksi "vireillä", koska tarkastusten ja tutkimusten suorittamisen peruste on asianmukaista sitoa vireillä olevaan suojeluhankkeeseen. Suojelukohteen omistajan ja haltijan etu toisaalta vaatii, että asioita voidaan selvittää myös ennen suojeluasian varsinaista virellepanoa.

Valiokunta on pitänyt yhden vuorokauden aikaa kiinteistön omistajan ja haltijan kannalta liian lyhyenä ja ehdottaa aikamäärän kohtuussyistä muutettavaksi kolmeksi vuorokaudeksi. Valiokunta katsoo myös, että määräaika tulee laskea ilmoituksen tiedoksiantamisesta. Kun kysymyksessä on asuinkäytössä oleva rakennus, tulee ilmoitus tehdä aina myös rakennuksen asukkaille.

Valiokunta ehdottaa 2 momentissa olevan sanan "lääninhallituksista" muutettavaksi sanaksi "lääninhallituksesta", jotta se vastaisi kysymyksessä olevan asetuksen nimikettä.

19 (21) §. Pykälän 1 ja 2 momentin mukaan museovirasto voi myöntää avustusta rakennuksen omistajalle säännöksissä lähemmin mainituissa tapauksissa. Pykälän 3 momentin mukaan museovirasto voi myöntäessään avustusta asettaa säännöksessä lähemmin mainittuja ehtoja. Valiokunta toteaa, että ehtojen tulee olla kohtuullisia siten, ettei niillä tarpeettomasti häiritä rakennuksessa asuvien normaalia elämää. Samalla valiokunta korostaa, että ehtoja asetettaessa rakennuksen omistajalle ja haltijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

21 (23) §. Pykälän 2 momenttiin valiokunta ehdottaa teknisluonteisen tarkistuksen, joka johtuu 10 ja 16 §:n poistamisesta.

2. Laki rakennuslain muuttamisesta

135 §. Valiokunta ehdottaa säännöksen ensimmäistä lausetta yksinkertaistettavaksi.

Toiseen virkkeeseen valiokunta ehdottaa teknisluonteista tarkistusta.

Valiokunta ehdottaa säännöksestä poistettavaksi siinä mainitun 70 prosentin enimmäisrajan, koska sanotun rajan asettamiseen ei ole erityisiä perusteita. Tämän vuoksi joissakin tapauksissa olisi mahdollista tapauksesta ja käytettävissä olevista määrärahoista riippuen maksaa kunnalle korvaus täysimääräisenäkin.

Hallituksen esityksen mukaan valtion korvausvelvollisuus ei koskisi kunnan omistamia rakennuksia. Valiokunta ehdottaa kuitenkin momentin toiseksi viimeisen virkkeen poistamista tarpeettomana, koska on luonnollista, että kaavoitustoimenpitein suojeltavan kunnan omistaman

rakennuksen suojelusta aiheutuvat kustannukset jäävät kunnan vastattaviksi. Valiokunta ehdottaa poistettavaksi myös 3 momentin viimeisen lauseen, jonka mukaan valtionavustuksen määrän päättää valtioneuvosto kuultuaan asiassa museovirastoa. Valiokunnan mielestä kyseisen harkinnanvaraisen valtionavustuksen jakamisesta tulisi päättää normaalissa hallintojärjestyksessä kuten on säädetty esimerkiksi rakennuslain 24 b §:ssä ja maa-aineslain 23 §:ssä. Myös museoviraston kuuleminen asiassa on tarpeetonta, koska rakennuksen suojelusta on jo päätetty samoin kuin korvauksistakin ja asian ratkaisussa huomiota kiinni-

tetään lähinnä kunnan taloudelliseen tilanteeseen.

143 a §. Valiokunta ehdottaa sanan "sisäasiainministeriö" muutettavaksi sanaksi "ympäristöministeriö", koska ympäristöministeriöstä annetulla asetuksella (571/83) on muun muassa kaavoitusta ja rakentamista koskevat asiat siirretty ympäristöministeriölle.

Edellä olevan perusteella laki- ja talousvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Rakennussuojelulaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Lain soveltamisala

1 §

Kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi suojellaan (*poist.*) kulttuurikehitykseen tai historiaan liittyviä rakennuksia, rakennusryhmiä ja rakennettuja alueita siten kuin tässä laissa säädetään.

2 §

Tässä laissa tarkoitetun suojelun kohteita ovat sellaiset rakennukset, rakennusryhmät ja rakennetut alueet, joilla on kulttuurihistoriallista merkitystä rakennushistorian, rakennustaiteen, rakennustekniikan, erityisten ympäristöarvojen, rakennuksen käytön tai siihen liittyvien tapahtumien taikka rakennuksen ainutlaatuisuuden tai tyypillisyyden kannalta. *Rakennukseen luetaan kuuluvaksi sen kiinteä sisustus.*

Tämän lain mukainen suojelu voi koskea myös rakennuksen osaa ja rakennuksen kiinteää sisustusta sekä siltaa, kaivoa tai muuta sellaista rakennelmaa samoin kuin rakennukseen liittyvää puistoa taikka muuta vastaavaa rakentamalla tai istuttamalla muodostettua aluetta. (*Poist.*)

Mitä jäljempänä tässä laissa on rakennuksesta

säädetty, koskee vastaavasti muita 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja suojelun kohteita.

3 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Sen estämättä, mitä edellä 1 momentissa on säädetty, voidaan tämän lain mukaiseen menettelyyn ryhtyä myös 1 momentissa tarkoitettulla alueella, mutta rakennuksen saattaminen suojeltavaksi voidaan määrätä vain, milloin suojelu ei ole mahdollista rakennuslain nojalla, (poist.) milloin rakennuksen säilymistä ei voida riittävästi turvata rakennuslain säännösten nojalla tai milloin rakennuksella on huomattavaa valtakunnallista merkitystä taikka milloin siihen muutoin on erityisiä syitä. (Poist.)

(3 mom. *poist.*)

4 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 luku

Rakennuksen saattaminen suojeltavaksi

5 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Suojeltavaksi määräämistä koskeva päätös on alistettava valtioneuvoston vahvistettavaksi. *Valtioneuvoston on käsiteltävä asia kiireellisesti.*

6 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Suojelumääräykset voivat koskea:

1) *kohteen* säilyttämistä suojelun edellyttämässä kunnossa;

2) rakennuksen käyttöä *siten, ettei sen kulttuurihistoriallista arvoa vaaranneta*; sekä

(3 kohta kuten hallituksen esityksessä)

Suojelupäätöksessä voidaan antaa museovirastolle oikeus antaa tarkempia määräyksiä suojelumääräysten soveltamisesta sekä myöntää *suojelumääräyksistä* vähäisiä poikkeuksia.

7 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Esityksen rakennuksen saattamisesta suojeltavaksi saa tehdä rakennuksen omistaja, valtion viranomainen, seutukaavaliitto tai kunta, jonka alueella rakennus sijaitsee, sekä *maakuntaliitto ja rekisteröity yhdistys*, joka toimii rakennuksen sijaintipaikkakunnalla.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

8 §

Lääninhallituksen on ennen päätöksen antamista varattava rakennuksen ja *kiinteistön* omistajalle ja, jos rakennus tai *kiinteistö* ei ole omistajan hallussa, myös sen haltijalle tilaisuus tulla kuulluksi. Samoin lääninhallituksen on kuultava asiassa kuntaa, jonka alueella rakennus sijaitsee, sekä museovirastoa.

Suojelumääräykset on, mikäli mahdollista, laadittava yhteisymmärryksessä rakennuksen ja *kiinteistön* sekä sen ympärillä olevan alueen omistajien ja *haltijoiden* kanssa.

9 §

Kun rakennuksen suojelua koskeva asia on pantu vireille ja kun kyseessä saattaa olla tässä laissa tarkoitettu suojelukohde, lääninhallituksen tulee kieltää rakennuksen kulttuurihistoriallista arvoa vaarantaviin toimenpiteisiin ryhtyminen.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

10 §

(Poist.)

10 §

(Kuten hallituksen esityksen 11 §)

3 luku

Korvaukset sekä lunastusoikeus

11 (12) §

Jos rakennuksen omistaja suojelupäätöksen mukaisten suojelumääräysten johdosta ei voi käyttää rakennusta tavanomaisella tai *kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla*, hänellä on oikeus saada valtiolta täysi korvaus *sellaisesta* kärsimästään haitasta ja vahingosta, joka ei ole merkitykseltään vähäinen.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

12 (13) §

Museoviraston ja sen, joka katsoo olevansa oikeutettu korvaukseen 11 §:n mukaan, on pyrittävä sopimukseen korvauksen määrästä. Sopimus on kirjalliseen muotoon laadittuna saatettava valtioneuvoston vahvistettavaksi.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Olosuhteiden muututtua on valtiolla taikka rakennuksen omistajalla tai haltijalla oikeus saatua kysymys oikeudesta korvaukseen uudelleen harkittavaksi 11 §:n mukaan. Korvausvelvollisuus olosuhteiden muututtua ei kuitenkaan koske sellaisia menetyksiä tai kustannuksia, jotka aikaisemmalla lainvoimaisella päätöksellä on määrätty korvattaviksi.

13 §

(Kuten hallituksen esityksen 14 §)

4 luku

Suojelun turvaaminen

14 (15) §

Tämän lain noudattamista valvovat lääninhallitus, museovirasto ja *kunnan rakennuslautakunta*.

15 (17) §

Luovuttaessaan suojeltavaksi määrätyn rakennuksen tai rakennuksen, jota koskeva suojelu on vireillä, luovuttajan on luovutuskirjaan otettavalla maininnalla tai muutoin todistettavasti ilmoitettava saajalle suojelumääräyksestä tai suojelua koskevan asian vireilläolosta.

16 §

(Poist.)

16 (18) §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Mitä 1 momentissa on säädetty, sovelletaan vastaavasti, kun omistaja on laiminlyönyt rakennuksen *suojelun tarkoituksen edellyttämän* hoidon.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

17 §

(Kuten hallituksen esityksen 19 §)

18 (20) §

Asianomaisilla viranomaisilla on oikeus *lain noudattamisen ja soveltamisen kannalta tarpeellisten tarkastusten ja tutkimusten suorittamiseksi päästä suojeltavaksi määrättyyn rakennukseen tai rakennukseen, jonka suojeltavaksi määrääminen on vireillä.*

Tarkastuksen tai tutkimuksen toimittamisesta on vähintään *kolmea* vuorokautta aikaisemmin ilmoitettava rakennuksen omistajalle tai haltijalle. Jos asianomaiselta viranomaiselta kielletään pääsy rakennukseen, tulee viranomaisen kääntyä lääninhallituksen puoleen *lääninhallituksesta* annetun asetuksen (188/55) 11 §:ssä tarkoitetun virka-apun saamiseksi.

19 ja 20 §

(Kuten hallituksen esityksen 21 ja 22 §)

21 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksen 23 §:n 1 mom.)

Lääninhallituksen on lisäksi viivytyksettä ilmoitettava rakennuksen tuhoutumisesta 20 §:ssä tarkoitetulle tuomarille, jonka tulee ilmoituksen johdosta poistaa rakennuksen suojelua koskeva merkintä kiinnitysrekisteristä.

22 §

(Kuten hallituksen esityksen 24 §)

5 luku

Erinäisiä säännöksiä

23—26 §

(Kuten hallituksen esityksen 25—28 §)

6 luku

Voimaantulo

27 ja 28 §

(Kuten hallituksen esityksen 29 ja 30 §)

2.

Laki

rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 16 päivänä elokuuta 1958 annetun rakennuslain (370/58) 141 §:n 2 momentti sekä 144 ja 146 §,

sellaisina kuin ne ovat, 141 §:n 2 momentti 25 päivänä elokuuta 1975 annetussa laissa (674/75), 144 § osittain muutettuna 21 päivänä heinäkuuta 1977 annetulla lailla (580/77) ja 146 § osittain muutettuna 9 päivänä elokuuta 1968 annetulla lailla (493/68), sekä

lisätään 34 §:ään uusi 3 momentti, 95 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna 29 päivänä huhtikuuta 1966 annetulla lailla (250/66), uusi 3 momentti, 135 §:ään uusi 3 ja 4 momentti ja lakiin uusi 143 a ja 146 a § seuraavasti:

34 ja 95 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

135 §

— — — — —
 Asema- tai rakennuskaavaan voidaan ottaa 2 momentin säännöksen estämättä rakennussuojelulain (/) 2 §:ssä tarkoitetun kohteen suojelemiseksi tarpeelliset määräykset. Oikeudesta korvaukseen tässä tapauksessa on voimassa, mitä rakennussuojelulain 11 §:ssä sekä 12 §:n 2 ja 3 momentissa on säädetty. Korvausvelvollinen on kuitenkin kunta. Kunnalle voidaan myöntää täten maksamiinsa korvauksiin avustusta valtion varoista tulo- ja menoarvion rajoissa. (Poist.)

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

141 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

143 a §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Alueella, jota 1 momentissa tarkoitettu määräys koskee, on voimassa rakennuskielto ja kielto purkaa rakennusta tai sen osaa. Erityisestä syystä ympäristöministeriö voi myöntää poikkeuksen näistä kielloista, jos rakentaminen tai purkaminen ei merkitse 1 momentissa tarkoitettujen perinne-, kauneus- ja muiden arvojen hävittämistä.

144, 146 ja 146 a §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 29 päivänä kesäkuuta 1984

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Vesterinen, varapuheenjohtaja Järvisalo-Kanerva (osittain), jäsenet Arranz, Hilpelä (osittain), Hurskainen (osittain), Kietäväinen, Kokko, Komsa, Laakso-

nen (osittain), J. Mikkola (osittain), Myllyniemi, Paakkinen, Perho (osittain), Renlund, Salminen (osittain), Turunen ja Valli sekä varajäsen Valo (osittain).

Vastalauseita

I

Kokoomus pitää tärkeänä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten säilyttämistä. Uuden lain säätäminen on tärkeää, koska sillä pyritään turvaamaan edellä mainittu tavoite nykyistä paremmin. Haluamme kuitenkin korostaa sitä, että pelkästään lain säännöksiin ei vanhojen,

arvokkaiden rakennusten säilymistä voida turvata. Koko suojelun onnistuminen on kiinni ennen kaikkea suojeluun varatuista määrärahoista. Nykyistenkin säännösten mukaan rakennussuojelua voitaisiin toteuttaa huomattavasti paremmin, jos suojelua varten varattaisiin riittävästi määräraho-

ja. Viime vuosina valtion budjettiin varatut määrähärahat ovat olleet minimaalisia. Samoin on hyvin tärkeää, että luodaan kansalaisten keskuuteen rakennussuojelulle myönteinen asenne. Lainsäädännön tulisi tukea tätä tavoitetta. Sen vuoksi ei rakennuksen omistajalle tulisi asettaa turhia tai kohtuuttomia velvoitteita, jotka ovat omiaan luomaan rakennussuojelulle kielteistä ilmapiiiriä.

Seuraavassa esitämme niitä yksityiskohtia, joihin emme ole valiokunnassa voineet yhtyä. Näistä keskeisimmät ovat korvaukset omistajalle aiheutuneista kustannuksista väliaikaisen toimenpidekiellon ajalta, suojelumääräyksissä annettujen velvoitteiden laajuus, omistajan mahdollisuus saada lunastustoimitus vireille sekä ympäristöministeriön valtuudet.

Rakennussuojelua koskevassa valiokunnan mietinnössä ei ole otettu huomioon omaisuuden käyttöoikeuden rajoituksista maksettavien korvausten osalta kaikkia perustuslakivaliokunnan edellyttämiä seikkoja. Tämä koskee väliaikaisesta toimenpidekiellosta aiheutuvia kustannuksia. Perustuslakivaliokunnan näkemys mukaan oikeusturvajärjestelyksi tarkoitettu lääninhallituksen velvollisuus tehdä suojelupäätös kahden vuoden kuluessa toimenpidekiellon asettamisesta sekä valitusoikeuden avaaminen toimenpidekiellon päätökseen eivät riitä poistamaan välttämättömyyttä suorittaa korvausta. Toimenpidekielto voi muodostua pitkäaikaiseksi kahden vuoden määräajasta huolimatta juuri muutoksenhaun johdosta ja voi myös aiheuttaa rakennuksen omistajalle kohtuutonta vahinkoa tai haittaa. Mielestämme väliaikaiseen toimenpidekieltojärjestelmään tulee sisällyttää riittävät korvausjärjestelyt, jotka parhaiten voidaan sisällyttää 11 §:ään.

Rakennuksen suojelu voi eräissä tapauksissa aiheuttaa omistajalle kohtuutonta haittaa. Yleisesti tunnustettuna periaatteena on eri suojelutoimenpiteiden yhteydessä, että omistajalle varataan mahdollisuus lunastusmenettelyn vireillepanoon tällaisissa tapauksissa. Mielestämme myös tämän rakennussuojelun sääntelyn yhteydessä tulisi näin menetellä. Tämän vuoksi ehdotamme muutosta lain 13 §:ään.

Mielestämme rakennuslain 135 §:n lisäystä siitä, että korvausvelvollisena olisi kunta, ei voida pitää perusteltuna kaikissa tapauksissa. Katsomme, että jos suojelukohteella on merkittävää valtakunnallista, maakunnallista tai muutoin huomattavasti paikallista laajempaa kulttuurihistoriallista arvoa, tulisi valtion vastata näistä suojelukustannuksista. Sen vuoksi ehdotamme muutosta rakennuslain 135 §:n 3 momenttiin. Suojelun

tarkoitus ei välttämättä toteudu myöskään sillä, että korvausoikeuden ulkopuolelle on rajattu julkisyhteisöjen omistamat rakennukset. Uusi 4 momentti tulisi poistaa.

Esitämme 143 a §:n poistamista siksi, että se lisää kuntiin kohdistuvaa holhousa. Päätöksentekoa on syytä hallinnon joustavuuden ja nopeuttamisen takia siirtää entistä enemmän paikallistalolle. Kunnat oppivat tuntemaan vastuunsa rakennussuojelusta, kun ne itse saavat päättää, mitä suojellaan.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin sellaisenaan, paitsi että sen 6, 11 ja 13 § hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

6 §

Lääninhallituksen suojelupäätökseen on otettava tarpeelliseksi katsottavat määräykset suojeltavan kohteen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämiseksi. Suojelumääräyksissä omistajalle ei saa asettaa laajempia velvoitteita tai rasituksia kuin mitä suojelu välttämättömästi vaatii.

(2 ja 3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

11 §

Jos rakennuksen omistaja suojelupäätöksen mukaisten suojelumääräysten tai 9 §:ssä mainitun väliaikaisen kiellon johdosta ei voi käyttää rakennusta tavanomaisella tai kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, hänellä on oikeus saada valtiolta täysi korvaus sellaisesta kärsimästään haitasta tai vahingosta, joka ei ole merkitykseltään vähäinen.

Jos omistajan on suojelumääräysten johdosta ryhdyttävä erityisiin toimiin rakennuksen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämiseksi, on tästä aiheutuvat kustannukset korvattava valtion varoista. (Poist.)

Mitä 1 ja 2 momentissa on säädetty rakennuksen omistajan oikeudesta korvaukseen koskee myös rakennuksen omistajan vertaista haltijaa sekä rakennukseen kohdistuvan vuokra- tai käyttöoikeuden taikka muun näihin verrattavan erityisen oikeuden haltijaa. (Poist.)

13 §

Mikäli suojelupäätös aiheuttaa kiinteistön käyttömahdollisuuksien olennaisen heikkenemisen sen aikaisempaan käyttöön verrattuna, valtion tulee omistajan vaatimuksesta lunastaa kiinteistö.

Valtioneuvosto voi, kun yleinen tarve sitä vaatii, myöntää valtiolle tai kunnalle luvan lunastaa tässä laissa tarkoitetun rakennuksen tarpeellisine maa-alueineen siitä riippumatta, onko rakennus määrätty suojeltavaksi vai ei.

Tässä pykälässä tarkoitetussa lunastuksessa noudatetaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/77) säännöksiä lunastusmenettelystä sekä korvauksen perusteista ja määräämisestä.

Edelleen ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin sellaisenaan, paitsi että sen 143 a § poistettaisiin ja 135 § hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

135 §

Asema- tai rakennuskaavaan voidaan ottaa 2 momentin säännöksen estämättä rakennussuojelulain (/) 2 §:ssä tarkoitetun kohteen suojelemiseksi tarpeelliset määräykset. Oikeudesta korvaukseen tässä tapauksessa on voimassa, mitä rakennussuojelulain 11 §:ssä sekä 12 §:n 2 ja 3 momentissa on säädetty. Korvausvelvollinen on kuitenkin kunta tai, milloin suojelukohteella on katsottava olevan merkittävää valtakunnallista, maakunnallista tai muutoin huomattavasti paikallista laajempaa kulttuurihistoriallista arvoa, valtio. Kunnalle voidaan myöntää täten maksamiinsa korvauksiin avustusta valtion varoista tulo- ja menoarvion rajoissa.

(4 mom. poist.)

143 a §

(Poist.)

Helsingissä 29 päivänä kesäkuuta 1984

Sakari Valli
Liisa Hilpela

Heikki Perho
Eeva Turunen

II

Voimassa oleva lainsäädäntö on osoittautunut tehottomaksi kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja rakennetun ympäristön suojelussa. Lainsäädännön tehottomuus on edesauttanut monen arvokkaan rakennuksen ja rakennuskokonaisuuden häikäilemätöntä tuhoamista. Rakennussuojelulainsäädännön uusiminen onkin mitä kiireisin tehtävä. Ongelmaksi ei kuitenkaan ole osoittautunut vain lainsäädännön puutteellisuus, vaan myös valtiovallan haluttomuus osoittaa varoja suojeluun.

Hallituksen eduskunnalle antama esitys uudeksi rakennussuojelulainiksi ja rakennuslain muutokseksi, joita valiokunta on osin muuttanut, ei täytä lainsäädännön uudistamistarvetta. Hallituksen esitykseen ja valiokunnan mietintöön sisältyvät lakiehdotukset pyrkivät siirtämään päävas-

tuun rakennussuojelusta kunnille kaavoituksen keinoin toteutettavaksi. Tätä suuntausta on valio-kunta käsittelyssään vain voimistanut. Kuntien velvoittaminen suojelemaan arvokkaita rakennuksia ja ympäristöjä kaavoituksen avulla on sinänsä kannatettavaa, mutta se ei saa tapahtua kaventamalla valtion mahdollisuuksia toteuttaa suojelua ja siirtämällä suojelun taloudelliset rasitukset pääosin kunnille.

Myös kuntien haluttomuudesta hoitaa rakennussuojelua kaavoituksella on aivan tuoreita käytännön esimerkkejä. Niiden merkitystä eivät osoitettavissa olevat myönteiset esimerkit voi mitenkään kompensoida, koska kyse on jokaisen suojelukohteen osalta ainutkertaisista arvoista.

SKDL:n eduskuntaryhmä edellyttää, että rakennussuojelulaki säädetään kattavana, myös

kaavoitetulla alueella aina käytettävissä olevana erityislakina siitä huolimatta, että rakennuslakiin otetaan suojeluun velvoittavat määräykset. Tätä kantaa tukevat myös poikkeuksetta suunnittelun ja rakennussuojelun asiantuntemusta edustavien järjestöjen lausunnot.

Suojelupäätöksestä aiheutuvien korvausten osalta pidämme hallituksen esitystä omistajalle riittävän turvan antavana ja viittaamme säätämisyjärjestyskysymysten osalta SKDL:n edustajien perustuslakivaliokunnan lausuntoon jättämään erivään mielipiteeseen.

Katsomme, että lain tulee koskea myös molempien valtionkirkkojemme omistamia rakennuksia. Valiokunnan esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa viitataan kirkollisten rakennusten osalta kirkkolakiin, jossa käsitellään kuitenkin vain varsinaisia kirkkorakennuksia. Ehdotus jättäisi siten kaikkien muiden kirkon omistamien rakennusten suojelun vain kirkkohallinnon harkinnan varaan.

Mielestämme rakennussuojelulain tarkoittamiin kohteisiin tulee kansainvälisen käytännön mukaan lukea myös puisto silloinkin kun se ei liity suojeltavaan rakennukseen.

Rakennussuojelun edistämiseksi pidämme tärkeänä mahdollisimman laajaa aloiteoikeutta suojeluhankkeiden vireillepanossa, mistä syystä esi-

tämme rekisteröintivaatimuksen poistamista suojelualoitteen tekoon oikeutetuilta yhdistyksiltä.

Kun suojeluasia pannaan vireille, on mielestämme välttämätöntä, että lääninhallitus veloitetaan aina määräämään toimenpidekielto, kun kyseessä saattaa olla laissa tarkoitettu suojelukohde.

Rakennussuojelun edistämiseksi pidämme tärkeänä kuntien aktivoimista suojeluun, mikä paremmin kuin nyt hallituksen ja valiokunnan omaksumalla linjalla toteutuu oikeuttamalla myös kunnat omistamiensa rakennusten osalta korvaukseen sekä turvaamalla kunnalle avustus valtion varoista sen kaavoitustoimenpitein toteutaman rakennussuojelun mahdollisesti aiheuttamiin korvauskustannuksiin.

Sen lisäksi, että niin rakennuslainsäädännön kuin muidenkin ympäristölakien vastaisten rikosten seuraamukset pikaisesti yhdenmukaistetaan ja saatetaan rikosten vaikutusten laajuutta vastaaviksi, mitä valiokuntakin esittää, pidämme välttämättömänä, että ympäristörikoksia koskevat säädökset otetaan rikoslakiin.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotamme,

että hallituksen esitykseen sisältyvät ensimmäinen ja toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Rakennussuojelulaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Lain soveltamisala

1 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2 §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Tämän lain mukainen suojelu voi koskea rakennuksen osaa ja rakennuksen kiinteää sisustusta sekä siltaa, kaivoa tai muuta sellaista rakennelmaa samoin kuin (poist.) puistoa taikka muuta

vastaavaa rakentamalla tai istuttamalla muodostettua aluetta.

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

3 §

(Valiokunnan mietinnön 3 § poist.)

3 (4) §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnön 4 §:n 1 mom.)

(Valiokunnan mietinnön 4 §:n 2 mom. poist.)

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnön 4 §:n 3 mom.)

2 luku

Rakennuksen saattaminen suojeltavaksi

4 ja 5 §

(Kuten valiokunnan mietinnön 5 ja 6 §)

6 (7) §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnön 7 §:n 1 mom.)

Esityksen rakennuksen saattamisesta suojeltavaksi saa tehdä rakennuksen omistaja, valtion viranomainen, seutukaavaliitto tai kunta, jonka alueella rakennus sijaitsee, sekä maakuntaliitto ja (*poist.*) yhdistys, joka toimii rakennuksen sijaintipaikkakunnalla.

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnön 7 §:n 3 mom.)

7 (8) §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnön 8 §:n 1 mom.)

Suojelumääräykset on, mikäli mahdollista, laadittava yhteisymmärryksessä rakennuksen ja kiinteistön (*poist.*) omistajan ja haltijan kanssa.

8 ja 9 §

(Kuten hallituksen esityksen 9 ja 10 §)

10 §

(Kuten valiokunnan mietinnön 10 §)

3 luku

Korvaukset ja lunastusoikeus

11 §

Jos rakennuksen omistaja suojelupäätöksen mukaisten suojelumääräysten johdosta ei voi

käyttää rakennusta tavanomaisella (*poist.*) tavalla, hänellä on oikeus saada valtiolta täysi korvaus sellaisesta kärsimästään haitasta ja vahingosta, joka ei ole merkitykseltään vähäinen.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Mitä 1 ja 2 momentissa on säädetty rakennuksen omistajan oikeudesta korvaukseen, koskee myös rakennuksen omistajan vertaista haltijaa sekä rakennukseen kohdistuvan vuokra- tai käyttöoikeuden taikka muun näihin verrattavan erityisen oikeuden haltijaa. (*Poist.*).

12 ja 13 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

4 luku

Suojelun turvaaminen

14—22 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

5 luku

Erinäisiä säädöksiä

23—26 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

6 luku

Voimaantulo

27 ja 28 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2.

Laki**rakennuslain muuttamisesta**

Johtolause

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

34 ja 95 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

135 §

Asema- tai rakennuskaavaan voidaan ottaa 2 momentin säännöksen estämättä rakennussuojelulain (/) 2 §:ssä tarkoitetun kohteen suojelemiseksi tarpeelliset määräykset. Oikeudesta korvaukseen tässä tapauksessa on voimassa, mitä rakennuslain 11 §:ssä sekä 12 §:n 2 ja 3 momentissa on säädetty. Korvausvelvollinen on kuitenkin kunta. Kunnalle *myönnetään* täten maksa- miinsa korvauksiin avustusta valtion varoista (*poist.*).

(4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

141, 143 a, 144, 146 ja 146 a §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 29 päivänä kesäkuuta 1984

Timo Laaksonen

Marja-Liisa Salminen

III

(1) Rakennuslain ja rakennussuojelulain soveltamisalat

Hallituksen esityksen (HE 45/1983 vp.) yleisperustelujen mukaan ”tärkein muutos nykyiseen tilanteeseen on, että esityksen mukaan rakennuksia suojeltaisiin asema- ja rakennuskaava-alueilla pääasiassa rakennuslain nojalla”.

Mielestäni sillä, minkä lain nojalla toimenpiteet suoritetaan ja korvaukset maksetaan, ei ole mitään mullistavaa merkitystä, kun säännökset ovat asiallisesti yhtenevät.

Tärkein, joskin vain epäsuorasti esiintuotu muutos olisikin kustannusvastuun työntäminen kunnille. Ympäristöministeriö voisi rakennuslain uuden 143 a §:n nojalla entistä kiistattomammin määrätä kunnan suojelemaan asema- tai rakennuskaavalla arvokkaiksi katsottuja rakennuksia, mikä on sinänsä hyvä asia. Kuitenkin tämä saattaisi edellyttää myös sellaisia kaavamääräyksiä, jotka — rakennuslain 135 §:n uuden 3 momentin mukaan — edellyttäisivät korvauksen maksamista rakennuksen käyttöön kohdistuvista rajoituksista tai erityisistä kunnostuskustannuksista. Maksajana olisi kunta. Valtio voisi ”tulo- ja menoarvion rajoissa” avustaa kuntia.

Voin arvata, että tämä tulee synnyttämään monessa kunnassa kiukkua ja ”ei kyllä suojella mitään” -henkeä. Kustannusten jako valtion ja

kuntien välillä ei ole mielestäni sinänsä mikään ensimmäisen tärkeysluokan kysymys, ja voin ymmärtää lain valmistelijoiden hyvän tarkoituksen, että arvokkaiden rakennusmuistomerkkien säilyminen turvattaisiin toistaiseksi kuntien varoilla, kun valtiolta ei löydy riittävästi rahaa.

Pelkään kuitenkin, että poliittisten paineiden takia rakennuslain 143 a §:ää ei ehkä uskalletakaan soveltaa riittävästi, ja jos tällöin kunnilla ei ole halua ja jos uuden rakennussuojelulain 3 § 2 momenttia valiokunnan korjaamassa muodossa tulkitaan oikein tiukasti, voidaan itse rakennussuojelun suhteen joutua ojasta allikkoon. Jotta näin ei kävisi, on syytä painottaa rakennussuojelulain 3 §:ään liittyviä valiokunnan muutosehdotuksen yksityiskohtaisia perusteluja.

Joka tapauksessa ajatus, että keskenään muutoin samanlaisissa tapauksissa detaljikaava-alueilla sovellettaisiin rakennuslakia ja muualla rakennussuojelulakia, vaikuttaa keinotekoiselta. Vaikka säännösten viime kädessä onkin tarkoitus johtaa suojelun kannalta samaan lopputulokseen, ne ovat useissa yksityiskohdissa erilaisia, mikä saattaa aiheuttaa tarpeettomia sekaannuksia. Ei myöskään ole mielestäni reilua rangaista kuntaa siitä, että sen kaavoitetuilla alueilla on paljon suojelun arvoisia kohteita. On koko kansan etu, että siellä, missä sellaisia kohteita on paljon, ne säilyvät.

On tarjolla järkevämpikin jakoperuste lakien soveltamiselle: ne tapaukset, joissa on annettava suojelumääräyksiä sisätiloista, sekä tapaukset, joissa suojelu saattaa aiheuttaa rahalla korvattavia vähäistä suurempia kustannuksia tai haittoja, hoidettaisiin rakennussuojelulain mukaisin menettelyin.

Rakennussuojelulakiin perustuisivat joka tapauksessa myös kiinteistön mahdollinen lunastaminen valtiolle tai kunnalle — lakiehdotuksen 13 (14) §:n mukaan — sekä museoviraston maksamat sopimuksenvaraiset kunnossapitoavustukset — lakiehdotuksen 19 (21) §:n mukaan.

Sen sijaan tavallisemmat ja helpommat tapaukset hoidettaisiin rakennuslakiin perustuvilla asema-, rakennus- tai yleiskaavamääräyksillä kuten nytkin.

Lisäksi voidaan toteuttaa "suhteellista" rakennussuojelua ilman jäykkiä suojelumääräyksiä tarkistamalla niitä monia säännöksiä, viranomaisten päätöksiä, ohjeita jne., jotka vaikuttavat vanhojen ja usein suojelun arvoisten rakennusten säilyttämisen, kunnostamisen ja niille sopivan käytön kannattavuuteen, sekä lisäämällä neuvonta-apua rakennusten omistajille.

Hallituksen esityksen yhtenä keskeisenä pyrkimyksenä on — yleisperustelujen mukaan — "välttää niitä vaikeuksia, jotka aiheutuvat mahdollisuudesta soveltaa kahta eri lakia samaan tapaukseen". Lukuisissa lausunnoissa on todettu ja muutenkin on ilmeistä, ettei tästä mahdollisuudesta suinkaan päästä irti eikä se ole edes toivottavaa!

On tärkeätä, että rakennussuojelulakiin voidaan turvautua aina, kun detaljikaavalla suojeleminen ei syystä tai toisesta onnistu tai ei riitä turvaamaan arvokkaan kohteen säilymistä. Siinä oikeastaan onkin rakennussuojelulain tehtävä lyhyesti selitettynä.

Viittaan edellä sanomani tueksi Yhteiskunta-suunnittelun Seuran, Rakennustaiteen Seuran, Suomen Arkkitehtiliiton, Teknillisen korkeakoulun arkkitehtiosaston, Rakennustarkastusyhdistyksen, Pirkanmaan Perinnepoliittisen yhdistyksen, Varsinais-Suomen seutukaavaliiton sekä hallitusneuvos Juhani Maljosen laki- ja talousvaliokunnalle antamiin lausuntoihin ynnä professori Hannu Tapani Klammin sivistysvaliokunnalle antamaan lausuntoon.

On hyvä, että rakennussuojelulain 3 § 2 momentti myös valiokunnan korjaamassa muodossa sallii kiistattomasti suojelun nopean vireillepanon kaavoitustilanteesta riippumatta rakennussuojelulain 7, 9 ja 13 (14) §:n mukaisin menettelyin

aina, kun kysymyksessä saattaa olla arvokas kohde. On syytä toivoa, ettei suojelu, jos siihen on aihetta, myöskään myöhemmässä vaiheessa vaarannu esim. kunnan penseyden takia.

Mielestäni kysymys lakien soveltamisaloista yksinkertaistuisi, jos rakennussuojelulain 3 §, joka pyrkii selvittämään sitä mutta ei selvitä, poistettaisiin kokonaan. Tällöin lain 1 §:ään — joka sinänsä on merkityksetön — pitäisi lisätä sana "tarvittaessa", jotta se ei ikään kuin kieltäisi toteuttamasta rakennussuojelua muutoin kuin juuri tämän lain nojalla.

Ehdotettu rakennuslain 135 §:n uusi 3 momentti, joka sallii nykyistä pitemmälle menevät kaavamääräykset, voitaisiin hyväksyä, jotta kunnalla niin halutessaan olisi mahdollisuus vaatia suojelua ja vastata sen kustannuksista, milloin valtiolla ei ole kylliksi rahaa tai mielenkiintoa.

(2) Laaja-alainen "suhteellinen" suojelu

Rakennussuojelu ei ole vain "erityisen huomattavien" muistomerkkien vaalimista. Vähintään yhtä tärkeä tehtäväkenttä on kylä- ja kaupunkikuvan, tasapainoisen kulttuurimaiseman, vaatimattomien ja luokittelemattomien rakennusten, pihapiirien sekä monenlaisten rakennettujen ympäristöjen ilmeen ja mittakaavan "suhteellinen" — ei siis jäykkä ja ehdoton — säilyttäminen. Sen perusteina voivat kulttuurihistorian ja ympäristöarvojen ohella olla sosiaaliset ja kansantaloudelliset arvot.

Laaja-alaista suhteellista suojelua ei voida toteuttaa siten, että se tulisi kovin kalliiksi millekään osapuolelle, mutta se ei ole tarpeenkaan — päinvastoin, säilyttäminen ja kunnossapitäminen voivat olla taloudellisesti edullinen vaihtoehto, varsinkin jos erinäisiä tähän vaikuttavia säännöksiä tarkistetaan ja jos kaavoja laadittaessa otetaan olevan säilyttäminen lähtökohdaksi.

Ympäristö- tai sosiaalisia arvoja eivät ole pelkästään sellaiset alueen tai kohteen fyysiset, historialliset tms. ominaisuudet, jotka voitaisiin määritellä kiistattomasti. Esimerkiksi jonkin fyysisen tai sosiaalisen ympäristön tutuus ja suhteellinen pysyvyys voivat olla olennaisia arvoja siinä eläville ihmisille. Toimivat yhteisöt, joiden tunnusmerkkejä ovat viihtyminen, "sosiaalistuminen", naapuriapu, lyhyet työmatkat yms., voivat edustaa merkittäviä välillisiä kansantaloudellisia arvoja.

Niinpä varsinkin asuntoalueita ja asuinrakennuksia suojeltaessa ja kunnostettaessa olisi ensi sijassa pyrittävä siihen, että myös entiset asuk-

kaat, työpaikat, palvelut jne. voisivat pysyä alueella. Kysymys ei ole museoinnista. Monet muutokset voivat olla hyväksyttäviä ja toivottavia, kunhan uudet rakennukset ja rakennelmat sopeutuvat ennestään olemassa oleviin ja niiden mittakaavaan "kunnioittavasti" — ja kun ei myönteisten sosiaalisten perinteiden ja elinkeinojen jatkumista turhaan estetä.

Kaavoituksessa on suojelun kannalta tärkeintä, ettei turhan suurilla rakennusoikeuksilla houkuttella käyttökelpoisten rakennusten purkamiseen tai muunlaiseen hyvän ja "ehjän" ympäristön pilaamiseen

(3) Purkamisen luvanvaraisuus

Rakennuksen purkaminen, vähäisiä rakennuksia lukuunottamatta, on kaikissa tapauksissa saatava luvanvaraiseksi. Rakennusasetuksen 157 §:n mukainen ennakoilmoitusvelvollisuus ei ole riittävä, koska sen rikkomista — "aavistuspurkua" — ei pidettäne sellaisena rikoksena, josta voitaisiin langettaa kyllin painava, so. tosiasiallisesti estävä seuraamus.

Tämä on toteutettava rakennuslakia uudistettaessa tai tarvittaessa vaikka erikseen, kiireellisesti. Mielestäni tätä ei ole valiokunnan mietinnössä sanottu kyllin painokkaasti.

Laissa pitäisi kohtuuden vuoksi luetella ne ehdot ja perusteet, joilla purkaminen voidaan kieltää, sekä määrätä, ettei purkuluvan käsittely saisi kestää kauempaa kuin rakennuslupahakemuksen käsittely vastaavissa oloissa.

(4) Menetetyn rakennusoikeuden ei-korvattuus

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa mainitaan: "Mahdollisia korvauksia — vähentää se, ettei suojeltavaksi määräämisestä voisi enää aiheutua kustannuksia sellaisten korvausvaatimusten vuoksi, jotka perustuvat kaavan mukaisen tehokkaamman rakentamisen estymiseen."

Tietääkseni laki ei ole ennenkään antanut yksiselitteistä tukea sellaisille korvausvaatimuksille. Asiaa selvittää ehdotettu rakennussuojelulain 11 (12) §:n 1 momentti, johon myös ehdotetussa rakennuslain 135 §:n 3 momentissa viitataan.

Koska kuitenkin myös tämän sanamuodon tarkoituksesta saattaa esiintyä erilaisia tulkintoja, olisi mielestäni aiheellista kertakaikkisesti selvittää asia perustelulausumalla, jonka mukaan asema- tai rakennuskaavan sallima tontin tai rakennuspaikan nykyistä tehokkaampi käyttö ei ennen rakennuslupan voimaantuloa ole sellainen

omistajan "oikeus", jonka menettämistä voitaisiin pitää rakennussuojelulain 11 (12) §:n 1 momentin tarkoittamana haittana tai vahinkona niin kauan kuin kiinteistöä ylipäänsä voidaan käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla — eikä kohtuullisuuden mittana tule pitää viereisten alueiden tai tonttien käyttötapaa eikä rakennusoikeutta.

(5) "Kaavoitusarvomaksu" ja mahdolliset korvaukset

Edellisessä kohdassa esitetty periaate sisältää ainakin jonkinlaisen taloudellisen mielivallan mahdollisuuden yksittäisiä kiinteistönomistajia kohtaan, mutta se on johdonmukainen ja väistämätön seuraus nykyisen rakentamista — kuten myös luonnonvarojen käyttöä — koskevan lainsäädännön peruslähtökohdista. Kaavoitus, jossa pyritään yleisesti hyvään tulokseen, merkitsee aina jossain määrin mielivaltaa yksityisiä maanomistajia kohtaan. Jos taas kaavoituksen tärkeimmäksi lähtökohdaksi otetaan tasapuolisuus eri kiinteistönomistajia kohtaan, tuloksena on lähes väistämättä huono kaava.

Tämän ristiriidan helpottamiseksi pitäisi mahdollisimman pian saada aikaan säännökset sen kaltaisesta "kaavoitusarvomaksusta", jota on luonnosteltu hallituksen esityksessä eduskunnalle kaavoitus- ja rakentamislainsiksi (päivätty 16.3.1984; yleisperustelut, kohta 1.2.10). Näin kunnalle kertyviä varoja voitaisiin tarvittaessa ja tarkemmin säädettävällä tavalla käyttää myös korvauksiin rakennusoikeuden alentamisesta tai vastaavanlaisesta kiinteistön käyttömahdollisuuden rajoittamisesta silloin, kun sellainen ratkaisu on rakennussuojelun tai hyvän kaavoituksen kannalta tarpeen ja korvausta voitaisiin pitää — tässä uudessa tilanteessa — kohtuuden vaatimana.

(6) Menettämisseuraamus

Sivistysvaliokunnalle antamassaan 1.10.1983 päivätyssä lausunnossa prof. H. T. Klami sanoo mm. seuraavaa:

"Viime aikoina on sattunut useita luvattomia purkutoimenpiteitä, jotka ovat osittain tapahtuneet vastoin voimassa olevia väliaikaisia tai muita suojelupäätöksiä. Kysymyksessä olevat taloudelliset edut ovat niin suuret, että pelkkien sakkorangaistusten uhka ei ilmeisestikään riitä pidättämään rakennuksen omistajia purkamistoimenpiteistä, silloin kun puretun rakennuksen sijalle suunniteltu rakennus edustaisi huomattavasti suurempaa taloudellista arvoa kuin paikalla sijait-

sevan kulttuurihistoriallisesti arvokkaan rakennuksen käyttöarvo.” — — —

”En kuitenkaan usko, että pelkästään ankarat rangaistukset auttavat tässä suhteessa, ja yleensäkin olen sitä mieltä, että suunnitelmallisen taloudellisen rikollisuuden ollessa kysymyksessä on sanktioina käytettävä juuri taloudellisen edun tavoittelua tyhjäksi tekeviä rikosoikeudellisia keinoja eikä esim. vapausrangaistusta, jolla saattaa olla ainoastaan symbolinen merkitys siitä syystä, että usein on vaikeata selvittää, ketkä esimerkiksi rakennuksen purkutapauksessa ovat olleet todellisia syyllisiä ja ketkä ovat ainoastaan toimineet käskystä.” — — —

”Taloudelliset seuraamukset, jotka ovat yhtäältä ennallistamisen korvaaminen, toisaalta tavoitellun taloudellisen edun menettäminen, ovat minun mielestäni huomattavasti tärkeämpiä. Lakiesityksiin sisältyy ennallistamista koskeva normi. Mutta läheskään kaikissa tapauksissa ei ennallistamisella voida saavuttaa mitään, kun kulttuurihistoriallisesti arvokas rakennus on peruuttamattomasti tuhouttu — — —”

”Tällöin tulee esiin kysymys: millaisia sanktioita pitäisi käyttää, jotta kulttuurihistoriallisesti arvokkaan rakennuksen tuhoamisella ei voitaisi päästä tavoiteltuun taloudelliseen etuuteen?” — — —

”Omalt osaltani en pidä viittausta rikoslain 2 luvun 16 §:ään sen enempää riittävänä kuin asianmukaisenaakaan.” — — —

”Siinä vaiheessa, kun sanktioiden tuomitsemista harkitaan, on tilanne todennäköisesti useimmiten se, että rakennuksensa tuhonneen omistajan saamasta taloudellisesta edusta ei ole vielä mitään näyttää.” — — —

Edellä sanottuun viitaten ehdotan rakennussuojelulain 25 (27) §:ään sekä rakennuslain 146 §:ään kumpaankin samanlaista uutta 4 momenttia, jonka mukaan kiinteistö tai sen osa voitaisiin oikeuden harkinnan mukaan tuomita valtiolle menetettäväksi silloin, kun rakennuksen laittomalla purkamisella tai muulla tuhoamisella on ilmeisesti tavoiteltu taloudellista etua.

(7) Luettelot ja luokitukset

Suojelun arvoisten kohteiden inventointi, jota valiokunnan mietinnössä toivotaan, on itsessään hyvin kannatettava asia. On kuitenkin tärkeätä, ettei laadittuja luetteloita ja luokituksia tulkita lopullisiksi tai yksinään suojeluarvon ratkaiseviksi, sillä niin asiantuntijoiden arviot kuin yleinen mielipidekin muuttuvat jatkuvasti ajan kuluessa.

(8) Esityksenteko-oikeus — rakennussuojelulain 7 §

Mielestäni olisi tarpeellista, että rekisteröimätönkin ihmisryhmä, esim. tätä tarkoitusta varten perustettu yhdistys, voisi pakottaa lääninhallituksen ottamaan nopeasti kantaa siihen, ”saattaako rakennus olla rakennussuojelulain 2 §:ssä tarkoitettu suojelukohde”. Sen sijaan ei tunnu välttämättömältä, että ihan mikä tahansa rekisteröity yhdistys kelpaisi tarkoitukseen.

Jos suojeluesitys olisi ilmeisen aiheeton ja kiusaksi tehty, lääninhallituksen ei ymmärtääkseni tarvitsisi määrätä lainkaan toimenpidekieltä, ei lyhyttäkään.

(9) Kunnossapitovelvollisuus ja korvaus — rakennussuojelulain 11 (12) § 2 mom.

Rakennus saattaa joskus olla omistajalleen täysin hyödytön ja silti aiheuttaa kunnossapitokustannuksia. Mielestäni Maataloustuottajain Keskusliiton lausunnossa esitetty sanamuotoehdotus on kohtuullinen ja kelvollinen.

(10) Kunta rakennuksen omistajana — rakennussuojelulain 11 (12) § 3 mom.

Se, ettei kunta voisi rakennuksen omistajana saada korvausta valtiolta samassa tilanteessa, jossa yksityinen omistaja saisi, vaikuttaa perusteettomalta, ja se saattaa johtaa toisaalta melkoiseen suojeluhaluttomuuteen kunnan taholla, toisaalta rakennuksen järkevän käytön estymiseen tai siten monimutkaisiin omistussuhdejärjestelyihin.

Viitataan sivistysvaliokunnan, Pirkanmaan Perinnepoliittisen yhdistyksen, Varsinais-Suomen seutukaavaliiton, Etelä-Pohjanmaan maakuntaliiton sekä kuntien keskusjärjestöjen lausuntoihin.

(11) Kiireelliset korjaustyöt — rakennussuojelulain 17 (19) §

Mielestäni myös rakennuksessa, jota koskeva suojelu on vireillä, saattaa olla tarpeen suorittaa nopeasti joitakin pieniä kunnostustöitä (esim. irronneen kattopellin tai -tiilen kiinnitys, vesijoh-tojen ja ikkunoiden sulkeminen pakkasella tai ovien ja ikkunoiden salpaaminen ilkvallan estämiseksi käyttämättömässä rakennuksessa), jos huomattavien vahinkojen vaara on lähellä eikä omistaja halua estää rakennuksen vahingoittumista.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin sellaisenaan, paitsi että sen 1, 7, 11, 17 ja 25 § hyväksyttäisiin seuraavanlaisina ja että 3 § poistettaisiin sekä samalla sitä seuraavien pykälien numerointi muutettaisiin vastaavasti:

1 §

Kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi suojellaan kulttuurikehitykseen tai historiaan liittyviä rakennuksia, rakennusryhmiä ja rakennettuja alueita tarvittaessa siten kuin tässä laissa säädetään.

7 §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Esityksen rakennuksen saattamisesta suojeltavaksi saa tehdä rakennuksen omistaja, valtion viranomainen, seutukaavaliitto tai kunta, jonka alueella rakennus sijaitsee, sekä maakuntaliitto ja (poist.) kotiseutuyhdistys tai muu kulttuuriperinteitä vaaliva yhtymä.

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

11 (12) §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Jos omistajan on suojelumääräysten johdosta ryhdyttävä erityisiin toimiin rakennuksen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämiseksi, on tästä aiheutuvat kustannukset korvattava valtion varoista. Korvausvelvollisuutta ja korvausten määrää harkittaessa on katsottava, että omistajalle aiheutuvat kustannukset ovat tavanomaiset ja suhteessa siihen hyötyyn, mitä omistaja voi rakennuksesta saada.

Mitä 1 ja 2 momentissa on säädetty rakennuksen omistajan oikeudesta korvaukseen, koskee myös rakennuksen omistajan vertaista haltijaa sekä rakennukseen kohdistuvan vuokra- tai käyttöoikeuden taikka muun näihin verrattavan erityisen oikeuden haltijaa. (Poist.)

17 (19) §

Valtio voi omalla kustannuksellaan suorittuttaa suojeltavaksi määrättyssä rakennuksessa tai rakennuksessa, jota koskeva suojelu on vireillä, välttämättömiä kunnostamistöitä.

25 (27) §

(1—3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Mitä rikoslain 2 luvun 16 §:ssä on sanottu sellaisen esineen tai muun omaisuuden menettämisestä, jota on käytetty rikoksen tekemiseen taikka joka on yksinomaan tai pääasiallisesti rikoksen tekemistä varten valmistettu tai hankittu, sovellettakoon myös kiinteistöön tai sen osaan, jonka puitteissa 1 tai 2 momentissa tarkoitettu rikos on tapahtunut, ellei muulla tavoin voida kiistattomasti varmistaa, että se hyöty, jonka tuottamiseen rikoksella on pyritty ja jonka se saattaa tuottaa, tulee menetetyksi.

Edelleen ehdotan,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin, muutoin sellaisenaan, paitsi että 135 ja 146 § hyväksyttäisiin seuraavanlaisina:

135 §

Asema- tai rakennuskaavaan voidaan ottaa 2 momentin säännöksen estämättä myös rakennussuojelulain (/) 2 §:ssä tarkoitetun kohteen suojelemiseksi tarpeelliset määräykset. Oikeudesta korvaukseen tässä tapauksessa on voimassa, mitä rakennussuojelulain 10 §:ssä sekä 11 §:n 2 ja 3 momentissa on säädetty. Korvausvelvollinen on kuitenkin kunta. Kunnalle voidaan myöntää täten maksamiinsa korvauksiin avustusta valtion varoista tulo- ja menoarvion rajoissa.

(4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

146 §

(1—3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Mitä rikoslain 2 luvun 16 §:ssä on sanottu sellaisen esineen tai muun omaisuuden menettämisestä, jota on käytetty rikoksen tekemiseen taikka joka on yksinomaan tai pääasiallisesti rikoksen tekemistä varten valmistettu tai hankittu, sovellettakoon myös kiinteistöön tai sen osaan, jonka puitteissa 1 tai 2 momentissa tarkoitettu rikos on tapahtunut, ellei muulla tavoin voida kiistattomasti varmistaa, että se hyöty, jonka tuottamiseen rikoksella on pyritty ja jonka se saattaa tuottaa, tulee menetetyksi.

Helsingissä 29 päivänä kesäkuuta 1984

Ville Komi

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite 1

Helsingissä,

20 päivänä joulukuuta 1983

Lausunto n:o 6

Laki- ja talousvaliokunnalle

Laki- ja talousvaliokunta on kirjeellään 16 päivältä kesäkuuta 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 Metsäranta 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. Käsiteltään asiaa yksinomaan valtiosääntöoikeudellisella 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 kaikkilta osiltaan vastaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytettyä.

Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta toteaa, että määräajan asettaminen ja valitusoikeus ovat sinänsä kansalaisten oikeusturvan kannalta oikeasuuntaisia toimenpiteitä, mutta perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan eivät kuitenkaan riittäviä poistamaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettua välttämättömyyttä korvauksen suorittamiseen. Hallituksen esityksen perusteluissa esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta pitää väliaikaista toimenpidekieltoa tarpeellisena ja välttämättömänä turvaamistoimenpiteenä lakiehdotusten tavoitteiden toteuttamiselle, joten sitä ei voitane korvata muilla toimenpiteillä. Väliaikainen toimenpidekielto saattaa määrääjasta riippumatta pysyä voimassa useita vuosia. Jollei korkein hallinto-oikeus toteaa lääninhallituksen menetelleen virheellisesti tai arvioineen kysymyksessä olevan rakennuksen kulttuurihistoriallisen merkityksen väärin, aihetta väliaikaisen toimenpidekiellon kumoamiseen ei ole, vaan rajoitusten voimaanjättäminen riippuu lopullisesti suojelupäätöksestä. Suojelupäätöksestä voidaan valittaa valtioneuvostoon, jonka päätöksenteolle ei ole asetettu määräaika. 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 tarkoitettun 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 säätämisjärjestyksessä, 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 tavonomainen 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 säättämisjärjestystä, mutta voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrätystä 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 suuruuden 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 muuttamista varten, suojelulakiehdotusta sovellettaisiin pääsääntöisesti vain milloin suojelu ei ole mahdollista rakennuslain säännösten nojalla tai kaavamääräyksiin 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 valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa 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 lieenee 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 puuttumista 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 (osittain),

Muroma, Nieminen (osittain), Pokka, Skinnari, Viinanen (osittain) ja Zyskowiec 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 avoimen, 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 omaisuudensuojasäännösten tulkinnassa. Nykyisin esimerkiksi kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten suojelu rinnastuu sellaiseen uudistumattomien luonnonvarojen ja ympäristön suojeluun, jota ryhdyttiin toteuttamaan maa-aineslain säätämällä. 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 tosiasiaa heikentää yleisen mielipiteen edessä asemaansa perustuslakien objektiivisena ja arvovaltaisimpana tulkitsijana.

Emme voi yhtyä perustuslakivaliokunnan enemmistön kantaan yhdessäkään lausunnon 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 tulevilla tulkintatilanteissa. Tässä mielessä nyt hyväksytty lausunto käsittää vain yrityksen muuttaa perustuslain tulkintalinjaa eräiltä 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 perusteleminen 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 lausunnon 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 ehdorusta 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 mahdottomaksi. 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 perustuslainsuojan 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-asiassa on toimenpidekiello 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, valiokunnan 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 selvittävä, milloin on kysymys perusoikeuteen kajoamisesta ja milloin lisäksi sellaisesta kajoamisesta, joka voi tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyillä 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 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 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* 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 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 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 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 sääätämisen järjestyksestä. 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 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 veloitetaan 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 tarkoitulla 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 tul-
lutta.

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 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 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 kieltä 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 toimenpidekielto hallituksen esityksen perustelujen mukaan on verrattavissa rakennuslain mukaiseen rakennuskieltoon.

Toimenpidekiellosta aiheutuvan haitan ja vahingon korvauskysymystä 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 säädettyihin 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 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 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.

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 tehdä, 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, nimismysasiat 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 tarkoitettulla 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 perustuslaissa 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 tarkoitettujen 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 arvoisten ja koko maan alueen huomioon ottaen suojelun arvoisia niiden rakennusten joukosta, jotka täyttävät lakiehdotuksen 2 §:n edellytykset ja jotka alueellisesti toimivaltainen viranomais-
lainen, lääninhallitus, on katsonut suojelun arvoisiksi. Edelliseen liittyen valtioneuvosto on edelleen omiaan ratkaisemaan, mitkä seikat kunakin 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 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 säädettävä 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 turvaututtava poliisin virka-apuun. Muiden yksityisten henkilöiden hallitusmuodon II luvussa tarkoitettujen oikeuksien asianmukainen huomioon ottaminen tai turvaaminen voi kuitenkin eräissä tapauksissa poikkeuksellisesti perustaa lailla säädettävissä 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 *suorituttaa* 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 suorituttamaan 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 tarpeellisia 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 suorituttaa suojeltavaksi määrättyssä rakennuksessa välttämättömiä kunnostustöitä. Hallitus ehdottaa tässä yhteydessä luovuttavaksi säännökseen nykyisiin 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 vastaavan 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 tuntuvia 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.

EDUSKUNNAN
SIVISTYSVALIOKUNTA

Helsingissä,

20 päivänä maaliskuuta 1984

Lausunto n:o 1

Laki- ja talousvaliokunnalle

Laki- ja talousvaliokunta on 16 päivänä kesäkuuta 1983 päivätyllä kirjeellään eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt sivistysvaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 45 (1983 vp.) rakennussuojelua koskevasi lainsäädännöksi, johon sisältyvät lakiehdotukset rakennussuojelulain ja rakennuslain muuttamisesta.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuuluttavina osastopäällikkö Markku Linna ja nuorempi hallitussihteeri Pirkko Metsäranta opetusministeriöstä, ylijohtaja Olavi Syrjänen sisäasiainministeriöstä (ympäristöministeriöstä), lainsäädäntöneuvos Jarmo Vuorinen oikeusministeriöstä, osastonjohtaja Antero Sinisalo ja toimistopäällikkö Pekka Kärki museovirastosta, osastopäällikkö Esko Lehtonen Uudenmaan lääninhallituksesta, vt. vanhempi lääninsihteeri Heikki Jukarainen Hämeen lääninhallituksesta, professori Hannu T. Klami Turun yliopistosta, varatuomari Antero Oksanen Suomen Kunnallisliitosta edustaen samalla Finlands svenska kommunförbundia, yliarkkitehti Pertti Meurman Suomen Kaupunkiliitosta, lakimies Antti Iso-Koivisto Seutus suunnittelun Keskusliitosta, kaavoituspäällikkö Jussi Pfeifer Porvoon kaupungista, kaupunginjohtaja Pekka Paavola ja kaavoituspäällikkö Markku Terämaa Tampereen kaupungista, toimitusjohtaja Gretel Johansson ja arkkitehti Lasse Heikkinen Pohjan kunnan Ruukkiprojektista, puheenjohtaja, museonjohtaja Knut Drake Museopoliittisesta yhdistyksestä, puheenjohtaja, filosofian tohtori Riitta Nikula ja varapuheenjohtaja, arkkitehti Maija Kairamo Rakennustaiteen Seurasta, jälkimäinen samalla myös Suomen Arkkitehtiliiton ja Yhteiskuntasuunnittelun Seuran edustajana, arkkitehti Kari Kolehmainen Maatalouskeskusten Liitosta, varatuomari Hannu Rautiainen Suomen Rakennusteollisuusliitosta, toiminnanjohtaja Kauko V. Niinistö Kulttuuriperinnön Säätiön Tuki -nimisestä yhdistyksestä sekä johtaja Esa Mattinen Tampella Oy:stä.

Sivistysvaliokunta esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esityksen keskeinen
sisältö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta annettu laki korvattaisiin uudella rakennussuojelulla. Lisäksi ehdotetaan, että rakennuslakiin lisättäisiin rakennussuojelua koskevia säännöksiä.

Hallituksen esityksen tavoitteena on rakennussuojelun painopisteen siirtäminen kaavoitetuilla alueilla rakennuslain soveltamisalalle siten, että vastaisuudessa näillä alueilla rakennuksia suojeltaisiin pääasiassa rakennuslain nojalla. Vain niissä tapauksissa, joissa rakennuslain säännösten nojalla ei voitaisi ainakaan riittävästi turvata rakennuksen pysyvää säilymistä, sovellettaisiin rakennussuojelulakia.

Rakennussuojelulakia puolestaan sovellettaisiin lähinnä kaavoittamattomilla alueilla. Rakennussuojelulain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että suojelluiksi voitaisiin saattaa, paitsi yksittäisiä rakennuksia ja rakennusryhmiä, suppeahkoja yhtenäisiä kokonaisuuksia. Rakennussuojelulakiehdotukseen on sisällytetty aikaisempaa tarkemmat korvaussäännökset, joiden lähtökohtana on rakennuksen tavanomaisen käytötavan suojeleminen.

Valiokunnan kannanotot

Rakennusten suojeleminen ja säilyttäminen on kulttuuriyhteiskunnan saavutusten ja perusarvojen taltioimista, joka kuuluu kaikille itseään sivistyskansana pitävälle kansakunnalle. Sen tulee olla yhtä itsestään selvää kuin muunkin kansallisen kulttuuriperinnön vaaliminen. Tämä onkin viime aikoina tiedostettu aikaisempaa selvemmin ja rakennussuojeluun on viime vuosina kiinnitetty entistä enemmän julkista huomiota. Tämän seurauksena kansalaismielipide on muuttunut aikaisempaa huomattavasti myönteisemmäksi raken-

nussuojeluun nähden. Voimassa olevan kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta annetun lain avulla ei ole kyetty riittävästi huolehtimaan arvokkaiden rakennusten tai rakennusympäristöjen suojelusta. Myöskään rakennuslain mukainen kaavoituksella tapahtuva rakennussuojelu ei ole muodostunut riittävän tehokkaaksi keinoksi suojelutavoitteiden toteuttamiseksi. Näin ollen rakennussuojelulainsäädännön uudistaminen on valiokunnan mielestä tarpeellista ja tarkoituksenmukaista. Valiokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Hallituksen esityksen tavoitteiden ja päämäärrien toteuttaminen edellyttää valiokunnan mielestä seuraavien näkökohtien huomioon ottamista:

— Kulttuurihistorian kannalta on tärkeätä, että *suojelukohteina on monenlaisia rakennuksia*. Lisäksi on otettava huomioon eri aikakaudet kokonaiskuvan saamiseksi.

— Yhteiskunnalla tulee olla *riittävät varat* suojelutavoitteiden toteuttamiseksi. Varoja tarvitaan muun muassa asiantuntevan ja riittävän viranomaisorganisaation luomiseen ja ylläpitämiseen, suojelukohteiden omistajille myönnettäviin kunnossapito- ja perusparannusavustuksiin sekä tarvittaessa suojelukohteiden lunastamiseen yhteiskunnalle.

Valiokunta korostaa, että yhteiskunnan tulisi rakennussuojelua koskevien säännösten tarkistamisen ohella kiinnittää entistä suurempi huomio riittävien varojen hankkimiseksi tähän tarkoitukseen. Ellei näin menetellä, parhaimmatkaan suojelua koskevat säännökset eivät auta asetettujen tavoitteiden toteuttamisessa.

Avustusten myöntäminen rakennuksen omistajalle suojelumääräyksen edellyttämien toimenpiteiden suorittamiseksi on valiokunnan mielestä välttämätöntä. Lakiehdotuksen 21 §:ään sisältyvän säännöksen merkitys jää kuitenkin käytännössä suhteellisen vähäiseksi, ellei valtion tulo- ja menoarvion sisältyviä määrärahoja koroteta huomattavasti.

Rakennussuojelun tehostamiseksi tulisi valiokunnan käsityksen mukaan voida myöntää suojelumääräyksen kohteeksi joutuvan rakennuksen omistajalle myös halpakorkoista lainaa suojelutavoitteiden toteuttamiseksi. Rakennussuojelun edistämiseksi tulisi muutoinkin kehittää avustusta lainoitusjärjestelmiä nykyisestäään. Mm. asuntojen perusparannuslainojen ja maatalouslainojen ehtoja pitäisi muuttaa niin, että sallittaisiin myös suurien asuntojen ja maatilojen korjaaminen

sekä rakennussuojelusta johtuvien mahdollisesti normaalia suurempien korjauskustannusten kattaminen. Teollisuusrakennusten suojelua varten ei edes ole minkäänlaista säännönmukaista lainoitus- tai avustustoimintaa.

— Kaikille hallinnon tasoille on saatava *riittävä asiantuntemus* ja riittävät asiantuntijavoimat. Valiokunnan käsityksen mukaan keskeiseksi ongelmaksi lain käytännön toteutuksessa muodostuu lääninhallitusten ja museoviraston riittämätön organisaatio. Näillä viranomaisilla ei nykyisin käytettävissään olevin voimavaroin ole mahdollisuuksia lain edellyttämään valvontaan maan eri puolilla. Rakennussuojelun käytännön toteuttamiseksi on välttämätöntä, että museoviraston henkilökuntaa lisätään ja sen käytettävissä on aikaisempaa monipuolisempi asiantuntemus esimerkiksi rakennusten peruskorjaustekniikan ja -kustannusten alalta. Läänien ympäristönsuojelutoimistoihin on saatava Ruotsin lääninantikvaareja vastaavasti antikvaarisen asiantuntemuksen virkamiehiä, jotka hoitaisivat muinaismuistoihin ja rakennettuun ympäristöön liittyvät suojeluasiat. Myös ympäristöministeriöön on saatava rakennussuojelun kulttuurihistoriallisen puolen asiantuntemusta. Kunnallisen tason asiantuntija-, valistus- ja neuvontaeliminä voivat parhaiten toimia seutukaavaliitot, maakuntaliitot, maakuntamuseot ja paikallismuseot.

— Lain toimivuuden edellytyksenä on myös, että lain soveltamista valvovilla viranomaisilla on *riittävät perustiedot suojeltavista kohteista*. Tätä varten tarvittaisiin ajan tasalla olevia inventointiluetteloja. Historiallisesti arvokkaiden rakennettujen ympäristöjen inventointeja varten olisi myös harkittava erityisen määrärahan varaamista pienten kuntien avustamiseen inventointien jouduttamiseksi.

— Suojeltavat rakennukset on pyrittävä *säilyttämään jatkuvassa käytössä*. Tällöin suojeltava kohde on osa arkipäivän kulttuuria ja siitä aiheutuvat kustannukset ovat yleensä huomattavasti vähäisemmät kuin silloin, jos rakennus on tyhjillään tai museokäytössä.

— Suojelun toteuttaminen edellyttää, että *myös muussa lainsäädännössä tarpeellisessa määrin otetaan huomioon suojeluintressit* ja tuetaan suojelua. Tällaisia ovat muun muassa edellä mainitut asuntojen perusparantamislainoja koskevat säännökset sekä eräät verotussäännökset. Erityisesti verotuslainsäädännössä olisi valiokunnan käsityksen mukaan tässä suhteessa huomattavasti kehittämisen varaa. Nykyinen asuntoedun verotus on johtanut siihen, että muun muassa useat

pappilat ja ruukinasunnnot ovat tyhjentyneet ja asuntojen ylläpito vaikeutunut. Rakennusten perusparantaminen puolestaan johtaa verotusarvon korottamiseen. Tällöin varsinkin isot maalaistalot ovat vaarassa jäädä kylmilleen.

— *Myönteistä asennetta* rakennussuojelua kohtaan on edelleen herätettävä ja ylläpidettävä. Tämä edellyttää jatkuvaa kasvatusta, tiedotusta ja neuvontaa. Pitäisi päästä siihen, että käyttökelpoisen omaisuuden säilyttäminen ja kunnossapitäminen on itsestään selvää ja että rakennusten säilyminen ja asianmukainen hoito perustuu ennen muuta rakennusten omistajien omaehtoisiin toimiin.

Lisäksi valiokunta esittää seuraavat rakennussuojelulakiin kohdistuvat yksityiskohtaiset huomautukset.

Rakennussuojelulaki

4 §. Pykälän 2 momentissa valiokunta kiinnittää huomiota rakennussuojelulain ulkopuolelle jäävään kirkon rakennusperinnön suojeluun. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kirkkolain määräykset muutostöiden alistamisesta museovirastolle eivät aina ole osoittautuneet riittäviksi. Epäselvyyttä ovat myös aiheuttaneet seurakunnan omistamat muut rakennukset kuin kirkot ja kelloapulit kuten pappilat ja seurakuntakodit. Valiokunta esittää, että hallitus saattaisi tämän epäkohdan asianomaisten kirkollisten viranomaisten tietoon asianmukaisia lainsäädäntötoimenpiteitä varten.

Pykälän 3 momentista valiokunta toteaa, että osa julkisyhteisöjen ns. monumentaalirakennuksista on jo arkkitehtonisesti niin arvokkaita, että niiden suojelu on kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämisen kannalta ehdottoman välttämätöntä. Tämän vuoksi valiokunta korostaa myös valtion velvollisuutta suojella rakennuksiaan.

7 ja 9 §. Suojeluesityksen tekemiseen oikeutettujen piiriä ehdotetaan lakiehdotuksen 7 §:ssä laajennettavaksi nykyisestäään. Tämä on johdonmukaista lain yleisten pyrkimysten kanssa. Valiokunta katsoo, että myös maakuntaliitot voisivat olla suojeluesityksen tekoon oikeutettuja.

Toisaalta valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa on arvioitu, että erityisesti kaikille rakennuksen sijaintipaikkakunnalla toimiville rekisteröidyille yhdistyksille ehdotettu esityksen teko-oikeus saattaa johtaa haitantekotarkoituksessa tehtäviin suojeluesityksiin. Tämän johdosta

valiokunta toteaa hallituksen esityksen perustelujen täydennykseksi, että lääninhallitus on velvollinen yleisten hallintomenettelyä koskevien säännösten mukaan ennen väliaikaista kieltä koskevan päätöksen tekemistä selvittämään, että kyseessä saattaa olla rakennussuojelulaissa tarkoitettu suojelukohde. Tästä on nimenomainen säännös lakiehdotuksen 9 §:ssä. Ellei ehdotettu suojelukohde ole yleisesti tunnettu tai esimerkiksi asianomaista kuntaa koskevassa inventointiluettelossa mainittu, lääninhallituksen on pyydettävä lausunnot sopiviksi asiantuntijoiksi katsomiltaan tahoilta kuten esimerkiksi kunnalta, maakuntamuseolta, maakuntaliitolta tai seutukaavaliitolta. Väliaikaisen kiellon määrääminen ei siten ole automaatio vaan virkavastuuseen perustuvaa harvintaa.

Kun valiokunnassa on ilmennyt, että edellä lausuttua ei vaikeuksista osata lukea 9 §:n 1 momentista, valiokunta esittää, että momentti kirjoitettaisiin selkeämmin ja kielellisesti yksinkertaisemmin esimerkiksi seuraavasti: "Kun rakennuksen suojelua koskeva asia on pantu vireille ja kun kyseessä saattaa olla tässä laissa tarkoitettu suojelukohde, lääninhallituksen tulee kieltää rakennuksen kulttuurihistoriallista arvoa vaarantaan toimenpiteisiin ryhtyminen (poist.)".

12—14 §. Lakiehdotuksen korvaussäännöstöstä valiokunnalle on esitetty toisistaan huomattavasti poikkeavia kannanottoja. Toisaalta korvaussäännöstöä on pidetty kohtuullisena ja lainsäädäntöömme soveltuvana, toisaalta taas katsottu, että laki on säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Kun asiasta tältä osin on erikseen pyydetty perustuslakivaliokunnan lausunto, valiokunta esittää ainoastaan yleisluontoisena kannanottonaan, että rakennussuojelusta aiheutuvien kustannusten korvausjärjestelmä on tärkeä lakiehdotuksen tavoitteiden toteutumiselle. Tällä hetkellä valtion tulo- ja menoarvioon varattu, museoviraston käytettävissä oleva määräraha on merkitykseltään vain symbolinen. Mikäli valtion tulo- ja menoarvioon voitaisiin varata riittävät määrärahat sekä kunnostustarkoituksiin että tarvittaessa lunastustarkoituksiin, halukkuus rakennussuojeluun parantuisi merkittävästi.

Useat valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat pitäneet 12 §:n 1 momentissa käytettyä sanontaa "tavanomaisella tavalla" tulkinna varaisena. Sanonta kaipaisi täsmennystä siten, että rakennuksen käytön tulisi olla tavanomaisena pidettävää tai kohtuullista hyötyä tuottavaa käyttöä.

Puheena olevan 12 §:n 3 momentin viimeisen lauseen mukaan valtion korvausvelvollisuus ei

kuitenkaan koske kuntaa. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä säännös ei ole omiaan innostamaan kuntia omien kiinteistöjensä ja rakennustensa suojeluun.

20 §. Pykälän 2 momentissa mainittu yhden vuorokauden määräaika tutkimuksen tai tarkastuksen toimittamisesta ilmoittamiselle on valiokunnan mielestä kohtuuttoman lyhyt. Valiokunta esittää säännöksen muuttamista niin, että ilmoitus olisi tehtävä vähintään yhtä viikkoa aikaisemmin.

Muuta. Valiokuntakäsittelyssä on käynyt ilmi, että lakiehdotuksen säännökset eivät kaikilta osin ole riittävän tarkkoja. Tarpeetonta epäselvyyttä esiintyy esimerkiksi suojeltaviin kiinteistöihin liittyvien siviilioikeudellisten oikeussuhteiden sään-

telyyn. Epäselvät ja tulkinnanvaraiset säännökset saattavat aiheuttaa oikeusriitoja, jotka ovat omiaan herättämään kielteisiä asenteita rakennussuojelua kohtaan. Sivistysvaliokunta ei kuitenkaan ole katsonut asiakseen puuttua näihin laajemmalti, vaan saattaa asian vain yleisenä huomautuksena laki- ja talousvaliokunnan tietoon.

Edellä lausutun perusteella sivistysvaliokunta kunnioittaen esittää lausuntonaan,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin huomioon ottaen edellä tehdyt huomautukset.

Sivistysvaliokunnan puolesta:

Heli Astala

Kaisa Vuorisalo

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Astala, varapuheenjohtaja Holvitie, jäsenet Ala-Kapee, Alaranta, Elo, Eskelinen (osittain), Isohookana-Asun-

maa, Jaakonsaari, Kalliomäki (osittain), Norrback, Pohjanoksa, Ronkainen, Roos (osittain), Tiuri (osittain) ja Uosukainen sekä varajäsen Dromberg (osittain).

Eriävä mielipide

Vaikka ihmiskunnan kulttuuriomaisuuden säilyttäminen onkin maailmanlaajuinen tehtävä, se lankeaa kussakin maassa ensisijaisesti maan itsensä tehtäväksi. Rakennukset ja rakenteet ympäristöineen ovat osa tätä kulttuuriperintöä. Moniin Euroopan maihin verrattuna maamme rakennuskanta on verrattain uutta eikä rakennusmuistomerkkejä ole kovin paljon. Siten suojelutehtävä ei voi olla taloudellisestikaan liian suuri. Kulttuurihistoriallisesti arvokkaan rakennuskannan vähäisyys tekee sen säilyttämisestä jälkipolville entistäkin tärkeämpää tehtävää.

Rakennussuojelusäännöstö ei ole kyennyt estämään kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten tuhoamista. Niitä on tuhottu mm. sen tähden, että kiinteistön uusi käyttö on tullut taloudellisesti edulliseksi, vaikka rakennusten kunto olisikin sinällään puoltanut niiden säilyttämistä. Kuntalaisten ja julkisen sanan asennoituminen on viime vuosina kylläkin muuttunut suojelua puoltavaksi, mutta se samoin kuin virinyt järjestöjen ja kansalaisliikkeiden toimeliaisuuskään eivät riitä takaamaan arvokkaan rakennuskannan suojelua. Siksi eduskunnan on kyettävä

vä ja uskallettava tehokkaampaan lainsäädäntöön.

Valiokunnan enemmistö, pyrkiessään korostamaan rakennuksen tai kiinteistön omistajan oikeuksien ylivoimaisuutta muihin yhteiskunnan arvoihin nähden, ei ole ottanut lausuntoon ehdotusta rakennussuojelun tarpeisiin kehitettävän purkulupajärjestelmän selvittämisestä. Siten rajoitettukaan purkulupajärjestelmä ei ole kelvannut valiokunnan enemmistölle. Perusteluna esitettiin huoli virkavaltaisuuden lisääntymisestä. Arvioni mukaan purkulupajärjestelmä ei välttämättä lisää virkavaltaisuutta. Purkulupa voidaan sopivasti ja joustavasti kytkeä rakennuslupamenettelyyn siten, että tapaukset, joihin sitä ei ole tarpeen soveltaa rakennussuojelun tähden, voidaan rajata purkulupajärjestelmästä. Näin rajattuna pidän purkulupajärjestelmää välttämättömänä, jotta voitaisiin estää arvorakennusten "varkain tehdyt" purkamiset. Johdonmukaista olisi edellyttää kokonaisen rakennuksen purkamiseen lupamenettelyä, kun huoneiston väliseinäkään purkamisesta ei yleensä luvatta selviä.

Lausunnossa todetaan, että lakiehdotuksen 7 § laajentaisi suojeluesityksen tekemiseen oikeutet-

tujen piiriä nykyisestäään. Toteamus on kuitenkin osittain erheellinen, sillä laajennuksen lisäksi samanaikaisesti tapahtuisi supistumista voimassa olevaan lakiin verrattuna. Nykyisen lain 6 §:ssä hän esityksen tekijäksi hyväksytään myös "muu kulttuuriperinteitä vaaliva yhtymä". Olen tähdentänyt kotiseutuyhdistysten merkitystä tässä yhteydessä sekä haluan suoda esityksentekioikeuden mahdollisimman laajoille piireille, joita saattaa syntyä myös jonkin kulttuuriperintöömme kuuluvan kohteen suojelutarpeen tullessa ajankohtaiseksi. Esitettykin laajennus on sinänsä tarpeellinen; ei ole kuitenkaan syytä rajata esityksentekioikeutta liian tarkasti riippumaan esityksentekijän juridisesta muodosta tai muusta sen kaltaisesta seikasta, sillä pusku- ja traktoreilla ei ole tapana odotella, kunnes rakennuksen suojelusta huolestuneet ovat saaneet yhdistyksen rekisteröinnin hoidetuksi.

Katsonkin,

että valiokunnan lausunnossa olisi tullut ottaa huomioon tässä eriävässä mieltä esittämäni näkökohdat.

Helsingissä 20 päivänä maaliskuuta 1984

Heli Astala