

Ympäristöministeriö

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

(Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/5698/2019)

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan.

Alistusmenettelystä luopuminen

Lähtökohtaisesti on hyvä luopua suojelupäätöksen tekemisessä alistusmenettelystä. On aiheellista siirtyä tavanomaiseen menettelyyn, jossa alueellinen viranomainen ratkaisee suojelukysymyksen ja siitä haetaan normaalimenettelyssä muutosta hallinto-oikeudessa ja viime kädessä valituslupamenettelyn kautta korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Rakennuksen suojelua koskevissa asioissa olisi aiheellista erottaa toisistaan riidattomat ja riitaiset asiat. Kun rakennuksen omistaja hakee rakennuksensa suojelua, menettely voisi toki olla kevyempi kuin siinä tapauksessa, että rakennuksen omistaja vastustaa ELY-keskuksen tai muun viranomaisen vireille panemaa suojelua.

Luonnoksessa on pulmallista se, että ELY-keskus voi panna vireille suojelua koskevan asian ja että se samalla rakennuksen omistajan vastustaessa myös ratkaisee asian. Lienee luonnollista, ettei rakennuksen omistaja tällaisessa tapauksessa luota menettelyyn eikä suojelupäätöksen oikeellisuuteen. Tällöin varsinainen kiista suojelusta ja sen tarpeellisuudesta käydään valitustuomioistuimessa, mikä on sekä asianomaiselle että valtiolle kallista.

Lähtökohdan tulisi olla se, että ensimmäisen asteen menettelyyn ja ratkaisun oikeellisuuteen luotetaan ja että valitusmenettely on poikkeuksellista.

Seura esittää harkittavaksi sellaista menettelyä, että riidattomat suojeluasiat ratkaistaisiin ELY-keskuksessa ja että riitaiset asiat siirrettäisiin aluehallintovirastoon monijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistaviksi.

Asianosaiskysymys

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan muun muassa rakennuksen viereisen tai vastapäisen (tarkoittanee kadun toisella puolella olevan) kiinteistön omistajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi rakennuksen suojelua koskevasta esityksestä. ELY-keskuksen suojeluasiassa tekemästä päätöksestä haetaan ehdotuksen 21 §:n mukaan muutosta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) mukaisessa järjestyksessä, jolloin valitusoikeus määräytyy, jos muuta ei sanota, HOL 7 §:n 1 momentin nojalla. Siinä säädetään, että hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että naapurilla on kuultava asiassa ELY-keskuksessa, muttei naapurilla ole oikeutta valittaa ELY-Keskuksen suojeluasiassa tekemästä päätöksestä hallinto-oikeuteen. Suojelu ja myös suojelun epääminen tarkoittavat sitä, ettei naapurin ympäristö muutu. Tällöin päätös ei voi suojeluratkaisun osalta vaikuttaa naapurin oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun.

Kaikeksi kaikkiaan jää epäselväksi, miksi naapurilla olisi kuultava. Jos siihen on kuitenkin jokin periaatteellinen syy, olisi aihetta joko harkita, että perusteluissa avattaisiin, miksi naapurilla ei kuitenkaan tämän periaatteellisen syyn takia olisi valitusoikeutta, tai jos periaatteellista syytä kuulemiselle pidetään niin painavana, harkita valitusoikeuden myöntämistä myös naapurille.

Suojelupäätöksestä poikkeaminen

Lakiehdotuksessa esitetty poikkeaminen suojelupäätöksestä on aiheellinen muutos nykyiseen lakiin. Esityksen perusteluissa (s. 30) mainittu rakennuksen saattaminen liikuntarajoitteisille esteettömäksi on oiva esimerkki siitä, että poikkeamistarpeita on niin vanhoissa julkisissa kuin yksityisissäkin rakennuksissa. Tähän nähden on outoa, että poikkeamispäätös olisi ehdotuksen 10 c §:n mukaan aina maksullinen.

Korvaus suojelusta 13 §

Lakiluonnoksessa esitetään muutosta nykyiseen korvausjärjestelmään. Perusteluina on (s. 40 - 41) esitetty perustuslakivaliokunnan vuonna 2010 rakennusperintölain säätämisen

yhteydessä esittämät huomautukset (PeVL 6/2010 vp s. 3 - 4). On huomattava, ettei perustuslakivaliokunta huomautuksistaan huolimatta esittänyt korvausjärjestelmään muutoksia tuolloin esitettyyn ja nyt voimassa olevaan lakiin.

Rakennuksen suojelusta aiheutuu rakennuksen omistajalle harvoin haittaa tai vahinkoa, kun rakennusta voidaan käyttää entiseen tarkoitukseensa eikä omistaja joudu suojelumääräysten johdosta muuttamaan rakennuksen nykyisiä rakenteita. Korvattavaa haittaa tai vahinkoa ei myöskään aiheudu suojelumääräyksistä, kun rakennuksen omistaja on muutenkin velvollinen huolehtimaan tavanomaisesta rakennuksen kunnossapidosta ja korjaustarpeista.

Suojelumääräyksistä aiheutuvaa haittaa osaltaan vähentää se, että lakiin otettaisiin lakiluonnoksessa esitetty mahdollisuus poiketa suojelumääräyksistä, kun rakennuksen käyttäminen alkuperäiseen tai suojelupäätöksen antamisen aikaiseen käyttötarkoitukseen sekä muuttaminen uuteen soveltuvaan käyttötarkoitukseen on suojelun vuoksi estynyt.

Aina ei kuitenkaan voida välttyä siltä, että suojelusta aiheutuu rakennuksen omistajalle kustannuksia. Näin tapahtuu varsinkin silloin, kun lain 10 §:n mukainen suojelumääräys johtaa omistajan velvollisuuteen välittömästi ennallistaa omistajan aikana muuttama rakenne alkuperäiseen muotoonsa. Nykyisin voimassa olevan lain 13 §:n 2 momentissa säädetään, että, jos omistajan on suojelumääräysten johdosta ryhdyttävä erityisiin toimiin rakennuksen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämiseksi, tästä aiheutuvat kustannukset on korvattava valtion varoista. Tämä korvausmääräys on ilman perusteluja jätetty pois lakiluonnoksesta. Seura katsoo, että olisi aiheellista joko säilyttää tämä valtion korvausvelvollisuus tai ainakin selvästi perustella, miksi sen poistaminen laista olisi aiheellista.

Lakiluonnoksessa esitetään kahta korvauskynnystä. Ensimmäinen kynnys tarkoittaa, mitä haittaa tai vahinkoa korvataan. Nykyisessä laissa tämä kynnys on sanoilla ”merkityksellistä” haittaa tai vahinkoa. Lakiluonnoksessa esitetään tämä korvattavaksi sanoin ”merkittävää” haittaa tai vahinkoa.

Muutosta siis perustellaan perustuslakivaliokunnan mietinnöllä, jossa sanottiin: ”Sääntelyssä käytetty termi ”merkityksellinen vahinko tai haitta” jää perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen valossa melko

väljäksi. "Merkityksellinen" on käsitteenä avoimempi ja moniselitteisempi kuin esimerkiksi lainsäädännössä yleisesti käytetyt sinänsä joustavat käsitteet "huomattava", "merkittävä" tai "vähäinen".

Lienee selvää, että molemmat määritteet tarkoittavat sitä, ettei kaikkea mahdollista vahinkoa tai haittaa korvata. Onko merkityksellinen väljempi ilmaus kuin merkittävä, taitaa olla enemmän mielipidekysymys. Merkityksellinen ilmausta käytetään luonnonsuojelulain 53 §:ssä. Niinpä perustuslakivaliokunta ei tehnytään esitystä ilmauksen muuttamiseksi. Tärkeämpää kuin ilmaisun sanamuoto on se, mitä ilmaisulla tarkoitetaan. Kuten sanottu molemmat tarkoittavat selvää korvaamiskynnystä, mikä ilmenee myös perustuslakivaliokunnan lausunnosta. Jos nyt halutaan lakia tältä osin muuttaa, olisi perusteluissa selvennettävä, onko tarkoitus muuttaa nykyistä korvaamiskynnystä.

Toinen esitetty muutos on korvauksen määrää koskeva muutos. Nykyisen lain mukaan merkityksellisestä haitasta määrätään täysi korvaus. Lakiluonnoksessa esitetään, että merkittävästä haitasta määrätään kohtuullinen korvaus. Kohtuullinen korvaus tarkoittaa sitä, ettei merkittävää haittaa korvata täysin, vaan sitä sovitellaan kohtuudella. Perusteluissa (s. 32) kuitenkin esitetään, että eräissä tapauksissa kohtuullinen korvaus tarkoittaisi täyttä korvausta.

Vaikka perustuslain 15 §:stä suhteutettuna perustuslain 20 §:n vastuuseen kulttuuriperinnöstä ei aiheutuisikaan velvollisuutta määrätä täyttä korvausta suojelun aiheuttamasta haitasta ja vahingosta, on sanottava, että nyt esitetyn kaltainen järjestelmä on omiaan aiheuttamaan vaikeuksia lain soveltajalle. Vaarana on, että lakia sovellettaisiin eri tavoin ja kohtuullisen korvauksen käsitteelle annettaisiin eri lunastustoimituksissa erilaiset merkitykset varsinkin, kun kohtuullinen korvaus olisi perustelujen mukaan joskus täysi korvaus ja joskus sitä alempi soviteltu korvaus.

Onkin kysyttävä, eikö riitä yksi kynnys eli eikö korvaamiskynnys riitä? Onko vielä välttämätöntä, että korvauksen määrällekin asetetaan "kohtuullisuus" -vaatimus?

Lunastustoimitus

Jos korvauksesta ei sovita, se määrätään lunastustoimituksessa, jota on haettava kahden vuoden kuluessa suojelupäätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta. Muuten korvaus on menetetty. On kysyttävä, eikö kahden vuoden määräaika ole liian lyhyt, kun

korvauksesta olisi ensisijaisesti neuvoteltava. Saamisen vanhentumisellekin on asetettu kolmen vuoden määräaika.

Lakiluonnoksessa esitetään, että lain 15 §:ään lisättäisiin: ”Harkittaessa lunastustoimikunnan kokoonpanoa on erityisesti otettava huomioon toimituksen tarkoitus.” Perusteluissa viitataan siihen, että lunastustoimituksessa voi olla asiantuntijoita, joilla ei ole äänivaltaa.

Lunastuslain 12 §:n mukaan lunastustoimikuntaan kuuluvat toimitusinsinööri puheenjohtajana ja kaksi uskottua miestä. Uskotut miehet ovat maallikoita. Siten heitä määräys ei voi koskea. Toimitusinsinöörit ovat maanmittauslaitoksen palveluksessa olevia henkilöitä, joilla on maan ja rakennusten arviointia koskevaa asiantuntemusta. Esitetty lisäys lain 15 §:ään vaikuttaa tarpeettomalta, koska kokoonpanoon ei voida määrätä ulkopuolista rakennussuojelun asiantuntijaa. Sen sijaan, kuten perusteluissakin on todettu, lunastustoimikunta voi kutsua avustajiksi asiantuntijoita, joilla ei ole äänivaltaa.

Olosuhteiden muutos

Lakiluonnoksessa esitetään nykyisen 14 §:n kumoamista. Tuon lainkohdan mukaan rakennuksen omistajalla on olosuhteiden olennaiseksi muuttuessa oikeus saada lain 13 §:n mukaisin perustein korvausta haitasta ja vahingosta, jota suojelua koskevaa korvausta määrättäessä ei ole otettu huomioon.

Esityksessä ei ole perusteltu, mikä nimenomainen seikka puoltaa 14 §:n kumoamista.

Olosuhteiden olennainen muutos on yleensä ympäristöoikeudessa sellainen syy, jonka vuoksi ympäristöratkaisua voidaan tarkastella joltain osin uudelleen. Jos uuden korvaushakemuksen tekemismahdollisuus poistuu, rakennuksen omistajalle jää mahdollisuus hakea esitetyn 10 a §:n mukaan poikkeamista suojelupäätöksestä tai vaatia 9 §:n mukaan suojelupäätöksen kumoamista tai muuttamista.

Olisi toivottavaa, että ne syyt, joiden vuoksi olosuhteiden olennaisen muutoksen keinovalikoimasta poistettaisiin rahakorvausmahdollisuus, tuotaisiin perusteluissa esiin.

Lausunnon laatimiseen ovat osallistuneet Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry:n johtokunnan jäsenet Matti Sepponen ja Robert Utter.

Antti Belinskij

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry:n puheenjohtaja