

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om skyddande av byggnadsarvet samt till lagar om ändring av 57 och 166 § i markanvändnings- och bygglagen och 48 kap. 6 § i strafflagen

Till miljöministeriet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 juni 2009 en proposition med förslag till lag om skyddande av byggnadsarvet samt till lagar om ändring av 57 och 166 § i markanvändnings- och bygglagen och 48 kap. 6 § i strafflagen (RP 101/2009 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Katri Nuuja, miljöministeriet
- överinspektör Hertta Rutanen, miljöministeriet
- professor Mikael Hidén
- assistent Juha Lavapuro
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om skyddande av byggnadsarvet. Genom den upphävs byggnadsskyddslagen från 1985. Syftet är att uppdatera bestämmelserna om bevarande av byggnadsarvet för att de ska stämma bättre överens med de internationella konventionerna inom området och tydliggöra dels kriterierna för ersättning till ägare av byggnadsarv, dels begränsningarna till följd av skyddsbeslutet. Regeringen föreslår dessutom en del ändringar i markanvändnings- och bygglagen och i strafflagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

Regeringen ger i motiven till lagstiftningsordning sin syn på hur bestämmelserna om byggnadsskydd förhåller sig till grundlagens 15 § om egendomsskydd och 20 § 1 mom. om den grundläggande rättigheten till miljö. Den inspektionsrätt som ges myndigheterna och som inkräftar på hemfridsskyddet granskas mot 10 § 3 mom. i grundlagen. Regeringen menar att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men föreslår trots allt att utlåtande ska inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bestämmelserna om inskränkning i användningsrätten och om ersättningar

Bedömningsprinciper. Den nya lagen om skyddande av byggnadsarvet ersätter byggnadsskyddslagen från 1985. Inträffande ur konstitutionell synvinkel är de föreslagna bestämmelserna om inskränkning i rätten att använda egendom och ersättning av skador i samband med byggnadsskydd. Lagförslaget bygger på dessa punkter i många stycken på principerna i den nuvarande byggnadsskyddslagen som utskottet tagit ställning till i sina utlåtanden GrUU 16/1982 rd och GrUU 6/1983 rd. Men regleringen måste nu bedömas mot bakgrund av reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och den nya grundlagen. En betydelsefull bestämmelse i detta hänseende är 20 § 1 mom. i grundlagen som föreskriver att var och en bär ansvar för bl.a. kulturarvet. Dessutom bör det observeras att inte heller underlaget för bedömning av användningsbegränsningarna för egendom är exakt detsamma som i de tidigare utlåtandena.

Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna riktar sig det ansvar som avses i grundlagens 20 § 1 mom. såväl till det allmänna som till privata fysiska och juridiska personer. Bestämmelsen konstateras till sin karaktär vara närmast en programförklaring och förverkligas genom stöd och förmedling av annan lagstiftning. Den omfattar både förhindrande av ödeläggning av miljön eller miljöförstöring och aktiva åtgärder för att gagna miljön. Individens delaktighet i miljövärden kan ta sig uttryck både som aktiv verksamhet och som passivt avhållande från miljöförstöring (RP 309/1993 rd, s. 70).

När naturvårdslagstiftningen och bygglagstiftningen senare sågs över, behandlade utskottet förhållandet mellan grundlagens 15 § om egendomsskydd och 20 § i samma lag. Utskottet konstaterade att 20 § i grundlagen inte konstituerar individuellt konstaterbara förpliktelser och utgör inte heller en särskild grund för att inrikta

toleransförpliktelser speciellt på markägarna. Men å andra sidan utgör båda delar av samma regeluppsättning för grundläggande fri- och rättigheter och kan därmed inverka på tolkningen av vardera i ett sammanhang där målet bland annat är att främja en hållbar balans mellan människan och naturen i lagstiftningsväg (GrUU 21/1996 rd, s. 2, GrUU 38/1998 rd, s. 3).

Bestämmelserna om inskränkning i användningsrätten. I lagförslag 1 ingår en lång rad förbud, inskränkningar och skyldigheter som gäller ägare av skyddade byggnader. Den regionala miljöcentralen¹ utfärdar i sitt skyddsbeslut föreskrifter enligt 10 §. Det främsta syftet med skyddsbeslutet är att förhindra att byggnaden rivs. Av föreskrifterna ska också framgå vilka av byggnadens särdrag som ska bevaras för att skyddsbehovet ska tillgodoses. I föreskrifterna kan det bestämmas att byggnaden ska bevaras, att den ska användas på ett visst sätt, att den ska restaureras och repareras och att kontakt ska hållas med tillsynsmyndigheterna för att säkerställa skyddet. För att ge ytterligare effekt åt föreskrifterna har i 17 § tagits in bestämmelser om skyldigheten att utföra nödvändiga istandsättningsarbeten. Därtill kan den regionala miljöcentralen så länge skyddsärendet är pågående utfärda ett förbud enligt 6 § mot äventyrande av byggnadsarvet, som innebär att åtgärder som äventyrar en byggnads kulturhistoriska värde inte får vidtas. Förbudet kan förenas med skyldigheten att vidta nödvändiga skyddsåtgärder och dessutom kan miljöcentralen utfärda kompletterande föreskrifter för att säkerställa skyddet.

De föreslagna bestämmelserna innebär inskränkningar i rätten att använda egendom, men effekterna av dem kan i verkligheten inte jämföras med expropriation. Därför måste bestämmelserna ställas mot 15 § 1 mom. i grundlagen,

¹ Till följd av regionförvaltningsreformen är närings-, trafik- och miljöcentralen behörig myndighet från ingången av 2010.

vilket innebär att den konstitutionella bedömningen koncentreras till de allmänna förutsättningarna för att begränsa grundläggande fri- och rättigheter.

Det finns godtagbara och samhälleligt tungt vägande grunder förankrade i 20 § i grundlagen för de föreslagna inskränkningarna i användningsrätten och andra skyldigheter avseende ägare till byggnader som är eller föreslås bli skyddade. Inte heller ur proportionalitetssynpunkt utgör bestämmelserna något problem, särskilt om man beaktar det tungt vägande intresse som ligger bakom inskränkningarna och det faktum att ägaren till skyddsobjektet har rätt att på vissa villkor få ersättning för skyddet eller för skada eller olägenhet till följd av förbud mot äventyrande av byggnadsarvet. De föreslagna 21 § om ändringssökande och 7 § om hörande av parterna borgar för en adekvat rättssäkerhet.

Den föreslagna 8 § om förutsättningar för skydd har en något generell och flexibel formulering. Men på grund av regleringsobjektets speciella karaktär utgör detta inget problem med avseende på kravet att begränsningar ska vara exakta och noga avgränsade (jfr GrUU 38/1998 rd, s. 4). Utskottet har dock registrerat att skrivningen "kan skyddas" indikerar att även om förutsättningarna för skydd uppfylls leder detta inte nödvändigtvis till ett skyddsbeslut. Med hänsyn till att medborgarna ska likabehandlas är det inte helt oproblematiskt om skyddsnivån till följd härav kommer att variera kraftigt i olika delar av landet. Mot bakgrund av grundlagens 20 § kan det igen bli något av ett problem, om detta resulterar i att tröskeln för att utfärda skydd för en byggnad blir mycket hög i enskilda fall. Men å andra sidan blir synpunkterna enligt utskottets mening beaktade i praktiken i och med att skyddsbeslutet ska fastställas av miljöministeriet, Museiverkets utlåtande vara obligatoriskt och möjligheten stå öppen att hänskjuta skyddsbeslutet till domstol.

I motsats till reglerna om åtgärdsförbud i den gällande byggnadsskyddslagen är det enligt förslaget också möjligt att avstå från att utfärda temporärt förbud mot äventyrande av byggnadsarvet trots att ett skyddsärende inletts. Mening-

en är inte att begränsa den regionala miljöcentralens behörighet att utfärda förbud i de situationer där det verkligen behövs, säger regeringen i motiven. Utskottet menar att bestämmelsen på grund av 20 § 1 mom. i grundlagen behöver kompletteras för att motsvara propositionsmotiven (RP 101/2009 rd, s. 28) så att förbud mot äventyrande av byggnadsarvet ska utfärdas om det är nödvändigt för att säkerställa skyddet.

Ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet gäller enligt 6 § 3 mom. tills skyddsärendet har avgjorts genom ett laga kraft vunnit beslut, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat. Någon tidsfrist inom vilken skyddsbeslutet ska fattas finns inte utsatt. Den gällande byggnadsskyddslagen föreskriver att länsstyrelsen ska behandla ett skyddsärende inom två år från det åtgärdsförbudet utfärdades. Propositionens argument för att tidsfristen slopats är att ett ärende i varje fall ska behandlas utan oskäligt dröjsmål enligt förvaltningslagen. Det som eventuellt kan hota egendomsskyddet är uttryckligen den långa tid de temporära förbuden och inskränkningarna gäller (jfr GrUU 38/1998 rd, s. 6), ett hot som en exakt tidsfrist kan förhindra. För en tidsfrist talar också 21 § 1 mom. i grundlagen, som föreskriver att var och en har rätt att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål. Målet bör vara att behandlingen inte tar mer än ett år. En bestämmelse motsvarande 9 § 3 mom. i den gällande byggnadsskyddslagen bör tas in i den föreslagna lagen för att inskränkningarna till följd av ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet ska vara acceptabla och förenliga med proportionalitetsprincipen och för att ägarens rättssäkerhet och principen om god förvaltning ska tillgodoses.

Ersättningsbestämmelserna. Byggnadsägaren har enligt 13 § 1 mom. i lagförslag 1 rätt att få full ersättning av staten, om skyddet eller förbudet mot äventyrande av byggnadsarvet medför betydande skada eller olägenhet för ägaren. Samma rätt ger 3 mom. dels en byggnadsinnehavare som är jämförbar med en ägare, dels en innehavare av arrende- eller nyttjanderätt eller

någon annan motsvarande särskild rättighet som hänför sig till byggnaden.

Egendomsskyddet innebär i princip bl.a. frihet för ägaren att använda sin egendom. Ägarens rättigheter kan dock begränsas genom en lag som uppfyller de krav som ställs på en lag som inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna, inbegripet kravet på proportionalitet (GrUU 49/2002 rd, s. 2). Grundlagens 15 § 1 mom. kräver emellertid inte att ägaren ska få ersättning för vilken som helst inskränkning i användningen eller full ersättning i det fall att ersättning beviljas. Ersättningen för inskränkning i egendomens användning är en på den sammantagna bedömningen inverkande faktor som beaktas när man reder ut om inskränkningen är tillåten med hänsyn till det grundlagsfästa egendomsskyddet (se GrUU 38/1998 rd, s. 3). Å andra sidan lägger grundlagen inte heller några hinder i vägen för att föreskriva om bättre ersättning, särskilt om ersättningsbeloppet inte blir så stort att man tvingas till avsevärda begränsningar i det ansvar för kulturarvet som grundlagens 20 § 1 mom. ålägger. Konstitutionen hindrar inte heller att en betydelsefull olägenhet ställs som villkor för full ersättning (GrUU 21/1996 rd, s. 3). Denna bedömning påverkas inte av att ersättningsskyldigheten med avvikelse från den gällande lagen även föreslås gälla betydande skador och olägenheter till följd av förbud mot äventyrande av byggnadsarvet.

Det finska uttrycket "merkityksellinen vahinko tai haitta" (på svenska "betydande skada eller olägenhet") som används i lagen är enligt utskottet ganska vagt om man ser till kravet att begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter ska vara exakta och noga avgränsade. "Merkityksellinen" är som begrepp öppnare och mer svårdefinierbart än exempelvis de i sig flexibla begreppen "huomattava", "merkittävä" eller "vähäinen" som förekommer frekvent i lagstiftningen. Ersättningströskeln preciseras dock i någon mån av 13 § 2 mom. enligt vilket det främst är kostnader som överskrider det sedvanliga underhållsansvaret som är ersättningsgilla. Observera dessutom att begreppet "merkityksellinen haitta" (betydelsefull olägenhet) används i natur-

vårdslagen som tillkommit med grundlagsutskottet medverkan (GrUU 21/1996 rd, s. 3, se även GrUU 15/2003 rd, s. 2). Bestämmelserna påverkar inte lagstiftningsordningen. Men 13 § 1 mom. bör trots allt enligt utskottets mening preciseras med att i bedömningen av i vilken utsträckning skadan eller olägenheten är betydelsefull ska hänsyn tas till skyddsföreskriftens eller förbudets innehåll och längd. En sådan passus gör det lättare att bilda sig en uppfattning om kriterierna för ersättningsskyldigheten t.ex. då det blir aktuellt att betala ersättning för ett sådant avbrott i inkomstbringande användning som föranletts av förbud mot äventyrande av byggnadsarvet.

Grundlagsutskottet vill göra miljöutskottet uppmärksam på att ersättningsskyldigheten i 14 § till följd av en väsentlig förändring i förhållandena inte kräver att skadan eller olägenheten ska vara betydande. Om det är tänkt att tröskeln för att ersätta skada eller olägenhet ska läggas högre, bör detta sägas ut i bestämmelsen.

Skydd för hemfriden

Museiverket eller den museimyndighet som Museiverket förordnat samt den regionala miljöcentralen ges i 18 § 1 mom. i lagförslag 1 rätt att få tillträde till en byggnad eller dess lokaler, om det finns grundad anledning att misstänka att de föreskrifter som gäller skyddande av byggnaden eller som har utfärdats i anknytning till ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet har överträtts. Men en bostad får inspekteras bara att det föreligger misstanke om sådant straffbart förfarande som kan medföra fängelsestraff.

Förslaget måste bedömas med avseende på hemfridsskyddet i 10 § i grundlagen. Enligt 3 mom. i den paragrafen kan det genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Grundlagsskyddet för hemfriden täcker i princip in alla typer av lokaler som används för fast boende (GrUU 34/2009 rd, s. 2, GrUU 16/2004 rd, s. 5). Utskottet har i sin praxis ansett att åtgärder som går in på hemfridsskyddade områden är godtagbara

"för att utreda brott", om åtgärden hänger samman med en konkret och specificerad anledning att misstänka att ett lagbrott har skett eller kommer att ske. Från proportionalitetssynpunkt har utskottet ansett att hemfridsskyddet inte får åsidosättas för utredning av mindre förseelser för vilka kan följa högst böter (GrUU 8/2006 rd, s. 2, GrUU 40/2002 rd, s. 2, se dock även GrUU 69/2002 rd, s. 2—3 och GrUU 7/2004 rd, s. 2).

Befogenheten att göra inspektion i en bostad är i lagförslaget kopplat till misstanke om sådant straffbart förfarande som kan medföra fängelsestraff. Detta hänsyftar på byggnadsskyddsbrott enligt 48 kap. 6 § 1 mom. i strafflagen där det strängaste straffet är fängelse i två år. Utskottet har inga anmärkningar på regleringen till denna del. Men till följd av 10 § 3 mom. i grundlagen måste andra meningen i det föreslagna 18 § 1 mom. trots allt kompletteras med att in-

spektion får företas bara om det är nödvändigt för att utreda ett straffbart förfarande (se GrUU 16/2004 rd, s. 6). Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Dessutom bör inspektionsobjektet "bostad" bytas ut mot "lokaler som omfattas av hemfriden" om man med bestämmelsen avser att ge befogenhet att inspektera alla lokaler som används för fast boende.

Utlåtande

Utskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning om 18 § 1 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 26 februari 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /sv

Ville Niinistö /gröna
Tuula Pelttonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.