



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Rakennussuojelusta haittaa tai vahinkoa – rakennusperintölain korvaussäätely

Kiinteistöoikeuden erikoistumisjakso
ON-tutkielma

Laatija:
Matti Yli-Sarja

31.10.2024

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-tutkielma

Oppiaine: Kiinteistöoikeus

Tekijä: Matti Yli-Sarja

Otsikko: Rakennussuojelusta haittaa tai vahinkoa – rakennusperintölain korvaussäätely

Ohjaaja: Martti Häkkänen

Sivumäärä: 34 sivua

Päivämäärä: 31.10.2024

Tutkielman teema muodostuu rakennussuojelusta ja siitä valtiolle ja kunnille aiheutuvasta korvausvelvollisuudesta – ja toisaalta rakennuksen omistajan tai muun oikeudenhaltijan oikeudesta saada korvausta suojelusta aiheutuvasta vahingosta ja haitasta. Tutkielman painopiste on edellä todetuin tavoin rakennussuojelusta aiheutuvissa korvauskysymyksissä, mutta siinä taustoitetaan muutoinkin rakennussuojelun yleisiä periaatteita ja taustoja tuoden esiin sitä koskeva keskeinen lainsäädäntö tulevine muutoksineen. Tutkielmassa keskitytään nimenomaisesti maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) ja rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) mukaisen suojelun aiheuttaman haitan ja vahingon korvaamiseen viimeksi mainitun lain sääntelyssä. Rakennussuojelun kytkeytyminen perusoikeuksiin erityisesti omaisuudensuojan näkökulmasta tuodaan tutkielmassa niin ikään ilmi.

Tutkielman menetelmä on lainopillinen, jossa voimassa olevaa oikeutta tutkien ja systematisoiden pyritään löytämään niitä keskeisiä lainsäädännön alueita ja yksityiskohtaista sääntelyä, joiden perusteella rakennussuojelusta muodostuva korvausvelvollisuus ja -oikeus voi aiheutua. Tutkielman tuloksena todetaan rakennussuojelua koskevan sääntelyn olleen ja olevan edelleen jokseenkin tulkinnanvaraista, mutta ajankohtaisilla lainsäädäntöuudistuksilla on tätä kohentava vaikutus. Tutkielman tuloksena voidaan lisäksi ymmärtää rakennussuojelun toimivan Suomessa verrattain riidattomasti, sillä sitä koskevia korvausasioita ei ole ollut tarpeen usein tuomioistuimissa asti ratkoa.

Tutkielmaa voivat hyödyntää niin rakennusten suojelemisesta sekä siihen liittyvästä korvausoikeudesta ja -velvollisuudesta yleisesti kiinnostuneet, rakennussuojeluun ja -perintöön liittyviä aiheita tutkivat ja aiheen parissa työskentelevät, sekä ne tahot, joiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin rakennussuojelu tavalla tai toisella vaikuttaa.

Avainsanat: haitankorvaus, kulttuuriperintö, kulttuuriympäristö, käyttöoikeusrajoitus, omaisuudensuoja, rakennusperintö, rakennussuojelu, vahingonkorvaus

Sisällys

Rakennussuojelusta haittaa tai vahinkoa – rakennusperintölain

korvaussäätely	I
Lähteet.....	V
Lyhenteet.....	VIII
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuskysymys	1
1.2 Tutkimusmenetelmä ja rajaukset	3
1.2.1 Menetelmä ja aineisto.....	3
1.2.2 Rajaukset.....	4
2 Miksi rakennuksia suojellaan?	6
2.1 Rakennussuojelun tausta.....	6
2.2 Suojelu maankäyttö- ja rakennuslain nojalla	8
2.2.1 Lähtökohdat	8
2.2.2 Suojelumääräykset asemakaavassa	9
2.2.3 Kunnossapito ja erityinen huolehtimisvelvollisuus.....	10
2.3 Suojelu rakennusperintölain nojalla	11
2.3.1 Lähtökohdat ja tavoitteet	11
2.3.2 Poikkeussäätely.....	11
3 Korvaussäätely	13
3.1 Lähtökohtia.....	13
3.2 Omaisuuden suoja ja vastuu kulttuuriympäristöstä.....	14
3.3 Korvaukset	15
3.3.1 Suojelupäätös	15
3.3.2 Erityinen huolehtimisvelvollisuus	17
3.3.3 Vaarantamiskielto	19
3.4 Korvauskynnys	22
3.5 Täysi korvaus	24
3.6 Suojelusta johtuva rakennusoikeuden supistuminen	26
3.7 Maanomistaja, rakennuksen omistaja vai muun oikeuden haltija?	28
3.8 Korvauksen määrääminen.....	30

4	Johtopäätökset	31
	4.1 Yleisesti	31
	4.2 Korvausedellytykset	33

Lähteet

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis, Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta, s. 35-56 teoksessa Häyhä, Juha (toim.), Minun metodini. Werner Söderström Lakitieto Oy 1997.
- Alvesalo-Kuusi, Anne – Kumpula, Anne, Oikeussosiologia, oikeustiede ja lainoppi, s. 34-51 teoksessa Nieminen, Kati – Lähteenmäki, Noora (toim.), Empiirinen oikeustutkimus. Gaudeamus Oy 2021.
- Ekroos, Ari, Rakennussuojelu, s. 490-496 teoksessa Mattila, Heikki E.S. (toim.), Encyclopædia Iuridica Fennica, Maa-, vesi- ja ympäristöoikeus. Toinen osa. Gummerus Kirjapaino Oy 1995.
- Ekroos, Ari, Rakennussuojelu, s. 1283-1299 teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus. Toinen, uudistettu painos. Sanoma Pro Oy 2013.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa, Maankäyttö- ja rakennuslaki, 4. uudistettu painos. Edita Publishing Oy 2018.
- Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2020.
- Husa, Jaakko, KKO:2004:26, Rakennussuojelu – Omaisuuden suoja – Perustuslain etusija – Perustuslaki. Kompastuiko korkein oikeus perustuslain 106 §:ään? Defensor Legis 3/2004, s. 532-545.
- Häkkänen, Martti, Rakennusoikeuden sääntely. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2016.
- Häkkänen, Martti, Eurooppalainen omaisuudensuoja pakkolunastusasioissa. Lakimies 3-4/2024, s. 472-480.
- Kivilaakso, Auri, Rakennusperintö suojelun kohteena. Suomen rakennustaiteen museo 2010.
- Laaksonen, Kalevi, Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. Kauppakaari Oyj 1998.
- Lavapuro, Juha, Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen vaikutuksista oikeuskäytännössä. Lakimies 4/2008, s. 582-611.
- Länsineva, Pekka, Omaisuudensuoja (PL 15 §), s. 549-604 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo

– Viljanen, Veli-Pekka (toim.) Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro 2011.

Ojanen, Tuomas, KKO:2004:26. Rakennussuojelu. Perustuslaki. Omaisuuden suoja. Perustuslain etusija. Lakimies 5/2004, s. 911-928.

Siitari-Vanne, Eija, Rakennetun ympäristön suojelusta. Lakimiesliiton kustannus 1994.

Tepora, Jarno – Kartio, Leena – Koulu, Risto – Lindfors, Heidi, Kiinteistön kauppa, muu luovutus ja kirjaus. 6., uudistettu painos. Talentum 2010.

Ungern, Henrik, Täyden korvauksen periaate maankäytön rajoitusten korvaamisessa, osa II. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT 1999.

Virallislähteet

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 101/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

HE 182/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

HE 76/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 139/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislainsäädännön ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 21/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 38/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 34/2000 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi telemarkkinalain muuttamisesta.

PeVL 6/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ympäristövaliokunnalle laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi

maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

Oikeustapaukset

KHO 1974-A-II-69

KKO 1984-II-33

KKO 1993:16

KKO 2003:85

KKO 2004:26

Muut lähteet

Museovirasto. Kulttuuriympäristön palveluikkuna.

https://www.kyppi.fi/palveluikkuna/rapea/read/asp/r_default.aspx (Luettu 6.10.2024)

Unesco. World Heritage 2024.

<https://www.unesco.org/en/world-heritage/list?f%5B0%5D=countries%3Ab8edc0c1-c7cb-58d5-8276-4a9647508cba> (Luettu 21.9.2024)

Lyhenteet

DL	Defensor Legis
HE	hallituksen esitys
ks.	katso
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
mom.	momentti
l.	lue
LM	Lakimies
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
PeVL	perustuslakivaliokunta
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RPL	laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010)
s.	sivu
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
vert.	vertaa
ym.	ynnä muut

1 Johdanto

1.1 Tutkimuskysymys

Ympärillämme olevat ja näkyvät rakennukset eivät ole vain rakennuksia jotakin olemassa olevaa tai jo päättynyttä käyttötarkoitusta varten, vaan niillä on käytännöllisten ja olemassa olevien tai jo päättäneiden toimintojensa lisäksi nähtävä olevan myös kulttuurinen arvo. Tämä seuraa ainakin osin siitä, että ihmiselämä on aina tavalla tai toisella kytköksissä nykyisyyden ohella menneisyyteen. Sen vuoksi myös menneisyydellä on usein merkitystä nykyisyyteen ja menneisyydestä on syytä asioita myös nykyisyyteen ja tulevaisuuteen säilyttää. Rakennuksilla voi olla kulttuurihistoriallista merkitystä ja arvoa, jonka vuoksi ne eivät ole vain rakennuksia, vaan niillä on edellä todetun mukaisesti kulttuurinen arvo. Kulttuurista arvoa on luonnehdittu siten, että se voi perustua historiaan, esteettisyyteen, perinteeseen tai muihin inhimillisen kulttuurin seikkoihin¹.

Kun aloin tutkimusaiheeni hahmottaa, teemaksi muodostui laveahko rakennussuojelu ja omaisuudensuoja. Kirjoitustyön edetessä aihe kuitenkin tarkentui koskemaan ennen muuta rakennussuojelusta aiheutuvan haitan ja vahingon korvaamisen yleisiä edellytyksiä ennen, nyt ja jatkossa. Tutkielman tavoitteena onkin erityisesti selvittää, millä edellytyksin rakennussuojelusta rakennuksen oikeudenhaltijoille saattaa suojelusta aiheutuvan käyttörajoituksen myötä muodostua oikeus saada valtiolta tai kunnalta korvausta suojelusta ja siihen liittyvistä muista velvollisuuksista. Lisäksi tavoitteenani on selvittää, sisältyykö lainsäädäntöön sellaisia tulkinnanvaraisuuksia, joita tässä yhteydessä olisi mahdollista avata.

Tutkielman kannalta keskeisimmät säädökset ovat maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL, 132/1999) sekä laki rakennusperinnön suojelemisesta (rakennusperintölaki, RPL, 498/2010). Maankäyttö- ja rakennuslaki tulee 1.1.2025 lukien muuttumaan nimikkeeltään alueidenkäyttölaki, jonka yhteydessä lain rakentamista koskevat osat kumotaan ja ne siirtyvät samaan aikaan voimaan tulevaan uuteen rakentamislakiin (751/2023)². Tässä tutkielmassa viitataan kuitenkin vain tutkielman laatimisaikaan voimassa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin, lukuun ottamatta niitä harvoja poikkeuksia, jolloin

¹ HE 101/1998 vp, s. 80.

² HE 139/2022 vp, s. 1.

rakentamislakiin viittaaminen on tarpeen rakennusperintölakiin maankäyttö- ja rakentamislakia koskevien muutosten yhteydessä tehtävistä muutoksista.

Rakennusperintölain ja sitä edeltävien lakien nojalla korvauksia on tietävästi maksettu 20.000 eurosta aina 1,1 miljoonaan euroon asti, joten vaihteluväli korvausmäärissä on suuri. Sen sijaan maankäyttö- ja rakennuslain perusteella toteutuneesta suojelusta ei tietojen mukaan korvauksia ole maksettu. Korvaukset ovat kaiken kaikkiaan olleet melko harvinaisia, mikä viitanee melko harvalukaiseen suojelupäätösten määrään. Lisäksi on huomattava, että kunnan, valtion tai valtion liikelaitoksen omistaman rakennuksen suojelusta ei makseta korvausta, jolloin korvauskysymys ei tällaisissa tilanteissa nouse esiin.³

Tuleviin muutoksiin johtaneessa hallituksen esityksessä rakennusperintölain soveltamisen vilkastumisen ja suojelukohteiden karttumisen on todettu voivan johtaa valtion korvausvelvollisuutta koskevaan arviointiin entistä useammin⁴. Tällä olisi vaikutus rakennusperinnön hoitamista koskevien avustusten ohessa siitä aiheutuviin korvauksiin, millä on merkitystä edelleen valtion talousarviossa näille varattaviin määrärahoihin, joskin korvaustapausten määrän on arvioitu jatkossakin pysyvän maltillisina. Tämä on osin seurausta siitä, että suojeluharkinnassa rakennuksen omistajan tai haltijan kanssa tehdään yhteistyötä, millä edesautetaan rakennuksen pysymistä käytössä.⁵

Miksi sitten tulisi ylipäättään katsoa, että rakennuksen oikeudenhaltijan tulisi olla oikeutettu korvaukseen siitä, että yleisen edun mukaista kulttuuriperintöä vaalitaan ja suojellaan? Eikö omistajakin saa osansa siitä kulttuuriperinnön suojelemisesta aiheutuvasta hyvästä, joka kanavoituu jokaiselle? Suomen perustuslain (perustuslaki, PL, 731/1999) 20 §:n 1 momentin mukaanhan vastuu kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, ja rakennussuojelulla tätä kulttuuriperintöä on tarkoitus suojella. Yksinkertainen vastaus kysymykseen on PL 15 §:n mukainen omaisuuden suoja, jonka mukaan *jokaisen omaisuus on turvattu* (1 mom.) ja *omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla* (2 mom.)

³ HE 139/2022 vp, s. 25.

⁴ Näin on arvioitu aikanaan myös rakennusperintölain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 101/2009 vp, s. 21.

⁵ HE 139/2022 vp, s. 64-65.

Rakennussuojelussa ei ole kyse omaisuuden pakkolunastamisesta, mutta myös suojellun rakennuksen omistajalla on tarve saada omaisuudelleen suojaa rakennuksen käyttö- ja luovutusarvoa vähentäviä toimia vastaan. Ojanen on katsonut, että kun PL 15.2 § koskee nimenomaan pakkolunastusta sisältäen kvalifioidun lakivarauksen, omaisuuden käyttörajoituksia koskee vain PL 15 §:n 1 momentti yleisine valtiosääntöoikeudellisine rajoitusedellytyksineen, eikä PL 15.1 § johda korvaukseen mistä tahansa käyttörajoituksesta. Käyttörajoituksen ollessa kuitenkin niin merkittävä, että se rinnastuu vaikutuksiltaan pakkolunastukseen, täyden korvauksen vaatimuksen on kuitenkin katsottu tulevan kyseeseen.⁶ Tässä tutkielmassa pyritään löytämään vastauksia siihen, milloin yksityisen omaisuutta on korvauksin suojeltava julkisen vallankäyttäjän yhteiseksi hyväksi tarkoitettuja toimia vastaan, ja onko olemassa muitakin keinoja antaa tätä suojaa rakennusten oikeudenhaltijoille.

1.2 Tutkimusmenetelmä ja rajaukset

1.2.1 Menetelmä ja aineisto

Tutkimusmenetelmä on lainopillinen. Lainopillinen tutkimus tutkii voimassa olevaa oikeutta pyrkien saamaan vastauksia sen tulkitsemiseen, eli miten voimassa olevaa oikeutta tulkitaan tai pitäisi tulkita. Lisäksi lainopilla on oikeusjärjestystä systematisoiva tehtävä. Esimerkiksi lainopin ja oikeussosiologian välistä eroa on Alvesalo-Kuusen ja Kumpulan toimesta selitetty luonnehtimalla lainopin edustavan oikeustieteen sisäistä, osallisen näkökulmaa, kun taas oikeussosiologia edustaa ulkoista, tarkkailijan näkökulmaa. Lainoppi on tulkintajuridiikkaa selvittäen voimassa olevan oikeuden sisältöä laintulkinnalla oikeuslähteistä tietoa ammentaen. Lainopin pyrkimyksenä on tuottaa tulkintasuosituksia oikeudellisten käytäntöjen harjoittajille, kuten tuomioistuimissa työskenteleville ja asianajotehtäviä hoitaville sekä oikeustieteen tutkijoille. Lainopin normatiivinen ulottuvuus on sitä, että tutkijan tavoitteena on tuottaa tulkintasuosituksia lainsoveltajalle, eli miten tietty oikeudellinen ongelma tulisi kussakin tapauksessa ratkaista.⁷

Lainopin ohessa oikeustieteessä pyritään hyödyntämään muiden tieteenalojen tietoa ja niiden teoretisointeja, kuten ympäristöoikeudellisten käsitteiden sisällön täsmentämiseksi on asian laita. Tutkielman kannalta tällaisia muilta tieteenaloilta täsmennystä kaipaavia käsitteitä voisivat olla esimerkiksi kulttuuriympäristön ajallinen ja alueellinen monimuotoisuus,

⁶ Ojanen LM 2004, s. 921.

⁷ Alvesalo-Kuusi – Kumpula 2021, s. 35, 37.

kulttuurisesti kestävä hoito ja käyttö tai vaikkapa rakennusperintö. Lainoppikin voidaan jakaa osa-alueisiin. Jo mainitun tulkintaan ja systematisointiin perustuvan lainopin ohessa lainoppi voi keskittyä oikeusteoreettiseen tutkimukseen, jossa tavoitteena on tunnistaa ja ymmärtää sekä tehdä näkyväksi oikeudellisen sääntelyn teoreettista, filosofista, eettistä, poliittista ja taloudellista perustaa (yleinen oikeustiede). Lainoppi voi suuntautua myös monitieteiseen tai yhteyshakuiseen tutkimukseen, jossa muita tieteitä hyödynnetään.⁸

Tämä tutkielma on nimenomaan lainopillinen siten kuin se perinteisimmin mielletään, eli tutkien voimassa olevan oikeuden sisältöä. Lisäksi pyrin systematisoimaan rakennussuojelua koskevaa korvaussääntelyä ja esittämään siitä näkökulmia, luoden näin kehyksiä tulkintasuosituksille, mutta myös jättämään tilaa avointen kysymysten lähemmälle tutkimiselle. Aarnion mukaan lainopin on tuotettava perusteltuja kannanottoja oikeusjärjestyksestä ja oikeustieteen metodi osoittaa näkökulman oikeuteen. Lainopin perustehtävä on pyrkiä vastaamaan kysymykseen siitä, miten jotakin asiaa on tulkittava.⁹

Tutkielman kannalta olennainen seikka on rakennusperintölakiin tulevan vuoden alusta lukien tulevat muutokset, ja niitä koskeva painotus tutkimuskysymyksen kannalta on suuri. Oikeudenalajaotuksen saralla tutkielma sijoittuu ympäristöoikeuden ja edelleen kiinteistöoikeuden alueelle. Tutkimuksen aineistona on käytetty kiinteistö- ja ympäristöoikeutta, Suomen perustuslakia ja oikeustieteellistä tutkimusta koskevia teoksia ja lakien esitöitä, oikeuskäytäntöä sekä vähäisessä määrin myös rakennussuojeluun liittyviä verkkosivustoja.

1.2.2 Rajaukset

Tutkielmassa pyritään selvittämään, millä edellytyksin rakennussuojelusta omistajalle aiheutuvia haittoja ja vahinkoja voidaan tai pitäisi korvata. Tutkimuksen kohteena on nimenomaan rakennusperintölain mukainen korvaussääntely, eikä esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaista korvausvelvollisuutta enemmälti käsitellä. Korvaussääntelyä koskevan tutkimuksen tueksi sekä teoskokonaisuuden kannalta tarpeelliseksi on katsottu avata myös rakennussuojelun ja sitä koskevan lainsäädännön taustaa. Tutkielman painopiste on kuitenkin

⁸ Alvesalo-Kuusi – Kumpula 2021, s. 36.

⁹ Aarnio 1997, s. 35-36, 48-49.

rakennussuojelusta aiheutuvan korvausvelvollisuuden muodostumisessa, eikä itse rakennussuojelun edellytyksiä ole varsinaisesti tarkoitus tutkia.

Tutkielmassa ei käsitellä rakennussuojeluun kytköksissä olevaa muinaismuistolakia (295/1963) eikä kirkollisten rakennusten suojelua, joista säädetään kirkkolaissa (1054/1993) ja ortodoksisesta kirkosta annetussa laissa (985/2006). Huomionarvoinen seikka on, että kun toisaalta rakennukseen voi kohdistua sen käyttöä rajoittavaa suojelua, toisaalta rakennuksen omistaja voi olla oikeutettu saamaan valtionavustusta suojellun rakennuksen kunnostamiseksi¹⁰. Rakennusperinnön hoitoa koskevia avustuksia ei tässä tutkielmassa kuitenkaan käsitellä. Myöskään vertailua ulkomaiseen lainsäädäntöön tai oikeuskäytäntöön ei tehdä.

¹⁰ Ks. rakennusperintölain suojelun turvaamista koskevan luvun 16 §. Avustukset linkittyvät korvauksiin kylläkin sikäli olennaisella tavalla, että valtion talousarviossa *avustuksia varten* varatusta määrärahasta maksetaan avustuksia vain sikäli kuin määräraha niihin mahdollisten korvausten jälkeen riittää, ks. HE 139/2022 vp, s. 25.

2 Miksi rakennuksia suojellaan?

2.1 Rakennussuojelun tausta

Rakennusperintölain 8 §:stä ilmenevät suojelun edellytykset rakennusperintölain mukaista suojelua koskien. Sen mukaan rakennus voidaan suojella sen ollessa valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai paikallisesti merkittävä, ja rakennuksen merkittävyyttä arvioidaan lakiin sisällytetyllä kuusikohtaisella luettelolla. Suojelu on harkinnanvaraista ja kriteerit saattavat olla päällekkäisiä tai ristiriitaisia eikä suojeltavan kohteen tarvitse tai se ei voikaan täyttää niitä kaikkia.¹¹ Museovirasto asianomaisena asiantuntijaviranomaisena vastaa kulttuuriperinnön suojelusta ja arvottaa valtakunnallisesti arvokkaat rakennukset ja rakennetut ympäristöt.¹² Rakennuksen merkittävyys arvioidaan laissa lueteltujen kriteerien mukaan sen harvinaisuuden, tyypillisyyden, edustavuuden, alkuperäisyyden, historiallisen todistusvoimaisuuden ja historiallisen kerroksisuuden perusteella (ks. RPL 8.2 § 1-6 kohdat).

Rakennussuojelun tavoitteena on suojella sellaisia kulttuurikehitykseen tai historiaan liittyviä rakennuksia, rakennusryhmiä ja rakennettuja alueita, joiden suojeleminen on tärkeää kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi tai kaupunkikuvallisten syiden vuoksi.¹³

Rakennusperintölain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan kulttuuriperinnön ohessa voidaan puhua rakennetusta kulttuuriympäristöstä tai rakennusperinnöstä.

Kulttuuriympäristöstä keskusteltaessa siitä voidaan puhua yleisellä tasolla, jolloin kyse on yleiskäsitteestä, jolla tarkoitetaan ympäristöä, ” – – jonka ominaisluonne ilmentää kulttuurin vaihteita sekä ihmisen ja luonnon vuorovaikutusta. Kulttuuriympäristöön liittyy myös ihmisen suhde ympäristöönsä ennen ja nyt.” Kulttuuriympäristö voidaan jakaa kulttuurimaiseman ja rakennetun kulttuuriympäristön alakäsitteisiin, joiden lisäksi muinaisjäännökset ja perinnebiotoopit lukeutuvat osaksi kulttuuriympäristöä.¹⁴

Tutkielmassa on kysymys rakennettuun kulttuuriympäristöön, eli rakennusperintöön kohdistuvasta suojelutoimista aiheutuvan haitan tai vahingon korvaamisen edellytyksistä. Rakennusperinnöllä viitataan sekä rakennettuun ympäristöön että maankäytön historiaan ja syntytapaan, muodostuen yhdyskuntarakenteesta, rakennuksista sisä- ja ulkotiloihin,

¹¹ HE 101/2009 vp, s. 27.

¹² HE 101/2009 vp, s. 16.

¹³ Ekroos 1995, s. 490.

¹⁴ HE 101/2009 vp, s. 3.

pihoista, puistoista ja erilaisista rakenteista, kuten kaduista ja kanavista. Vaikka rakennusperintö ja rakennettu kulttuuriympäristö ovat synonyymejä, joskus rakennusperinnön käsitteellä tarkoitetaan erityisesti vanhoja rakennuksia¹⁵.

Rakennussuojelussa olennaista on suojelukohteiden kulttuurihistoriallinen arvottaminen, jolla pyritään perustelemaan, millaisia ympäristömme osia tai piirteitä tahdotaan säilyttää. Mitä edellä rakennusperinnön suhteesta vanhoihin rakennuksiin sanottiin, huomionarvoista on, että rakennusperinnön kohteilla ei ole sellaista ikävaatimusta, jonka perusteella voitaisiin todeta rakennusperinnön kohteen olevan oikeassa iässä sille suojelun antamiseksi, joskin uusimman arkkitehtuurin arvottaminen voi olla ongelmallista niiden historiallisen perspektiivin lyhyden vuoksi. Suomessa rakennusperintöä arvotetaan valtakunnallisesti, maakunnallisesti ja paikallisesti. Kulttuurihistorialliset arvot on tavattu jakaa historiallisiin todistusarvoihin, rakennushistoriallisiin arvoihin, historiallisiin arvoihin, maisema- ja ympäristöhistoriallisiin arvoihin, säilyneisyysarvoihin, taiteellisiin ja visuaalisiin arvoihin sekä identiteetti- ja symbolimerkityksiin. Kaikki nämä arvonmäärytykset liittyvät juuri rakennusperintöarvoihin.¹⁶

Rakennussuojelu ei ole vain kotimainen ilmiö, vaan silläkin on kansainvälinen ulottuvuutensa ja liityntänsä, kuten suurella osalla ja enenevässä määrin yhteiskuntamme sääntelystä on asian laita. Rakennussuojeluun liittyy – joskaan niillä ei Ekroosin mukaan ole ollut välitöntä vaikutusta Suomen rakennussuojelulainsäädännön kehittämisessä¹⁷ – ensinnäkin Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelua koskeva yleissopimus (Granada 1985, SopS 10/1992¹⁸), joka edellyttää muun muassa sopimusosapuolilta toimenpiteitä ja lainsäädäntöä rakennustaiteellisen perinnön suojelemiseksi, kuten suojelujärjestelmiä ja viranomaisvalvontaa sekä yhtenäisten säilyttämisperiaatteiden noudattamista.¹⁹

Toiseksi siihen liittyy Maailmanperintösopimus (yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta, Pariisi 1972, SopS 19/1987²⁰) sisältäen muun muassa maailman perintöön kuuluvan kulttuuriperinnön määritelmän²¹. Määritelmään lukeutuvilta

¹⁵ HE 101/2009 vp, s. 3.

¹⁶ HE 101/2009 vp, s. 3-5.

¹⁷ Vrt. HE 101/2009 vp, s. 1, jossa todetaan rakennusperinnön suojelemiseen ja säilyttämiseen osana kulttuuriperinnön vaalimista Suomea velvoittavan kansainväliset sopimukset.

¹⁸ Suomessa asetus (10/1992) tämän yleissopimuksen voimaan saattamisesta on tullut voimaan 1.2.1992.

¹⁹ Ekroos 2013, s. 1284.

²⁰ Suomessa asetus (19/1987) tämän yleissopimuksen voimaan saattamisesta on tullut voimaan 4.6.1987.

²¹ Ekroos 2013, s. 1283.

kohteilta edellytetään yleismaailmallista erityistä arvokkuutta historian, taiteen, tieteen, esteettisyyden, etnologian tai antropologian kannalta. Maailmanperintöluetteloon voidaan siis ottaa vain tällaiset edellytykset täyttäviä kohteita. Suomessa tällaisia *rakennusperintöön* luettavia kohteita on neljä²²: Petäjäveden vanha kirkko, Suomenlinna, Vanha Rauma sekä Jaalassa sijaitseva Verlan puuhiomo ja pahvitehdas.²³

2.2 Suojelu maankäyttö- ja rakennuslain nojalla

2.2.1 Lähtökohdat

Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan 1.1.2000 ja sillä kumottiin siihen asti voimassa ollut rakennuslaki (370/1958). Maankäyttö- ja rakennuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todetaan rakennussuojelutehtävien liittyvän olennaisesti kaavoitukseen. Rakennusten ja kulttuurihistoriallisesti merkittävien ympäristöjen suojelussa lähtökohtana on, että asemakaava-alueilla suojelu ratkaistaan ensisijaisesti kaavoituksella.²⁴ Maankäyttö- ja rakennuslain ensisijaisuus asemakaava-alueella tapahtuvan suojelun osalta käy ilmi rakennusperintölain 2.2 §:n soveltamisalasäännöksestä. Sen nojalla rakennusperinnön suojeleminen asemakaava-alueella sekä alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi, tapahtuu ensisijaisesti maankäyttö- ja rakennuslain mukaan.²⁵ Asemakaava tulee laatia siten, että rakennettua ympäristöä vaalitaan eikä niihin liittyviä arvoja saa hävittää.²⁶

Vaikka lähtökohta rakennussuojelulle asemakaava-alueella on maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen, on myös mahdollista, että sen sijaan tulee sovellettavaksi rakennusperintölaki tai rakennusperintölaki ja maankäyttö- ja rakentamislaki yhtäaikaaisesti. Erityistapauksissa on mahdollista, että rakennuksen julkisivu suojellaan kaavamääräyksellä ja sisätilat rakennusperintölain nojalla. Näin on katsottu siksi, että rakennusten sisätilat eivät yleensä kuulu asemakaavaan, joskin joissakin kunnissa on katsottu erityistapauksissa voitavan antaa kaavamääräyksiä myös sisätiloista, kuten porrashuoneen suojelu asemakaavamääräyksessä (ks. KHO:1974-A-II-69).²⁷

²² Ks. HE 101/2009 vp, s. 16. Muita kuin rakennusperintökohteita Suomessa on kolme: Sammallahdenmäen pronssikautinen hauta-alue, Struven ketju ja Merenkurkun saaristo (Unesco).

²³ Ekroos 2013, s. 1284; Unesco.

²⁴ HE 101/1998 vp, s. 41.

²⁵ Ks. myös Ekroos 2013, s. 1285.

²⁶ HE 101/2009 vp, s. 17.

²⁷ HE 101/2009 vp, s. 18.

Kaavalla suojelemisen ensisijaisuus on myös toteutunut, sillä suurin osa rakennussuojelusta on toteutettu asemakaavoilla (tai rakennuskaavoilla²⁸). Eniten suojelun tarvetta on kaupungeissa, joissa ympäristömuutospaineet ovat voimakkaampia. Asemakaava-alueella toteutettavan rakennussuojelun kannalta olennaisimmat maankäyttö- ja rakennuslain säännökset ovat 5, 54 ja 57 §:ssä.²⁹ Lisäksi rakennuksen kunnossapitovelvollisuutta sääntelevä MRL 166 § on suojelumääräyksistä aiheutuvan korvattavuuden kannalta olennainen säännös.

MRL 5 §:ssä säädetään alueidenkäytön suunnittelun tavoitteista, ja sen 1 momentin mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena muun ohella on edistää rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista (3 kohta). MRL 54 §:ssä säädetään asemakaavan sisältövaatimuksista, jonka 2 momentin mukaan rakennettua ympäristöä ja sen luonnonarvoja tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää.

2.2.2 Suojelumääräykset asemakaavassa

Maankäyttö- ja rakennuslain asemakaavamääräyksiä koskeva 57 § on tutkielman kannalta mainituista säännöksistä relevantein, koska sen 2 ja 3 momenteissa säädetään asemakaavamääräyksen perusteella tehtävästä suojelusta ja siitä aiheutuvasta rakennusperintölain mukaisesta korvausvelvollisuudesta. Tosin silloin, kun suojeleminen on maanomistajan kannalta kohtuullista, korvaukset määräytyvät MRL 106 §:n mukaan³⁰. Tuolloinkin asemakaavan toteuttamisesta on aiheuduttava erityistä ja vähäistä suurempaa haittaa tai vahinkoa. Suojelun perusteena voi muun ohella olla rakennettu ympäristö ja kulttuurihistoriallisten arvot, joiden perusteella voidaan antaa tarpeellisia suojelumääräyksiä, joiden tulee olla maanomistajalle kohtuullisia.

Kohtuullisuudesta saadaan kuitenkin poiketa RPL 3 §:n mukaisen kohteen suojelemiseksi, jonka perusteella voi muodostua oikeus rakennusperintölain mukaiseen korvaukseen. Korvauksen osalta sovellettavaksi tulevat RPL 13-15 §:t. Muun kuin valtakunnallisesti merkittävän kohteen suojelun osalta korvausvelvollinen on valtion sijaan kunta, jolle voidaan kuitenkin myöntää maksamiinsa korvauksiin avustusta valtion varoista talousarvion rajoissa, mutta kunnan korvausvelvollisuus ei ulotu julkisyhteisöjen omistamiin rakennuksiin (MRL

²⁸ Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen myötä kumotun rakennuslain (370/1958) mukaiset rakennuskaavat muutettiin asemakaavoiksi (MRL 213 §).

²⁹ Ekroos 2013, s. 1286-1288.

³⁰ Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 304-305.

57.3 §). Juuri tuo poikkeussäännöksen korvausnormi mahdollistaa sen, että suojelupäätöksen kohtuullisuudesta maanomistajaa kohtaan voidaan ylipäättään poiketa³¹.

2.2.3 Kunnossapito ja erityinen huolehtimisvelvollisuus

Maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:ssä säädetään rakennuksen kunnossapitovelvoitteesta. Sen 2 momentin mukaan kaavalla tai rakennusperintölain nojalla suojellun rakennuksen käytössä ja kunnossapidossa on otettava huomioon rakennussuojelun tarkoitus. Tällä on merkitystä harkittaessa suojelupäätöksestä aiheutuvan vahingon tai haitan korvaamista, koska voimassa olevan RPL 13.2 §:n mukaan korvattaviksi kustannuksiksi ei katsota MRL:n mukaisesta korjausvelvollisuudesta tai muutoin rakennuksen tavanomaisesta kunnossapidosta aiheutuvia kustannuksia. Viittaus MRL:n mukaiseen korjausvelvollisuuteen korvautuu 1.1.2025 lukien laissa jo esiintyvän kunnossapitovelvollisuuden käsitteellä³².

MRL:sta ei suoraan ilmene rakennussuojelukohteesta sen omistajalle tai haltijalle aiheutuvaa erityistä huolehtimisvelvollisuutta, mutta se käy ilmi MRL:n säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä, jossa todetaan rakennussuojelukohteen osalta säädettävän erityisestä huolehtimisvelvollisuudesta, joka kohdistuu sellaisiin rakennuksen yksityiskohtiin ja sisätiloihin, joihin rakennusvalvonnalla ei normaalisti ole vaikutusta.³³ Myös RPL:n säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todetaan MRL:ssä säädetyn erityisestä huolehtimisvelvollisuudesta rakennussuojelukohteessa viitaten MRL 166 §:ään.³⁴

Tämä erityinen huolehtimisvelvollisuus sisältyy siis MRL 166 §:n 2 momenttiin, mutta voidaan aiheellisesti kritisoida lainsäätäjän onnistumista tuon seikan ilmaisemisessa, koska lain sanamuodosta on verrattain vaikea päätellä, että säännöksessä mainittu velvollisuus ottaa suojellun rakennuksen käytössä ja kunnossapidamisessä lisäksi huomioon *rakennussuojelun tarkoitus* muodostaa rakennuksen omistajalle tai haltijalle *tavanomaista laajemman huolehtimisvelvollisuuden*, mitä erityisellä huolehtimisvelvollisuudella lain esityöt huomioon ottaen mitä ilmeisimmin tarkoitetaan.

³¹ Ekroos 2013, s. 1288.

³² HE 139/2022 vp, s. 36.

³³ HE 101/1998 vp, s. 112.

³⁴ HE 101/2009 vp, s. 20.

2.3 Suojelu rakennusperintölain nojalla

2.3.1 Lähtökohdat ja tavoitteet

Voimassa oleva rakennusperintölaki tuli voimaan 1.7.2010 ja sillä kumottiin sitä ennen voimassa ollut rakennussuojelulaki (60/1985)³⁵. Muutoksen tavoitteena oli saattaa rakennusperinnön suojelemista koskevat säännökset ajan tasalle ja vastaamaan paremmin kansainvälisiä velvoitteita³⁶. Lisäksi muutoksen tavoitteena oli selkeyttää omistajalle maksettavan korvauksen perusteita ja suojelupäätöksen aiheuttamia rajoituksia.³⁷

Rakennusperintölain 1.1 §:stä ilmenevin tavoin rakennettua kulttuuriympäristöä kutsutaan rakennusperinnöksi. Lain ”tavoitteena on turvata rakennetun kulttuuriympäristön ajallinen ja alueellinen monimuotoisuus, vaalia sen ominaisluonnetta ja erityispiirteitä sekä edistää sen kulttuurisesti kestävä hoitoa ja käyttöä.” Lain esitöiden mukaan tämä tarkoittaa rakennetun kulttuuriympäristön vaalimista ja kulttuurisesti kestävällä tavalla käyttämistä, säilyttäen eri aikakausien ja maan eri osien rakennusperintöä.³⁸ Rakennusperintölain 3 §:stä käy varsin yksityiskohtaisesti ilmi, mitä rakennusperinnön säilyttämiseksi voidaan suojella (esim. rakennukset ja niiden kiinteä sisustus) ja millä perusteella (esim. rakennushistoria ja rakennustekniikka).

2.3.2 Poikkeussäätely

Kuten edellä selostettu, rakennusperintölakia sovelletaan rakennuksen suojelemiseen, paitsi kun kyse on suojelemisesta asemakaava-alueella tai alueella, jossa on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista varten³⁹ (RPL 2 § 1-2 mom.). Tähän on kuitenkin olemassa kolme RPL 2.3 §:stä ilmenevää poikkeusta. Rakennusperintölakia sovelletaan nimittäin myös asemakaava-alueella silloin, kun kohteella on valtakunnallista merkitystä, kun kohteen säilymistä ja suojelua ei voida turvata maankäyttö- ja rakennuslailla ja sen nojalla annetuilla säännöksillä tai määräyksillä, ja kun kohteen suojeluun RPL:n mukaisesti on erityisiä syitä asemakaavoitustilanteen vuoksi. Ekroos toteaaakin RPL 2 §:n selvästi

³⁵ Jolla puolestaan oli kumottu sen voimaantuloon asti voimassa ollut kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta annettu laki (572/64).

³⁶ Vrt. Ekroos 2013, s. 1283.

³⁷ HE 101/2009 vp, s. 1.

³⁸ HE 101/2009 vp, s. 24.

³⁹ Tekstin selkeyttämisen vuoksi jatkossa termillä asemakaava-alue tarkoitetaan myös asemakaavoitettavaa rakennuskiellon alaista aluetta.

säännöksestä huolimatta sen mukaisen suojelun olevan lähes aina mahdollista.⁴⁰ Kun jo RPL 2.2 §:ssä on kyse poikkeuksesta pääsääntöön, RPL 2.3 §:ssä on kyse poikkeuksen poikkeuksesta, joka ikään kuin takaisinviittaa suojelun tapahtuvaksi kuitenkin sitä koskevan pääsäännön perusteella.

Ensinnäkin suojelu toteutetaan asemakaava-alueella rakennusperintölain nojalla silloin, kun suojelun kohteella on valtakunnallista merkitystä. Valtakunnallisesti merkittäviksi kohteiksi on hallituksen esityksessä erikseen nimetty maailmanperintöluettelossa olevat ja sinne tulevat rakennuskohteet, joita Suomessa on toistaiseksi mainitut neljä kappaletta.⁴¹ Museoviraston ylläpitämän rakennusperintörekisterin⁴² mukaan näistä kuitenkin vain kaksi (Suomenlinna sekä Verlan puuhiomo ja vanha pahvitehdas) on suojeltu rakennusperintölain tai sitä edeltäneen rakennussuojelulain nojalla.

Toiseksi poikkeuksen muodostaa tilanne, jossa kohteen säilymistä ja suojelemista ei voida turvata maankäyttö- ja rakennuslailla ja sen nojalla annetuilla säännöksillä tai määräyksillä. Voimassa olevan lain tai sitä edeltävienkään lakien esitöissä ei esimerkinomaisesti ilmaista, millaisiin tilanteisiin tämä poikkeussäännös soveltuu, mutta asia ratkennee tapauskohtaisesti silloin, kun maankäyttö- ja rakennuslain ja sen nojalla annetut säännökset eivät syystä tai toisesta taivu turvaamaan kohteen säilymistä ja suojaamista.

Kolmanneksi poikkeus tulee kyseeseen, jos kohteen suojeluun rakennusperintölain mukaisesti on erityisiä syitä asemakaavoitustilanteen vuoksi. Tämä erityisiä syitä koskeva poikkeus on ollut voimassa jo aiemmin voimassa olleen rakennussuojelulain aikaan, jolloin on ollut epätietoisuutta siitä, mitä nämä erityiset syyt ovat, ja niiden on sittemmin todettu liittyvän kaavoitustilanteeseen.⁴³ Tällainen kaavoitustilanteeseen perustuva erityisen syyn suojelu voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun asemakaavaa voidaan pitää rakennusperinnön kannalta vanhentuneena eikä sen selvittäminen ja ratkaiseminen asemakaavamuutoksella käynnisty. Erityinen syy voi olla käsillä myös, jos kaavoitus viivästyy siten, että rakennuksen purkaminen tai kunnan rappeutuminen uhkaavat.⁴⁴

⁴⁰ Ekroos 2013, s. 1285; ks. myös HE 139/2022 vp, s. 23, jonka mukaan rakennusperintölain tai sitä edeltäneiden lakien tai asetusten nojalla on suojeltu noin 2 100 rakennusta per 1/2022, kun kaavamääräyksiin on arvioitu suojellun noin 15 000–20 000 rakennusta tai rakennelmaa.

⁴¹ HE 101/2009 vp, s. 16.

⁴² Museovirasto.

⁴³ HE 101/2009 vp, s. 18.

⁴⁴ HE 101/2009 vp, s. 24.

3 Korvaussäätely

3.1 Lähtökohtia

Rakennusta koskevasta suojelumääräyksestä voi aiheutua rakennuksen omistajalle tai sen muulle oikeudenhaltijalle vahinkoa tai haittaa. Suojelusta muodostuukin usein kiistaa rakennuksen omistajan ja kunnan sekä museo- ja ympäristöviranomaisen välillä⁴⁵.

Erimielisyyttä sekä vahinkoa ja haittaa voi aiheutua esimerkiksi siitä, että oikeuden haltija ei voi tehdä rakennuksessa haluamiaan muutostöitä tai purkaa rakennusta, hän voi menettää rakennusoikeuttaan tai joutua tekemään erityisiä toimia rakennuksen säilyttämiseksi. Haittaa voi aiheutua siitäkin, että rakennusoikeuden hyödyntämismahdollisuuksia menetetään ja siitä, että suojelu voi vaikuttaa rakennuksen jälleenmyyntiarvoon⁴⁶. Saattaapa rakennussuojelu aiheuttaa myyjälle maakaaren (540/1995) 2 luvun 18 §:n mukaiseen vallintavirheeseen perustuvan virhevastuunkin.⁴⁷ Jo suhteellisuusperiaatteesta johtuu, etteivät suojelun vaikutukset rakennuksen käytön rajoittumiseen saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä rakennuksen kulttuurihistoriallisten arvojen säilyttämiseksi⁴⁸.

Kun rakennuksen oikeudenhaltijalle voi suojelusta aiheutua vahinkoa tai haittaa, on perustuslain mukaisen omaisuuden suojan valossa kohtuullista, että haitasta ja vahingosta muodostuu oikeudenhaltijalle oikeus korvaukseen. On myös katsottu, että korvausten maksaminen lisää suojelun uskottavuutta ja sen tehostamismahdollisuuksia⁴⁹. Korvauksen saamiseksi korvauskynnyksen on kuitenkin ylityttävä. Laaksonen luonnehtii korvauskynnystä siten, että maanomistajalla on tietty velvollisuus sietää yhteiskunnan ja joskus myös yksityisten puuttumista hänen omaisuutensa. Korvauskynnyksen alittavat tilanteet näin ollen rajoittavat korvausvelvollisuuden aktualisoitumista ja maksettavaa korvausmäärää, ja korvauskynnyksen ylittävissä tapauksissa taasen on tarkoitus korvata tuntuvat vahingot ja menetykset.⁵⁰ Korvauskynnykseen palataan lähemmin jäljempänä jaksossa 3.4.

⁴⁵ Hallberg ym. 2020, s. 433.

⁴⁶ Ks. Häkkänen 2016, s. 189.

⁴⁷ Ks. tarkemmin Tepora ym. 2010, s. 312-316.

⁴⁸ HE 139/2022 vp, s. 65.

⁴⁹ HE 101/2009 vp, s. 21.

⁵⁰ Laaksonen 1998, s. 209.

3.2 Omaisuuden suoja ja vastuu kulttuuriympäristöstä

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan *jokaisen omaisuus on turvattu*. Rakennus on lähes poikkeuksetta jonkun tahon omaisuutta, ja rakennuksen omistajalla on omaisuudensuojaan perustuva oikeus nauttia omaisuudestaan ja määrätä siitä. Länsineva toteaa omaisuudensuojan juurien ulottuvan suomalaisessa oikeustieteessä 1800-luvun lopun oppiin saavutettujen oikeuksien suojasta. Opin mukaan yksityistä varallisuutta koskevat oikeudet nauttivat perustuslaillista suojaa ja lainsäätäjällä voi niitä rajoittaa tai kumota vain perustuslainsäätämisyksityksessä. Omaisuutta turvaava säännös perustuslakiin kirjattiin ensimmäisen kerran vuoden 1919 hallitusmuodossa, ja omaisuudensuoja on yksi Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa mainittu ihmisoikeus (17 art). Yksityishenkilöiden omaisuuteen liittyviä oikeuksia turvataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 18-19/1990). Myös Euroopan unionin oikeuden järjestelmässä omaisuudensuojalla on perusoikeudellinen asema.⁵¹ Perustuslain omaisuudensuoja ulottuu muun ohella kiinteistöihin ja irtaimiin esineisiin, ja se kattaa kaikki omistajan oikeusaseman keskeiset elementit. Esimerkiksi kiinteän omaisuuden osalta omistajalla on vapaus rakentaa kiinteistölleen.⁵²

Häkkänen luonnehtii omaisuudensuojaa ”länsimaisen oikeus- ja talousjärjestelmän perustaksi.” Lisäksi hän toteaa yksityisen omistamisen olevan mahdollista vain sen saadessa suojaa julkisen vallan puuttumiselta, mutta ettei omaisuudensuoja ole luonteeltaan absoluuttista, eli ettei siihen saisi lainkaan koskea. Omaisuudensuoja kuitenkin määrittää niitä normeja, millä tavalla ja kuinka syvällisesti siihen voi puuttua. Julkinen valta voikin niin tehdä, ja yksi keskeisimpiä puuttumistapoja ovat omaisuuden käyttöä rajoittavat viranomaismääräykset, joista rakennussuojelussakin on kyse.⁵³ Rakennusperinnön suojelutavoite onkin yksi perustuslakivaliokunnan hyväksyttävänä pitämä ja PL 20 §:ään kiinnittyvä omaisuudensuojan rajoitusperuste.⁵⁴

Edellä todetun perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu muun muassa kulttuuriympäristöstä kuuluu kaikille. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi rakennuksia, rakennelmia ja maisemia. Säännös on julistuksenomainen eikä sinänsä aiheuta yksilölle konkreettista

⁵¹ Länsineva 2011, s. 549-554.

⁵² Länsineva 2011, s. 570.

⁵³ Häkkänen LM 2024, s. 472-474. Ks. myös Länsineva 2011, s. 580, 588.

⁵⁴ PeVL 6/2010 vp, s. 3.

vastuuta vaan toteutuu muun lainsäädännön välityksellä ja tuella. Säännös kattaa niin ympäristön tuhoutumisen ja pilaantumisen estämisen kuin aktiiviset luonnolle suotuisat toimet, ja yksilö voi täten toteuttaa ympäristönsuojelua niin aktiivisesti kuin passiivisestikin. Kulttuuriperinnössä on myös sivistyksellisen perusoikeuden aineksia.⁵⁵

Perustuslakivaliokunnassa on katsottu, ettei PL 20 § muodosta perustetta kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Kuitenkin PL 15 ja 20 §:llä voi olla toisiinsa vaikuttavia tulkintoja, kun ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa pyritään kestävästi lainsäädännöllä edistämään.⁵⁶ On lisäksi katsottu, että PL 20 § edesauttaa omaisuuden käyttörajoitusten hyväksymistä korvauksetta PL 15 §:n omaisuuden suojaan koskevan säännöksen estämättä⁵⁷. Rakennussuojelusta aiheutuvan haitan ja vahingon korvaamista koskevien kysymysten voidaan perustuslain näkökulmasta nähdä olevan keskenään jännitteisessä asemassa.⁵⁸

3.3 Korvaukset

3.3.1 Suojelupäätös

Omistajalle tai siihen verrattavissa olevalle haltijalle rakennuksen suojelemisesta aiheutuvasta vahingosta tai haitasta aiheutuvasta korvausvelvollisuudesta säädetään RPL 13 §:ssä. Vielä toistaiseksi voimassa olevassa 13 §:ssä säädetään, että suojelusta tai 6 §:n mukaisesta vaarantamiskiellosta aiheutuvasta merkityksellisestä vahingosta tai haitasta rakennuksen omistajalla⁵⁹ on oikeus saada valtiolta täysi korvaus. Korvattavaksi ei kuitenkaan katsota MRL:n mukaisesta korjausvelvollisuudesta tai muutoin rakennuksen tavanomaisesta kunnossapidosta aiheutuvia kustannuksia⁶⁰. Jos omistajan on kuitenkin suojelun vuoksi ryhdyttävä erityisiin toimiin rakennuksen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämiseksi, tällaiset kustannukset on korvattava. Vahingon tai haitan merkityksellisyyteen vaikuttaa suojelumääräyksen tai vaarantamiskiellon sisältö ja kesto.

⁵⁵ HE 309/1993 vp, s. 66.

⁵⁶ PeVL 21/1996 vp, s. 2; PeVL 38/1998 vp, s. 3.

⁵⁷ Ojanen LM 2004, s. 925.

⁵⁸ Ks. esim. Lavapuro LM 2008, s. 596

⁵⁹ Vastaavassa asemassa ovat omistajan vertainen haltija sekä rakennukseen kohdistuvan vuokra- tai käyttöoikeuden taikka muu näihin verrattava erityisen oikeuden haltija (RPL 13.3 §).

⁶⁰ Ks. myös MRL 166.2 §.

Jotta korvausvelvollisuus voi aktualisoitua, on RPL 13 §:n mukaisen korvauskynnyksen ylityttävä. Vahingon tai haitan on ensinnäkin oltava merkityksellistä, eikä oikeutta korvaukseen synny MRL:n mukaisesta korjausvelvollisuudesta tai muutoin tavanomaisesta kunnossapidosta. Yksittäistapauksittain on ratkaistava, milloin korvauskynnys ylittyy, ja usein omistaja voikin suojelusta huolimatta käyttää rakennusta ilman suojelusta aiheutuvaa merkityksellistä haittaa tai vahinkoa. Kunnalle, valtiolle ja valtion liikelaitokselle aiheutunutta vahinkoa tai haittaa ei korvata.⁶¹

Ennakkoratkaisussa KKO:1993:16 oli kysymys yhdistyksen omistamaan rakennukseen kohdistuneesta suojelupäätöksestä, joka sen mukaan esti sekä rakennuksen kehittämisen siten, että suojelusta aiheutui yhdistykselle vuokratulojen menetys. Yhdistys vaati lisäksi korvausta vahingosta, joka aiheutui asemakaava- ja suojelumääräyksistä johtuvista lisärakentamisen vaikeutumisesta.

Maaoyikeus katsoi, että kun rakennus oli alun perin rakennettu teatteri- ja ravintolakäyttöön, ja kun rakennuksen ensimmäisessä kerroksessa toimi ravintola, suojelumääräyksistä ei ensimmäisen kerroksen osalta aiheutunut korvattavaa vahinkoa. Rakennuksen toisen kerroksen osalta maaoyikeus totesi, ettei suojelumääräys estänyt tilojen käyttöä niiden alkuperäiseen tarkoitukseen teatterina. Kun tällaiseen tarkoitukseen tiloja ei kuitenkaan tarvittu, eikä tiloja voitu käyttää tarkoitukseen, josta omistaja olisi voinut saada kohtuullista hyötyä eikä merkitys ollut vähäinen, yhdistyksellä katsottiin olevan oikeus korvaukseen tältä osin. Vahingon määräksi arvioitiin kuitenkin huomattavasti vaadittua pienempi määrä (n. 5,56 % vaaditusta). Lisärakentamisen vaikeutumisesta aiheutuvaa vahinkoa ei katsottu korvattavaksi, kun korvausvelvollisuus saattoi lain mukaan koskea vain suojeltavan rakennuksen käytölle aiheutuvaa haittaa ja vahinkoa.

Korkein oikeus pysytti maaoyikeuden päätöksen sekä perustelut rakennuksen ensimmäisen kerroksen ja lisärakentamisen osalta. Toisen kerroksen osalta KKO täsmensi perusteluissaan lain esitöistä olevan pääteltävissä, ettei korvauksen määrääminen esty siitä, että rakennusta voidaan käyttää kuten ennen, jos suojelun vuoksi käyttö ei tuota kohtuullista taloudellista tai muutakaan hyötyä eikä siten ole tavanomainen. Suojelumääräysten estäessä tilojen muuttamisen soveltuvaksi sen tavanomaiseen kohtuullista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen

⁶¹ Ekroos 2013, s. 1292.

yhdistykselle aiheutuu huomattavaa haittaa ja vahinkoa, jonka vuoksi oikeus täyteen korvaukseen on olemassa. Kysymyksessä oli äänestysratkaisu (4-1).

Todettu päätös kuvastaa hyvin sitä, miten olennainen merkitys on juuri sillä, voiko rakennuksen oikeudenhaltija käyttää rakennusta suojelupäätöksen jälkeenkin siten, että se tuottaa hänelle kohtuullista hyötyä (ensimmäisen kerroksen osalta näin katsottiin olevan). Jos rakennuksen tai osan siitä käyttö käytännössä suojelupäätöksen johdosta estyy, kohtuullista hyötyä ei oikeudenhaltijalle muodostu, jolloin kyseeseen tulee korvausta edellyttävä merkityksellinen haitta tai vahinko (toisen kerroksen osalta näin katsottiin tapahtuneen). Lisärakentamisen estymistä koskeva seikka on vielä asia erikseen ja siihen kysymykseen palataan tarkemmin jäljempänä jaksossa 3.6.

3.3.2 Erityinen huolehtimisvelvollisuus

Rakennuksen omistajalla tai haltijalla on rakennustaan koskeva tavanomainen kunnossapitovelvollisuus, jonka täyttämisestä oikeutta korvaukseen ei muodostu, mikä ilmenee RPL 13.2 §:stä. Jos omistajan tulee kuitenkin suojelumääräysten johdosta ryhtyä erityisiin toimiin rakennuksen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämiseksi, tästä aiheutuvat kustannukset on korvattava valtion varoista. Tällaisella velvollisuudella voidaan luonnehtia olevan positiivinen vaikutuslottuvuus, kun rakennuksen oikeudenhaltijan on velvollinen aktiivisiin toimiin⁶².

Voimassa olevassa laissa ei ykskantaan näyttäisi siten olevan edellytystä siitä, että erityisten toimien olisi aiheutettava oikeudenhaltijalle haittaa tai vahinkoa korvausvelvollisuuden muodostumiseksi. Näet 13.1 §:ssä säädetään vain, että jos suojelusta tai 6 §:ssä tarkoitettua vaarantamiskiellosta aiheutuu merkityksellistä vahinkoa tai haittaa, muodostuu rakennuksen omistajalle oikeus saada valtiolta täysi korvaus. 2 momentin viimeisessä lauseessa kuitenkin säädetään vahingon tai haitan merkityksellisyyden arvioinnista, jonka yhteydessä on huomioitava suojelumääräyksen tai vaarantamiskiellon sisältö ja kesto. Erityisiä toimia koskeva korvausvelvollisuuskin aiheutuu juuri suojelumääräyksistä, jonka perusteella lienee tulkittava, että erityisiä toimiakin koskee merkityksellisen vahingon tai haitan vaatimus.

⁶² Ks. Ojanen LM 2004, s. 921-923.

Säännöstä voidaan kritisoida sen tulkinnanvaraisuudesta ja lainsäätäjä on sen suhteen ryhtynytkin muutostoiimiin, kuten 1.1.2025 voimaan tulevan säännöksen sisällöstä on nähtävissä. Jatkossa RPL 13 §:n 1 momentista nimittäin ilmenee selvästi, että valtio on velvollinen korvaamaan oikeudenomistajalle vähäistä suuremman haitan ja vahingon, joka suojelupäätöksen edellyttämistä rakennuksen erityispiirteiden hoitotoimenpiteistä johtuu. Erityispiirteiden hoitotoimenpiteitä koskeva korvauskynnys määräytyy kuitenkin nimenomaan *vähäistä suuremman haitan* perusteella, kun suojelupäätöksestä aiheutuva korvauskynnys määräytyy *kohtuullista hyötyä tuottavan käytön estymisen* perusteella.

Erityisiä toimia koskevaa tavanomaisen kunnossapitovelvollisuuden ylittävää ja siitä aiheutuvan haitan ja vahingon korvaamista on käsitelty ratkaisussa KKO:2003:85. Kyse oli kaivosalueella, jossa kaivostoiminta oli lakannut, sijainneen kaivostornin ja sen siilorakennuksiin kohdistuneesta suojelupäätöksestä. Rakennuksilla ei ollut käyttöä, mutta ne oli suojelupäätöksellä säilytettävä, joten välttämättömät korjaustoimenpiteet olivat valtion korvattava. Lunastustoimikunta oli vahvistanut valtion maksamaan korvauksia, mutta vain murto-osan yhtiön vaatimista esittämistä kustannuksista. Niin yhtiön kuin museovirastonkin valitettua päätöksestä maa-oikeuteen, maa-oikeus määräsi valtion edelleen korvaamaan suojelusta aiheutuvat kustannukset yhtiölle korottaen samalla merkittävästi korvausmäärää. Korkein oikeus ei muuttanut maa-oikeuden tuomion lopputulosta.

Tapauksessa olennaista oli, että yhtiö olisi kustannuksellaan purkanut maillaan sijainneen kaivostornin ja siilorakennukset ilman niihin kohdistettua suojelupäätöstä. Kun suojelupäätöksen myötä rakennuksiin oli niiden omistajan toimesta kohdistettava kunnostustoimia, suojelusta aiheutunut vahinko oli korvattava niiltä osin kuin kustannukset ylittivät määrän, joka rakennusten purkukustannuksiksi yhtiölle olisi muodostunut. Jotta korvausoikeus ja -velvollisuus voi erityisten huolehtimistoimenpiteiden vuoksi aiheutua, suojeltujen rakennusten ei siis tarvitse olla käytössä olevia vaan kuten puheena olevassa tapauksessa, pelkkä käyttämättömien ja käyttämättömänä pysyvienkin rakennusten säilyttäminen voi aiheuttaa omistajalleen omistajasta itsestään riippumattomia kustannuksia, jotka sille on korvattava.

3.3.3 Vaarantamiskielto

Vaarantamiskiellosta säädetään RPL 6 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) voi kieltää rakennuksen kulttuurihistoriallista merkitystä vaarantavat toimenpiteet. Se on kuitenkin aina määrättävä, jos suojelun turvaaminen sitä välttämättä edellyttää. ELY-keskus voi lisäksi velvoittaa rakennuksen oikeudenhaltijan ryhtymään tarpeellisiin suojaamistoimenpiteisiin suojelun turvaamiseksi. Tällainen vaarantamiskielto voidaan antaa suojeluasian ollessa vireillä, ja vaarantamiskieltoa voidaan täydentää myös muilla määräyksillä, jos se yksin ei riitä turvaamaan rakennuksen säilymistä (2 mom.). Päätöksen tiedoksi antamisesta voimaan tuleva kielto on voimassa suojeluasian lainvoimaiseen ratkaisuun asti, ellei valitusviranomainen toisin määrää (3 mom.). ELY-keskuksen on kuitenkin käsiteltävä suojeluasia kahden vuoden kuluessa vaarantamiskiellon antamisesta (4 mom.).

Toisin kuin rakennuksen oikeudenhaltijaa velvoittavilla erityisillä toimilla, joilla voidaan katsoa olevan positiivinen velvoiteulottuvuus, vaarantamiskiellolla tämä ulottuvuus on negatiivinen, eli se kieltää rakennuksen oikeudenhaltijaa toimimaan rakennuksen säilymistä ja suojelemista vaarantavalla tavalla⁶³. Rakennusperintölain 13 §:ssä säädetään korvauksista myös siinä tilanteessa, että haitta tai vahinko aiheutuu väliaikaisesti voimassa olevasta toimenpidekiellosta, jota laissa kutsutaan vaarantamiskielloksi. Vaarantamiskieltoa koskeva korvaussäännös lukeutuu voimassa olevan 13 §:n 1 momenttiin, mutta 1.1.2025 lukien siirtyy omaksi 2 momentikseen. Lisäksi tulevassa vaarantamiskieltoa koskevassa korvaussäännöksessä huomioidaan myös vaarantamiskieltoa *täydentävistä määräyksistä* aiheutuvan haitan ja vahingon korvaaminen.

Sääntelyä täsmentävänä lakiin on myös kirjattu, että korvausvelvollisuus vaarantamiskiellosta aiheutuvasta vahingosta ja haitasta muodostuu, kun rakennusta ei ole suojeltu. Äkkiseltään tämä tuntuu loogiselta, koska silloin, kun rakennus on suojeltu, korvaukseen voi haitan ja vahingon perusteella muodostua oikeus juuri suojelun perusteella. Tulevassa sääntelyssä tulkintaongelma kuitenkin syntyy, koska voidaan kysyä, että onko myös silloin, kun rakennus on suojeltu ja sen perusteella korvausoikeus muodostuu, oikeus saada korvausta myös siltä ajalta, joka kohdistuu vaarantamiskiellon mukaiseen ajanjaksoon ennen suojelupäätöstä?

⁶³ Ks. Ojanen LM 2004, s. 921-923.

Varovainen arvioni on, että tällöin korvauksen on määrädyttävä suojelupäätöksen perusteella, mutta voi kohdistua myös ajanjaksoon ennen suojelupäätöksen tekemistä voimassa olleeseen vaarantamiskiellon ajanjaksoon. Muutoin saatettaisiin joutua tukeutumaan perusoikeusmyönteiseen tulkintaan (PL 22 §) omaisuudensuoja huomioon ottaen, tai ajautua jopa ilmeiseen ristiriitaan PL 15 §:n ja RPL 13 §:n välillä. Näet jos laki on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on PL 106 §:n nojalla annetta etusija perustuslain säännökselle. Kysymys on noussut esiin jo rakennussuojelulain voimassaoloaikana, jolloin väliaikaisesta toimenpidekiellosta ei lain mukaan korvausoikeutta muodostunut. Kysymyksessä on sikälikin merkittävä ennakkoratkaisu, että 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain 106 §:ää sovellettiin siinä ensimmäistä kertaa, joskin säännös oli aiemmin saanut merkitystä myös muussa tuomioistuinikäytännössä⁶⁴.

Ennakkoratkaisussa oli kyse siitä, että asunto-osakeyhtiön omaisuutta koskeva ja sittemmin kumottu väliaikainen toimenpidekielto oli aiheuttanut yhtiölle vahinkoa, kun se oli keskeyttänyt yhtiölle tuloa muodostavan rakennuksen käyttämisen. Lunastustoimituksessa korvausvaatimus hylättiin, kun väliaikaisesta toimenpidekiellosta aiheutuvasta haitasta ja vahingosta ei lain nimenomaisen korvausedellytysten mukaan voinut saada korvausta ja maa- ja metsätalouden ministeriö hylkäsi korvausvaatimuksen samalla perusteella. Myös korkein oikeus ratkaisussaan katsoi, ettei lain sanamuodon mukaan väliaikaisesta toimenpidekiellosta aiheutunut haitta ja vahinko oikeuta korvaukseen (kohta 6), ja tämä on lain esitöiden mukaan ollut myös lainsäätäjän tarkoitus (kohta 7).

Korkein oikeus (KKO) totesi rakennussuojelulain säädetyn tavallisessa lainsäätämisympäristössä, jolloin lain ei ole oletettu tai tarkoitettu loukkaavaan perustuslain mukaista omaisuudensuojaa. PL 106 §:n mukaan tuomioistuimen on sen käsiteltävänä olevassa asiassa annettava perustuslain säännökselle etusija, jos lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa (kohta 14). Tuo perustuslain säännös on tullut voimaan vasta rakennussuojelulain voimaantulon jälkeen, mutta sen soveltaminen ei riipu lain säätämisaikakohdasta, jos ristiriita todetaan (kohta 15). KKO katsoi, että kun väliaikaisesta toimenpidekiellosta johtuva vahinko ja haitta on tarkoituksellisesti jätetty lainsäädännössä korvausvelvollisuuden ulkopuolelle, sen puuttuminen johtaa mainitun kaltaisessa tilanteessa perustuslain mukaisen omaisuudensuojan loukkaukseen. KKO:n mukaan ristiriita perustuslain

⁶⁴ Ojanen LM 2004, s. 920.

ja rakennussuojelulain korvaussäännöksen välillä oli ilmeinen (kohta 20). Asunto-osakeyhtiön oikeuden korvaukseen oli määräydyttävä samoin perustein, kuin jos rakennukseen olisi kohdistunut väliaikaisen toimenpidekiellon sijaan suojelupäätös. KKO kumosi maaoikeuden päätöksen ja palautti sen lunastustoimikunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Ratkaisua ei voi kuitenkaan luonnehtia millään tavalla selväksi, sillä vahvennetussa 11 oikeusneuvoksen jaostossa syntyneen ratkaisun lopputuloksen kanssa perusteluineen yhtä mieltä oli itse asiassa vähemmistö: viisi oikeusneuvosta. Kaksi muuta oikeusneuvosta päätyi samaan lopputulokseen, mutta eri perustein, ja neljä muuta olisi päätyntä vastakkaiseen lopputulokseen, joista hekin jakautuivat perusteluiden osalta kahteen erilaiseen kantaan.

Ojanen on kritisoinut ratkaisua esittäen näkemyksensä, ettei tapauksessa perustuslain ja tavallisen välillä ristiriitaa edes ollut, saati ilmeistä sellaista. Tällä hän ei tarkoittanut kuitenkaan suoranaisesti sitä, etteikö korvauksiin oikeutta olisi sinänsä voinut muodostua, vaan ennen muuta sitä, että ratkaisun perusteluna ei olisi tullut olla PL 106 §:n mukainen ilmeinen ristiriita perustuslain ja tavallisen lain välillä, vaan että asiaa olisi voitu arvioida ennemmin PL 22 §:ään paikantuvaa perusoikeusmyönteistä lainulkintaa arvioiden, kuten osa eri mieltä olevista oikeusneuvoksistakin katsoi.⁶⁵ Lisäksi kritiikin kohteena on ollut, ettei perusoikeuksiin niin ikään lukeutuvaa vastuuta kulttuuriympäristöstä (PL 20.1 §) huomioitu päätöksen perusteluissa millään tavalla.⁶⁶

Kuriositeettina todettakoon, että ennen rakennussuojelulain voimaantuloa kysymystä väliaikaisesta toimenpidekiellosta aiheutuvan haitan ja vahingon korvaamisesta oli korkeimmassa oikeudessa käsitelty jo kaksikymmentä vuotta aikaisemmin ratkaisussa KKO:1984-II-33. Tuolloin kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta annetun lain voimassa ollessa annetussa ennakkoratkaisussa oli kyse osakeyhtiölle lainvoimaa vaille jääneen suojelupäätöksen perusteella aiheutuneesta vahingosta sekä yhtiölle väliaikaisesta toimenpidekiellosta aiheutuneesta vahingosta.

Tuolloin KKO katsoi, ettei pelkkä valituksenalaisesta päätöksestä johtunut kielto ryhtyä rakennusten kulttuurihistorialliseen arvoa vaarantaviin toimenpiteisiin – joka johtuu pelkästä

⁶⁵ Ojanen LM 2004, s. 919, 926-927; ks. myös Husa DL 2004, s. 545 ja Lavapuro LM 2008, s. 604.

⁶⁶ Ks. Husa DL 2004, s. 544-545; Lavapuro LM 2008, s. 596.

suojeltavaksi määräämisestä pääasiallisena tarkoituksenaan purkamiskielto – rajoittanut omistajan oikeutta siinä määrin, että suojelumääräyksestä olisi katsottava aiheutuneen korvaukseen oikeuttavaa vahinkoa tai haittaa. Myöskään väliaikaisesta toimenpidekiellosta johtuva vahinko ei lain mukaan tuolloinkaan oikeuttanut korvaukseen. Tässäkin tapauksessa kysymyksessä oli äänestysratkaisu (3-2).

3.4 Korvauskynnys

Rakennusperintölain säätämisen myötä kumotussa rakennussuojelulaissa rakennuksen omistajalle ja omistajan vertaiselle haltijalle sekä rakennuksen vuokra- tai käyttöoikeuden haltijalle tai muulle näihin verrattavalle erityisen oikeuden haltijalle oikeus korvaukseen sen 11 §:n nojalla muodostui, jos rakennuksen omistaja ei suojelupäätöksen suojelumääräysten vuoksi voinut käyttää rakennusta *tavanomaisella* tai *kohtuullista hyötyä tuottavalla* tavalla ja hänen kärsimänsä haitta tai vahinko ei ollut *merkitykseltään vähäinen*.

Voimassa olevan rakennusperintölain 13 §:n nojalla vastaavilla tahoilla on oikeus korvaukseen, kun hänelle aiheutuva vahinko tai haitta on *merkityksellinen*.

Rakennusperintölain esitöissä on katsottu terminä merkityksellisen vahingon tai haitan olevan perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten valossa melko väljä ja käsitteenä avoimempi ja moniselitteisempi verrattuna esimerkiksi käsitteisiin ”huomattava”, ”merkittävä” tai ”vähäinen”, jotka yleisesti lainsäädännössä esiintyvät. Samalla on kuitenkin katsottu 13.2 §:n säännösten täsmentävän korvaamiskynnystä, kun korvausvelvollisuus koskee lähinnä tavanomaisen kunnossapitovastuun ylittäviä kustannuksia.⁶⁷ Merkityksellisen haitan käsitettä on käytetty myös luonnonsuojelulaissa (9/2023), jonka 111 §:ssä säädetään valtion korvausvelvollisuudesta kiinteistön omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle. Niin kumotun luonnonsuojelulain (1096/1996) kuin voimassa olevankin luonnonsuojelulain esitöissä merkityksellisen haitan käsitteen on todettu tarkoittavan vähäistä suurempaa mutta huomattavaa vähäisempää haittaa.⁶⁸

Kun rakennusperintölailla korvattiin aiemmin voimassa ollut rakennussuojelulaki, korvauksen määräytymisen edellytysten muuttamista perusteltiin sillä, että käsitettä merkityksellinen haitta on ryhdytty käyttämään viimeaikaisessa lainsäädännössä, kuten jo kerrotusti

⁶⁷ PeVL 6/2010 vp, s. 4.

⁶⁸ PeVL 21/1996 vp, s. 3; HE 76/2022 vp, s. 38.

luonnonsuojelulaissa. Sen sijaan esimerkiksi muinaismuistolaissa käytetään käsitettä huomattava haitta. Muutoksen yhteydessä säännöksestä poistettiin oikeusohje, jonka mukaan korvausoikeuden edellytyksenä on, ettei rakennusta voida käyttää tavanomaisella tai kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Lainsäätäjän tarkoitus ei ollut muuttaa korvauskynnystä, vaan sanamuodon muuttuessa tarkoitus oli, että korvaukseen oikeuttavan haitan tai vahingon merkityksellisyydessä huomioitaisiin edelleen suojelusta johtuva rakennuksen tavanomaisen tai kohtuullista hyötyä tuottavan käytön estyminen, ja ettei haitta tai vahinko ole merkitykseltään vähäinen.⁶⁹

Voidaan aiheellisesti kysyä, miksi tällainen säännöksen sanamuodon muuttaminen (l. epäselventäminen) oikeastaan oli tarpeellista, kun korvaussäännöksen soveltamisen edellytyksiä ei kuitenkaan tosiasiallisesti ollut tarkoitus muuttaa? Tavoite lain selkeyttämisen osalta ei tältä osin ollut nähdäkseni kovin onnistunut. Lainsäätäjä on kuitenkin asiaan havahtunut, sillä 1.1.2025 lukien RPL 13.1-2 §:t kuuluvat seuraavasti:

Jos rakennusta ei suojelupäätöksen vuoksi voida käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, rakennuksen omistajalla on oikeus saada siitä johtuvasta haitasta ja vahingosta täysi korvaus valtiolta. Valtio on velvollinen korvaamaan omistajalle myös sellaisen vähäistä suuremman haitan ja vahingon, joka johtuu suojelupäätöksen edellyttämistä rakennuksen erityispiirteiden hoitoa koskevista toimenpiteistä. Rakentamislain (751/2023) mukaisesta kunnossapitovelvollisuudesta tai muuten tavanomaisesta kunnossapidosta johtuvia kustannuksia ei korvata.

Jos 1 momentin mukaista haittaa tai vahinkoa on aiheutunut 6 §:ssä tarkoitettusta vaarantamiskiellosta tai sitä täydentävistä määräyksistä eikä rakennusta ole suojeltu, omistajalla on oikeus saada täysi korvaus valtiolta.

Korvaussäännöksiin tulevilla muutoksilla säännöksen sanamuotoon palautetaan näin käsite ”kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla”. Tämän myötä *merkityksellisen* haitan käsite poistuu, ja lakiin palaa *vähäistä suuremman* haitan käsite koskemaan suojelupäätöksestä aiheutuvia rakennuksen erityispiirteiden hoitoa koskevia toimia. Sen sijaan rakennussuojelulain aikaista *tavanomaisen käytön* käsitettä säännökseen ei kohtuullista hyötyä tuottavan käsitteen ohien

⁶⁹ HE 101/2009 vp, s. 27.

ole kuitenkin palautettu. Syynä muutoksiin onkin ollut, että sääntely on koettu tulkinnanvaraiseksi, ja on nimenomaan tahdottu korvausperusteen ilmenevän lain esitöiden sijaan suoraan lain säännöksestä. Voimassa olevan korvaussääntelyn on katsottu tulkinnanvaraisena vaikeuttavan suojelupäätösten valtiontaloudellisten vaikutusten ja suojeltavan rakennuksen omistajan ja haltijan oikeudellisen aseman ennakoimista.⁷⁰

Viittausta tavanomaiseen käyttöön ei ole kuitenkaan katsottu tarpeelliseksi, vaan sen on katsottu sisältyvän kohtuullista hyötyä tuottavaan käyttöön.⁷¹ Tämä on nähdäkseni perusteltu ratkaisu jo käsitteen ”tavanomainen” vaikean määritettävyyden vuoksi, ja muutoinkin vaikuttaa selvältä, että kohtuullista hyötyä tuottava käyttö on rakennuksen tavanomaista käyttöä. Hallituksen esityksessä ilmaistaan nyt myös selvästi haitalla ja vahingolla tarkoitettavan taloudellisia menetyksiä, joiden arvioimiseen sovelletaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia (lunastuslaki, 603/1977), ja että kohtuullista hyötyä tuottavan käytön estymisellä voidaan tarkoittaa esimerkiksi liiketoiminnassa tapahtuvaa tulon menetystä⁷². Olisi saattanut olla paikallaan tuoda esitöissä esimerkinomaisesti esiin myös, mitä sillä tarkoitetaan muussa kuin liiketoiminnassa käytetyn rakennuksen osalta. Asia konkretisoituu silloin, kun kysymys on yksityishenkilön omistamasta tai haltijana käyttämästä rakennuksesta.

3.5 Täysi korvaus

Rakennussuojelusta aiheutuvasta haitasta ja vahingosta on rakennuksen omistaja oikeutettu täyteen korvaukseen. Täyden korvauksen käsite on perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suoja koskevasta säännöksestä tuttu, ja liittyy siinä nimenomaisesti omaisuuden pakkolunastamiseen. Rakennussuojeluun liittyvä omaisuuden käyttörajoitus ja omaisuuden pakkolunastus poikkeavat toisistaan kuitenkin, sillä pakkolunastuksessa omistaja vaihtuu pysyvästi, kun taas omaisuuden käyttörajoituksen yhteydessä omaisuuden tai oikeudenhaltijan oikeuksia tai vapauksia kavennetaan. Omaisuuden käyttöä rajoitettaessa omaisuuden käyttöoikeus ei miltään osin siirry muulle taholle, toisin kuin pakkolunastuksessa, joskin muu taho voi hyötyä omaisuuden käyttörajoituksesta samalla, kun rajoitetulle taholle koituu siitä haittaa.⁷³

⁷⁰ HE 139/2022 vp, s. 26.

⁷¹ HE 139/2022 vp, s. 26, 36.

⁷² HE 139/2022 vp, s. 276.

⁷³ Ks. Lämsineva 2011, s. 580.

Pakkolunastuksessa lähtökohta on, että korvauksen on täydellisesti vastattava sitä menetystä, joka oikeudenhaltijalle pakkolunastuksesta aiheutuu. Omaisuuden arvo määräytyy sen käyvän arvon mukaan lunastushetkellä. Lisäksi omistajalle tulee korvata muutkin lunastuksesta aiheutuvat kustannukset.⁷⁴ Käypä hinta on paikkakunnan yleistä hintatasoa vastaava määre asettuen johonkin alimman ja ylimmän hinnan välille. Kyse on tilastollisesta keskiarvosta, eikä niinkään omaisuuden vaihtoarvosta, johon voivat vaikuttaa myyjän ja ostajan sopimusneuvottelut muiltakin osin kuin vain omaisuuden laadun ja määrän osalta. Käypä hinta on objektiivinen niin lunastajan kuin omistajan näkökulmasta: ”kompromissi yhteiskunnan ja yksityisen omistajan välillä”.⁷⁵ Tarkoituksena on, että ”korvaukseen oikeutetun kärsimä menetys korvataan – ei enempää eikä vähempää.”⁷⁶

Rakennusperintölain mukaiseen korvauksen määräämiseen sovelletaan lunastuslakia, jonka 29.1 §:ssä säädetään lunastettavan omaisuuden omistajan oikeudesta saada täysi korvaus (lunastuskorvaus). Sen 2 momentin mukaan lunastuskorvaus muodostuu kohteen- ja haitankorvauksesta sekä vahingonkorvauksesta. Lunastuslain 30.1 §:ssä säädetään lunastettavasta omaisuudesta määrättävästä käyvän hinnan mukaisesta täydestä korvauksesta (kohteenkorvaus). Haitankorvauksesta säädetään sen 35 §:ssä ja siinä on kyse korvauksesta, jolla samalle henkilölle kuuluvasta omaisuudesta osa lunastetaan ja siitä aiheutuu pysyväisluontoista haittaa jäljellä olevan omaisuuden käyttämiselle. Vahingonkorvauksesta säädetään sen 37 §:ssä. Uusina säännösinä 1.1.2025 lukien tulevat voimaan RPL 15.3 §:n mukaiset poikkeukset lunastuslain soveltamiseen. Muutosten myötä nimittäin omaisuus arvostetaan lunastuslaissa säädetyn sijaan suojelupäätöksen antamisajankohdan mukaan, josta lukien maksamatta olevalle korvaukselle myös korko on määräytyvä.

Rakennusperintölakiin tulevien muutosten yhteydessä valmistelussa oli myös vaihtoehto, jolla *täyden korvauksen* sijaan valtio olisikin ollut velvollinen suorittamaan *kohtuullisen korvauksen*. Tätä perusteltiin yleiseen etuun liittyvällä ja lunastukseen rinnastumattomalla omaisuudensuojan rajoituksella. Lisäksi katsottiin suojelupäätösten olevan joustavia, ja jopa käyttötarkoitusten muutoksia on mahdollista toteuttaa ja poikkeuslupia saada. Tämän arvioitiin madaltavan rakennusperintölain soveltamisen kynnystä. Muutoshanke kariutui kuitenkin siihen, ettei kohtuullisen korvauksen käsitteellä katsottu olevan itsenäistä merkitystä

⁷⁴ Länsineva 2011, s. 587.

⁷⁵ Laaksonen 1998, s. 198-200.

⁷⁶ Ungern 1999, s. 67.

ja se olisi lunastuslain mukaisessa korvauksen määräämismenettelyssä epäselvä poikkeus täyden korvauksen käsitteestä⁷⁷. Arvioitiin myös, että muutos saattaisi vähentää suojeluhaluutta. Näin ollen täyden korvauksen käsite säilyy rakennussuojelusta aiheutuvan haitan ja vahingon korvaussäätelyssä jatkossakin.⁷⁸

3.6 Suojelusta johtuva rakennusoikeuden supistuminen

Rakennussuojelu voi joskus johtaa siihen, että kiinteistöllä olevaa rakennusoikeutta ei ole mahdollista käyttää siinä määrin kuin ilman suojelua olisi. Rakennusperintölain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä on todettu, ettei rakennussuojelusta aiheutuva rakennusoikeuden menetyks ole korvauksen peruste, ja ettei kunnalle aiheudu korvausvelvollisuutta asemakaavamuutoksesta johtuvasta rakennusoikeuden supistumisesta kaavan täyttäessä lain sisältövaatimukset. Siinä on lisäksi rakennussuojelulakiin viitaten todettu, että korvaukset voivat kohdistua vain rakennuksen käytön estymistä tai suojelusta johtuvien erityisten toimenpiteiden aiheuttamia kustannuksia koskeviin tilanteisiin, eikä asemakaavassa saman tontin rakennusoikeuden pieneneminen kuulu korvauksen piiriin. Korvauksen sijaan maanomistaja voi valittaa tuomioistuimeen kaavaratkaisusta, jonka vuoksi rakennusoikeus on supistunut.⁷⁹ Oikeuskirjallisuudessa todetun mukaan maanomistaja voidaan kaavasyin jättää asemakaavassa jopa kokonaan vaille rakennusoikeutta.⁸⁰

Häkkäsen mukaan suojelusta aiheutuvaa tontin arvonalennusta pyritään käytännössä kompensoimaan myöntämällä lisärakennusoikeutta asemakaavamuutoksella tai muuttaen tontin käyttömahdollisuuksia tontin arvon säilyttämiseksi. Tällöin korvausta ei välttämättä ole lainkaan pohdittava, kun tontin markkina-arvo säilyy. Viitaten sanottuun hallituksen esitykseen hän toteaaakin lainsäätäjän kannan olevan kritiikille altis, kun otetaan huomioon korvausvelvollisuuden arviointi MRL 101 §:n, MRL 12 a luvun, PL 15 §:n nojalla tai varallisuus oikeudellisesti (kunnan ja maanomistajan välinen sopimusrelaatio).⁸¹

Rakennusoikeuden supistuminen ei kuitenkaan välttämättä aiheuta taloudellista menetystä kuten sen lisääminenkin ei välttämättä aiheuta taloudellista parannusta, mutta

⁷⁷ Toisin eräiden muiden Euroopan maiden perustuslaeissa, joissa käytetään kohtuullisen, oikeudenmukaisen ja riittävän pakkolunastuskorvauksen käsitteitä, ks. Länsineva 2011, s. 587.

⁷⁸ HE 139/2022 vp, s. 102.

⁷⁹ HE 101/2009 vp, s. 10-12. Ks. myös Ekroos – Majamaa 2018, s. 304-305.

⁸⁰ Hallberg ym. 2020, s. 431.

⁸¹ Häkkänen 2016, s. 190, 503 ja laajemmin s. 500-515.

korvauskysymys voi kuitenkin aktualisoitua, jos rakennusoikeuden heikentyminen johtaa tontin markkina-arvon alenemiseen ja siten maanomistajan taloudelliseen asemaan. Tähän voivat vaikuttaa alueellinen kysyntä ja toisaalta myös rakennusoikeuden supistumisen vaikutukset esimerkiksi maanomistajan maksuvelvoitteisiin. Asemakaava-alueella korvaus rakennusoikeuden heikentämisestä voi tulla kyseeseen esimerkiksi MRL 101 §:n nojalla, joka koskee kunnan tai valtion lunastus- ja korvausvelvollisuutta tilanteessa, jossa maa osoitetaan käytettäväksi muuhun kuin yksityiseen rakennustoimintaan, eikä maanomistaja siksi voi kohtuullista hyötyä toteuttavalla tavalla käyttää aluettaan.⁸²

Jo suojelupäätöksestä aiheutuvaa korvausvelvollisuutta käsittelevässä jaksossa esiin tuodussa, kumotun rakennussuojelulain voimassa ollessa tapauksessa KKO:1993:16 lisärakentamisen vaikeutumisesta aiheutuvaa vahinkoa ei kuitenkaan katsottu korvattavaksi, kun korvausvelvollisuus saattoi lain mukaan koskea vain suojeltavan *rakennuksen* käytölle aiheutuvaa haittaa ja vahinkoa.⁸³ Rakennussuojelulain kumonnut rakennusperintölaki ei kuitenkaan ole sillä tavalla muuttunut tai muuttumassa, että sanottu ennakkoratkaisu olisi menettänyt relevanssinsa.

Häkkänen toteaa kunnalle rakennusoikeuden heikentämisestä aiheutuvaa korvausvastuuta torjutun korvausvelvollisuuden rahoittamisongelmista johtuvilla perusteilla, jonka myötä tarkoituksenmukainen suunnittelu saattaisi vaikeutua tilanteissa, joissa rakennusoikeutta olisi heikennettävä tai muutoin omistajan käyttövaltaa rajoitettava. Hän kritisoi, että kunta saa rakennusoikeuden kaavoituksen myötä erilaisia maksuja, jotka olisivat rahastoitavissa korvausten maksamiseksi, ja näkee ongelmallisena rakennusoikeuden kaavoittamisesta kerättävien maksuja samaan aikaan, kun rakennusoikeuden heikentämisestä ei korvausta tarvitsisi maksaa.⁸⁴

Asemakaavan nojalla suojelluissa rakennuksissa korvausvelvollisuus pyritäänkin usein välttämään myöntämällä lisärakennusoikeutta pihalle tai ullakolle ja siten kompensoimaan suojelusta aiheutuvaa haittaa. Tässä on kyse siitä, että verrataan kaavasta maanomistajalle toteutuvaa haittaa siitä aiheutuvaan hyötyyn.⁸⁵ Oikeuskirjallisuudessa todetun mukaan MRL

⁸² Häkkänen 2016, s. 501.

⁸³ Ks. myös Häkkänen 2016, s. 190.

⁸⁴ Häkkänen 2016, s. 513-514.

⁸⁵ Hallberg ym. 2020, s. 432.

57.2 §:n mukaisen yksittäisen suojelumääräyksen kohtuullisuutta arvioidaan maanomistajan kannalta kokonaisuutena, ja kohtuuttomuuden voi poistaa maanomistajan kaava-alueella saama muu etu. Samassa yhteydessä todetaan suojelumääräyksestä olevan mahdollista saavan korvausta MRL 106 §:n nojalla, jossa säädetään asemakaavan toteuttamisesta johtuvasta korvauksesta. Korvaus voi määräytyä sanotun säännöksellä nojalla silloin, kun suojelumääräykset pysyvät maanomistajan kannalta kohtuullisina. Lisäksi tavanomaisen käytännön mukaan rakennusoikeutta on enemmän tonteilla, joilla on suojeltuja rakennuksia.⁸⁶

3.7 Maanomistaja, rakennuksen omistaja vai muun oikeuden haltija?

Rakennusperintölain 10.1 §:ssä säädetään, että suojelumääräykset on mahdollisuuksien mukaan laadittava yhteisymmärryksessä rakennuksen omistajan tai haltijan kanssa. Tämä poikkeaa maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetystä menettelystä, kun sen 57.2 §:n mukaan asemakaavassa annettujen suojelumääräysten tulee olla maanomistajalle kohtuullisia, eikä yhteisymmärryksestä rakennuksen omistajan tai haltijan kanssa ole säädetty. Haitasta tai vahingosta määräytyvä korvausvelvollisuus ratkeaa molemmissa tapauksissa kuitenkin rakennusperintölain mukaan, jolloin korvaukseen oikeutetun kannalta ei näyttäisi olevan merkitystä, onko hän maanomistaja vai rakennuksen omistaja tai haltija. Aivan selvää tämä ei säännöksiä tarkastellessa sittenkään ole.

Ensinnäkin asemakaavassa suojeltujen rakennusten omistajat ja haltijat voivat joutua heikompaan asemaan kuin muut suojeltujen rakennusten omistajat, kun rakennusperintölakiin verrattavaa yhteistyövelvollisuutta ei maankäyttö- ja rakennuslain 57.2 §:n nojalla tehtävässä asemakaavasuojelussa ole. Toiseksi rakennusperintölain mukaan suojelumääräykset on pyrittävä tekemään yhteisymmärryksessä *rakennuksen omistajan tai haltijan* kanssa, kun taas asemakaavassa tehtyjen suojelumääräysten tulee olla *maanomistajalle* kohtuullisia. Maanomistaja ja rakennuksen omistaja tai haltija ovat kuitenkin eri asioita. Ne voivat samalla kiinteistölläkin olla keskenään eri tahoja ja samalla kiinteistöllä voi samanaikaisesti olla kaikkia edellä mainittuja oikeudenomistajia. MRL:n säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä ei ole ilmaistu, että maanomistajaa olisi tulkittava laajasti tarkoittamaan myös muuta kuin maanomistajaa, ja miten toisaalta voisikaan, kun maan omistaminen poikkeaa niin selvästi rakennuksen omistamisesta, saati hallitsemisesta⁸⁷.

⁸⁶ Ekroos – Majamaa 2018, s. 302-303.

⁸⁷ Ks. HE 101/1998 vp, s. 80-81.

Asemakaavan sisältövaatimusten osalta asiasta säädetään sen sijaan eri tavoin, kun MRL 54.3 §:n mukaan asemakaava ei saa johtaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle muodostuvaan kohtuuttomaan rajoitukseen tai haittaan, joka kaavan tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä on vältettävissä. Myös maakuntakaavaa koskevassa 28 §:ssä ja yleiskaavaa koskevassa 39 §:ssä käy jo säännösten selväksi, ettei haittaa saa maanomistajan ohessa aiheutua muullekaan oikeuden haltijalle, ja niin ikään rakennusjärjestystä koskevassa MRL 14.2 §:ssä säädetään, etteivät rakennusjärjestysmääräykset saa olla maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia. Nähdäkseni se, että muualla laissa maanomistajan ohessa huomioidaan kohtuullisuusedellytys myös muiden oikeudenhaltijoiden osalta vain korostaa sitä, että myös 57.2 §:ssä todettujen suojelumääräysten osalta säännöksen olisi syytä ulottua maanomistajan ohessa muihinkin oikeudenhaltijoihin, joihin suojelumääräykset vaikuttavat, ja olla siten niin selvä, ettei synny epätietoisuutta siitä, millaisen oikeusaseman omaavalle taholle suojelumääräykset eivät saa olla kohtuuttomia. Näin ei kuitenkaan 1.1.2025 lukien voimaan tulevien muutosten myötäkään näytä olevan tapahtumassa.

Siinä missä MRL 57.2 §:ssä säädetään vain maanomistajalle aiheutuvan kohtuuttomuuden ehkäisemisestä rakennuksen omistaja ja muu oikeudenhaltija huomiotta jääden, RPL 13 §:ssä huomiotta jää sen sijaan maanomistaja. 1 momentin mukaan korvaukseen on nimittäin oikeutettu rakennuksen omistaja, ja 3 momentin mukaan rakennuksen omistajaan rinnastetaan rakennuksen omistajan vertainen haltija sekä rakennukseen kohdistuvan vuokra- tai käyttöoikeuden tai muu näihin rinnastettava erityisen oikeuden haltija. Maanomistajaa ei mainita, joten vaikka MRL:n mukaan suojelumääräykset eivät saa olla maanomistajalle kohtuuttomia, ei maanomistajan RPL:ssä siis todeta olevan korvaukseen oikeutettu. Tämä onkin ymmärrettävää, koska rakennussuojelussa on kyse rakennusten suojelemisesta, ei maan, mutta palauttaa mieleen kysymyksen rakennusoikeuden supistumisesta aiheutuvan vahingon korvaamisesta, jota edellä käsiteltiin.

Joka tapauksessa sääntely on edellä todetuin tavoin jokseenkin ristiriitainen ja saattaa aiheuttaa tulkintaongelmia. Sanamuodon mukainen tulkinta saattaisi nähdäkseni johtaa siihen, että asemakaava-alueella maanomistajan kannalta kohtuulliset, omistamaansa kiinteistöä koskevat suojelumääräykset voisivatkin olla samaan aikaan kohtuuttomia kiinteistöllä sijaitsevan rakennuksen oikeudenhaltijan kannalta. Tästä saattaisi syntyä maanomistajan ja rakennuksen oikeudenomistajan välinen riitatilanne, jossa maanomistaja joutuisi korvauksin vastaamaan omistamallaan maalla rakennuksen omistavalle taholle suojelumääräyksistä

aiheutuvasta haitasta tai vahingosta. Tämä saattaisi johtaa edelleen siihen, että suojelumääräykset tulisivat maanomistajankin kannalta kohtuuttomiksi niistä maanomistajalle aiheutuneen korvausvelvollisuuden kautta.

3.8 Korvauksen määrääminen

RPL 15 §:n mukaan rakennuksen oikeudenhaltija voi vaatia korvausta ympäristöministeriöltä, jonka on pyrittävä sopimaan korvauksen määrästä korvaukseen oikeutetun kanssa, ja jos korvauksesta ei ole voitu sopia, toimitusta voidaan hakea Maanmittauslaitokselta. Toimitusta on kuitenkin haettava kahden vuoden kuluessa suojelupäätöksen lainvoimaisuudesta tai muussa tapauksessa oikeus korvaukseen menetetään. Jollei RPL:sta muuta johdu, korvauksen määräämiseen sovelletaan lunastuslakia.

Rakennusperintölain 21 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Sen 1 momentin pääsäännön mukaan muutosta haetaan hallintotuomioistuimesta. 21 §:n 5 momentin mukaan muutoksenhakuun 15 §:n 2 momentin mukaisessa korvauksen määräämistä koskevassa asiassa sovelletaan kuitenkin lunastuslakia. Myös 15 §:n 3 momentissa säädetään, että ellei tästä laista muuta johdu, korvauksen määräämiseen sovelletaan lunastuslakia. Edelleen lunastuslain 89 §:n 1 momentissa säädetään, että lunastustoimitusta koskevaan päätökseen haetaan muutosta maa- ja metsätalouden kiinteistömuodostamislain (554/1995) mukaan, ja kiinteistömuodostamislain 238 §:n 1 momentissa edelleen, että maa- ja metsätalouden tuomioon tai päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta, mikäli se myöntää valitusluvan.

Edellä on selostettu korkeimman oikeuden rakennussuojelusta maksettavia korvauksia koskevaa oikeuskäytäntöä. Rakennussuojelua koskevat korvaukset ovat toistaiseksi siis neljästi johtaneet tällaiseen ennakkopäätökseen (KKO:1984-II-33, KKO:1993:16, KKO:2003:85, KKO:2004:26), ja nämä kaikki ovat tapahtuneet rakennusperintölakia edeltäneen rakennussuojelulain tai sitä edeltäneen kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta annetun lain voimassa ollessa. Toisin sanoen rakennusperintölain voimassa ollessa korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuja ei ole annettu.

4 Johtopäätökset

4.1 Yleisesti

Rakennussuojelua toteutetaan kulttuuriperinnön vaalimiseksi. Sikäli kuin tällaista kulttuuriperintöä tahdotaan säilyttää, sen suojeleminen yhteiskunnassa yleisesti ja yhteisesti hyväksytyjen sääntöjen perusteella lienee välttämätöntä. Muutoin ihmisluonteelle varsin tyypillinen ja vahvasti olemassa olevaan hetkeen sidoksissa oleva muutostarve saattaisi syrjäyttää kulttuuriperinnön vaalimisen tärkeyden. Tämä voisi johtaa siihen, että ajan mittaan rakennusperintömme häviäisi tai ainakin olennaisesti vähenisi sitä mukaa, kun muutoksia teknisten ja muuttuvien elintapavaatimusten vuoksi rakennuksiin tehtäisiin.

Rakennusten suojelemista ei liene kuitenkaan kohtuullista eikä järkevääkään toteuttaa millä keinoin ja millaisin ehdoin tahansa, vaan riittävän suojelun ohessa on pyrittävä ottamaan huomioon teknisten ja elintapavaatimusten muuttuminen ajassa, ja siten mahdollistamaan myös rakennusten järkevä ja houkutteleva käyttö. Tämä on itse suojeltavan rakennuksenkin kannalta tärkeää, jotta niiden omistajilla ja käyttäjillä säilyy aito motivaatio ylläpitää ja kunnostaa niitä tuleviakin sukupolvia varten. Kivilaakso toteaa rakennusperinnön säilymisen perusedellytyksiä olevan sen jatkuva hoito ja luontevassa käytössä pysyminen, ja täsmentää, että vaikka suojelupäätöksillä voidaan edesauttaa säilymistä, sitä merkittävämpää on, miten rakennuskantaa kohdellaan ja täten tavallisten kansalaisten asennoituminen on tärkeää.⁸⁸ Voidaan täten hyvin ymmärtää, että ilman suojeltavan rakennuksen omistajan tai käyttäjän tahtoa rakennuksen kuntoa on vaikea tosiasiasa ylläpitää ja säilyttää.

Niin ikään Siitari-Vanne luonnehtii osuvasti, ettei rakennettua ympäristöä voida pysäyttää tiettyyn kehitysvaiheeseen tai aikakauteen sen heijastaessa ja palvellessa yhteiskunnan rakennemuutoksia. Hän on todennut tuota ympäristöä muokanneen teollistuminen, kaupungistuminen ja liikenteen kasvu. Lisäksi hän on jo noin kolmekymmentä vuotta sitten ennakoinnut sellaisten kehitystekijöiden kuin etätyön yleistymisen, jätemäärän kasvun ja hyötykäytön sekä uusien energiamuotojen saattavan muovata ympäristöä tulevaisuudessa.⁸⁹ Voimme tänä päivänä todeta kaikkien edellä mainittujen tekijöiden todella yleistyneen, eivätkä ne ole vailla ympäristövaikutuksia rakennusten ja siten rakennussuojelunkaan osalta.

⁸⁸ Kivilaakso 2010, s. 3.

⁸⁹ Siitari-Vanne 1994, s. 41.

Edellä todettuun viitaten suojelumääräyksistä aiheutuvien vahinkojen ja haittojen korvaamisella voidaan katsoa olevan myös rakennusperintöä säilyttävä tehtävä. Näet kun rakennusten oikeudenhaltijat voivat luottaa siihen, ettei heidän omaisuutensa käyttöä kohtuuttomasti julkisen vallan toimesta rajoiteta, heillä säilyy intressi ylipäättään hankkia tällaista omaisuutta ja sen lisäksi myös ylläpitää sitä tulevia sukupolvia varten. Muu voisi johtaa rakennusten tyhjilleen jäämiseen ja rappeutumiseen tai niiden ajautumiseen yksin julkiseen omistukseen. Tämä voisi johtaa edelleen julkisen talouden rasittumiseen ja elävän elämän heikentymiseen suojelukohteiden ympäristössä.

Nähdäkseni rakennussuojelua koskeva korvauslainsäädäntö on kehitymässä aavistuksen selkeämpään suuntaan, mikä on rakennussuojelun soveltamisen mahdollisen lisääntymisen vuoksi toivottava kehityssuunta – kuten tietysti yleensäkin lainsäädännössä on asian laita. Rakennussuojeluun liittyvässä korvauslainsäädännössä esiintyy kuitenkin edelleen joitain tulkinnanvaraisuuksia, jotka tulee joko tulkinnalla tai lainsäädäntöä parantamalla selkeyttää. Korvaustapauksia on toistaiseksi ollut harvakseltaan, mutta yksittäisten tapausten käsittely on ollut pitkäkestoista, ja niihin on sisältynyt lainsoveltamiskysymysten ratkomista⁹⁰. Rakennussuojeluintressin kuitenkin ilmeisesti kasvaessa myös lainsoveltamiskysymykset tulevat olemaan entistä suuremmassa asemassa, ja näin ollen lainsäädännön selkeyden merkitys korostuu.

Arvioitaessa rakennussuojelun vaikutuksia omistajan asemaan suhteessa perustuslain mukaiseen omaisuudensuojaan, tutkielman myötä havaittu ilmentää nähdäkseni hyvin sitä, että yleisen edun nimissä tehtävästä ja kulttuuriperinnön vaalimiseen kytkeytyvässä rakennussuojelussakin on aina huomattava omistajan oikeus saada omaisuudelleen perustuslain mukaista suojaa. Sen on edellä todetuin tavoin nähtävä olevan myös suojeltavan rakennuksen etu. Mikä haitta tai vahinko kussakin tapauksessa on lain tarkoittamalla tavalla merkityksellistä, vähäistä merkittävämpää, kohtuullisen hyödyn tuottavan käytön estävää tai tavanomaista on kuitenkin kussakin yksittäistapauksessa erikseen ratkaistava. Tämä on luonnollista jo senkin vuoksi, että suojelun kohteena olevat rakennukset kuten niiden omistajatkin ovat yksilöllisiä, eikä kaavamaisia määräyksiä haitan tai vahingon olennaisuudesta suojelun kohteena olevalle rakennuksen omistajalle tai siihen verrattavalle sen vuoksi voida liioin antaa.

⁹⁰ HE 139/2022 vp, s. 25.

Korvaussäätelyä on jo useasti uudistettu ja viimeisin uudistus on voimaantuloa vaille. Tällä hetkellä korvauskynnyksen ylittyminen näyttäätyy jokseenkin matalampana kuin tulevien muutosten jälkeen, eli kynnys näyttäisi ainakin säännöstason sanavalintojen perusteella olevan noususuunnassa, vaikei lainsäätäjää tällaista tavoitetta ole ilmaissut olevan.

Lainsäädäntö tältä osin on kuitenkin selkeytymässä, mikä oletettavasti helpottaa korvausasioiden käsittelyä jatkossa. Maankäyttö- ja rakennuslakia koskeva mittava uudistus yhdessä rakennusperintölain uudistamisen kanssa on valtakunnallisesti merkittävä asia, ja tulee vaikuttamaan lukuisten yksityisten ja yritysten sekä viranomaisten toimintaan tulevina vuosina. Nähtäväksi jää, millaisia rakennussuojelusta aiheutuvia vahinkoja ja haittoja yksityisille aiheutuu ja tuleeko niiden määrä kasvamaan.

4.2 Korvausedellytykset

Mikä on sitten vastaukseni asettamaani tutkimuskysymykseen siitä, millä edellytyksin rakennuksen oikeudenhaltija voi voimassa olevan oikeuden mukaan olla oikeutettu saamaan korvausta rakennukseensa kohdistuvasta suojelusta? Koska asiaa elimellisesti koskeva lakimuutos on jo nurkan takana, katson sopivaksi arvioida asiaa tulevan ja jo tiedossa olevan lainsäädännön valossa.

Korvauksen saamisen edellytyksissä olennaisinta on, voidaanko rakennusta suojelun jälkeenkin käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Selvää on, että monissa tapauksissa kohtuullista hyötyä tuottavan tavan käyttäminen on mahdollista suojelupäätöksen jälkeenkin. Tämä toteutuu erityisesti silloin, kun rakennukselle ei ole tarpeen tehdä sellaisia muutoksia, jotka ovat edellytyksenä sen kohtuullista hyötyä tuottavalle käytölle. Tämän myötä on linjattavissa, että silloin, kun rakennuksen kohtuullista hyötyä tuottava käyttö edellyttää rakennukselle tehtäviä muutostöitä ja suojelu tämän estää, rakennuksen oikeudenhaltijalla on oltava oikeus korvaukseen tästä aiheutuvasta haitasta ja vahingosta.

Tulevan lainsäädännön myötä on myös entistä selväpiirteisempää, milloin suojelumääräyksistä johtuvat tavanomaiset kunnossapitotoimet ylittävät erityiset toimet on korvattava. Kiperä kysymys kuitenkin on, milloin kysymys on tavanomaisesta tai sen ylittävistä kunnossapidosta esimerkiksi rakennuksessa, jota käytetään kotina, ja jolle on aika ajoin välttämätöntä tehdä kunnostustoimia. Suojelemattomassa rakennuksessa oikeudenhaltija voi melko vapaasti valita ne keinot, joilla kunnostustoimet toteutetaan ja epäilemättä usein tähän vaikuttavat taloudelliset seikat. Toisin on suojelluissa kohteissa, joissa

kunnostustoimenpiteet saattavat kustannuksiltaan olla merkittävästikin tavanomaista suurempia. Tällöin rakennuksen oikeudenhaltija voi joutua kunnostustoimenpiteiden vuoksi taloudellisesti ahtaammalle kuin ilman suojelua olisi asian laita.⁹¹ Asiaa toki auttavat suojelun perusteella myönnettävät avustukset, mutta niiden ollessa sidottuja tiettyyn määrärahaan ne eivät kaikissa tapauksissa välttämättä ole riittäviä, eikä niitä liene mahdollista kaikkiin sellaisiin kunnostustoimenpiteisiin saada, jotka joka tapauksessa jossain määrin edellyttävät suojelumääräysten huomioon ottamista.

Mielenkiintoinen on myös kysymys siitä, mikä on suojelusta aiheutuvan rakennusoikeuden supistumisen vaikutus korvauksia harkittaessa. Pääsääntönä kun näyttäisi olevan, ettei tällainen muodosta oikeutta korvaukseen, mutta toisaalta ainakin asemakaavasuojelussa sillekin on löydettävissä lain mukaisia perusteita. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että rakennusoikeuden laajuuteen liittyvät seikat näyttelevät korvaussääntelyn saralla roolia enemmän korvauksia ennalta ehkäisevänä elementtinä kuin niihin oikeutta tai velvollisuutta muodostavana. Ei voida kuitenkaan sulkea pois sitäkään mahdollisuutta, että suojelu johtaa rakennusoikeuden kaventumiseen estäen rakennuksen kohtuullista hyötyä tuottavan käytön.

⁹¹ Merkityksettä ei omaisuuden suojan näkökulmasta tässä arvioinnissa voitane jättää sitäkään, millaiseen tahoon (esim. yksityishenkilö/oikeushenkilö) suojelusta aiheutuva haitta tai vahinko kohdistuu, ks. esim. PeVL 34/2000 vp, s. 2.