

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE nr 23/1982-83 med anledning av landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till

- 1) landskapslag om skydd av byggnadsminnen och
- 2) landskapslag angående ändring av 125 § byggnadslagen för landskapet Åland.

Landstinget har inbegärt lagutskottets yttrande med anledning av förenämnda framställning. Utskottet, som i ärendet hört lagberedningssekreteraren Elisabeth Nauclér, byggnadshistorikern Stefan Darmark och stadsarkitekten Folke Wickström samt dessutom inbegärt utlåtande från kulturutskottet, har härmed äran anföra följande.

Lagstiftning rörande skydd för byggnadsminnen saknas för närvarande i landskapet. Genom landskapsstyrelsens framställning föreslås lagstiftningsåtgärder vilka syftar till att avhjälpa denna brist. Enligt förslaget skulle på område med stads- eller byggnadsplan i första hand tillämpas planebestämmelser för att uppnå ett ändamålsenligt byggnadsskydd. Endast i de fall önskat resultat inte uppnås genom sådana bestämmelser skulle lagen om skydd av byggnadsminnen tillämpas. Den sistnämnda lagen skulle även tillämpas i fråga om byggnader som befinner sig på område där stads- eller byggnadsplan saknas.

Landstinget har redan i december 1978 hemställt hos landskapsstyrelsen om utarbetande av förslag till lagstiftning rörande skydd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader. Kulturutskottet påpekade då i sitt betänkande (9/1978-79) att även om rikets motsvarande lag i dess nuvarande utformning inte haft en alltför stor effekt vad gäller en aktiv fredning av byggnader så är en legal grund för bedrivandet av byggnadsvård inom landskapet under alla omständigheter betydelsefull. Utskottet ansåg det därför angeläget att en åländsk lag i ämnet med det snaraste borde stiftas. Den kulturmiljöinventering landskapsstyrelsen de senaste åren låtit utföra ger likaså vid handen att det i varje kommun finns byggnadsobjekt som vore värda att bevaras för framtiden. I Mariehamns stad är för närvarande närmare 40 byggnader försedda med s.k. K-märkning i stadsplanen medan önskemålen om K-märkning omfattar totalt c. 120 objekt i innerstaden. Som av framställningens detaljmotivering framgår kan som kriterium på ett byggnadsminne anföras såväl dess kulturhistoriska som dess arkitektoniska värde och byggnaden kan även vara värdefull genom dess anknytning till någon historisk händelse. Utskottet konstaterar att det på Åland finns ett betydande och värdefullt kulturarv även i form av byggnader vilka borde bevaras för framtiden. Blotta existensen av en lagstiftning på området, även om den till vissa delar vore bristfällig, har betydelse härvidlag.

Landskapsstyrelsens framställning bygger dels på rikets nu gällande lag om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader (572/64), dels på ett kommittébetänkande innehållande förslag till ny rikslagstiftning rörande skydd av byggnadsminnen. När landskapsstyrelsens framställning i mars 1980 överlämnades till landstinget hade något förslag till ny rikslagstiftning ännu inte överlämnats till riksdagen. Proposition i ärendet lämnades först hösten 1982, varefter riksdagsbehandlingen vidtog. Behandlingen av ärendet kunde dock inte slutföras före senaste riksdagsval, bl.a. på grund av olika uppfattningar i riksdagen om hur ersättningsfrågorna närmare skulle regleras. Av denna orsak förföll ärendet i riksdagen.

Eftersom i framställningen ingår moment från den ovannämnda, icke slutbehandlade regeringspropositionen, vilka delvis varit omstridda och nära berör den privata änganderätten, har utskottet i detta skede inte ansett sig kunna till alla delar förorda framställningen. Detta gäller framför allt de i framställningens 11 § berörda ersättningsfrågorna, vars utformning motsvarar förslaget till rikslagstiftning. I detta avseende har riksdagens grundlagsutskott anfört att bestämmelserna måste stiftas i grundlagsenlig ordning i januari 1983 eller omformas för att kunna stiftas som vanlig lag. Å andra sidan anser utskottet, som ovan framgått, det vara av väsentlig betydelse att även på Åland få till stånd en landskapslagstiftning som i varje fall motsvarar rikets nuvarande nivå, för att sålunda åstadkomma ett legalt skydd för åtminstone vissa objekt av det kulturhistoriskt värdefulla byggnadsbeståndet i landskapet.

Av denna orsak har utskottet omarbetat lagförslaget och givit det formen av en blankettlag, varigenom rikets nuvarande lag om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader (572/64) skulle bli gällande även på Åland. Utskottet är medvetet om att den nuvarande rikslagstiftningen i många stycken kan betraktas som föråldrad och även otillfredsställande vad gäller möjligheterna att åstadkomma ett tillräckligt skydd för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen i landet, vilket även flera aktuella exempel nyligen visat. Samtidigt utgår utskottet dock från att regeringen till den nyligen församlade riksdagen inom kort överlämnar det tidigare förslaget till ny lag om byggnadsskydd för förnyad behandling. Den nya rikslagen och i föreliggande framställning ingående lagförslag kan därefter utgöra grunden för en förnyad behandling i landstinget av en särskilt utformad landskapslag i ämnet. Den nu föreslagna blankettlagen skulle sålunda kunna betraktas som ett provisorium i väntan på att några centrala frågor, bl.a. rätten till ersättningar och lagstiftningsordningen för en lag av förevarande slag, har lösts i riket.

Enligt utskottets förslag till blankettlag skulle sålunda rikets lag 27.11.1964 om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader tillämpas även i landskapet. Utskottet har inte ansett det nödvändigt att i blankettlagstiftningsväg även anta rikets förordning om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader (279/65), eftersom dess innehåll kan anses vara av mindre betydelse. Däremot föreslår utskottet möjlighet för landskapsstyrelsen att vid behov utfärda landskapsförordning. Med tanke på att ny lagstiftning inom kort torde vara aktuell i riket har utskottet inte ansett det nödvändigt att medta den i blankettlagen annars vanliga formuleringen om att ändringar i berörda författningar skall gälla även i landskapet. Rikslagen har heller inte ändrats på en enda punkt sedan den stiftades.

I riket besluter länsstyrelse om skydd för byggnad. Länsstyrelsens beslut skall underställas statsrådet för fastställelse. Beslut om upphävande av byggnadskydd fattas av statsrådet. Viktiga funktioner enligt rikslagstiftningen tillkommer även museiverket (i lagtexten arkeologiska kommissionen). I lagtexten föreslås att landskapsstyrelsen på Åland skulle handha nämnda myndigheters uppgifter och befogenheter till den del de faller inom självstyrelselagstiftningen. Något särskilt fastställelseförfarande skulle inte förekomma i fråga om beslut varigenom byggnad förklaras skyddad eller motsvarande beslut eftersom både den beslutande och den fastställande myndighetens uppgifter på Åland handhas av samma myndighet, landskapsstyrelsen.

Eftersom lagstiftningsbehörigheten beträffande statens anläggningar på Åland enligt 11 § 2 mom. 16 punkten självstyrelselagen tillkommer riket, kan den föreslagna blankettlagen inte avse staten tillhöriga byggnader på Åland. Denna inskränkning framgår av formuleringarna i 2 §.

Enligt rikslagen skall i vissa fall ersättningar utgå ur statens medel. I enlighet med formuleringen i den föreslagna 2 § 2 mom. skulle skyldigheten att utge ersättning i landskapet ankomma på landskapsstyrelsen.

3 § i den föreslagna blankettlagen motsvarar helt framställningens 3 §.

Utskottet har även ägnat besvärsbestämmelserna uppmärksamhet. I framställningen föreslås att ändring i landskapsstyrelsens beslut söks hos statsrådet såvitt gäller beslutets lagenlighet. I ändamålsenlighetsfrågor skulle besvär inte få anföras. Såväl enligt gällande rikslag som enligt förslaget till ny lag är

statsrådet besvärinstans vad avser länsstyrelses beslut. Riksdagens grundlagsutskott konstaterar i sitt ovan berörda utlåtande (1982 rd/ nr 16) att det i flera avseenden är riktigt att statsrådet i sista hand prövar ändamålsenligheten av skyddsbeslut. Samtidigt framhåller utskottet "att besvär över statsrådets beslut i besvärssärende kan och också bör kunna anföras hos högsta förvaltningsdomstolen såsom rättsbesvär enligt 4 § lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden, åtminstone till den del det är fråga om hur de i lagförslagens 2 § avsedda förutsättningarna generellt uppfyllts och om förfarandets laglighet allmänt taget." Rätt att anföra besvär enligt nämnda 4 § har sakägare som anser att beslut kränker hans rätt.

Grundlagsutskottets ståndpunktstagande innebär att högsta förvaltningsdomstolen är sista besvärinstans vad gäller lagligheten av ett beslut rörande skydd av byggnadsminne. Landskapsstyrelsen skulle enligt framställningen och utskottets förslag i landskapet handha uppgifter som i riket handhas av såväl länsstyrelse som statsrådet. Besvär på ändamålsenlighetsgrunder kan överhuvudtaget inte anföras över landskapsstyrelsens beslut. Statsrådet fungerar i riket som underställningsmyndighet visavi länsstyrelses fredningsbeslut, varvid underställningsmyndigheten enligt gällande bestämmelser (HFDL 4 §) även skall vara besvärsmyndighet i fråga om samma ärenden. I landskapet skulle som ovan framgått underställning inte förekomma. På denna grund och eftersom statsrådet i riket i huvudsak skulle komma att befatta sig med besvärssärendenas ändamålsenlighet och möjlighet enligt rikslagstiftningen finns att på laglighetsgrunder anföra besvär över statsrådets beslut till högsta förvaltningsdomstolen, anser utskottet att besvär över landskapsstyrelsens beslut kunde anföras direkt hos högsta förvaltningsdomstolen utan att landstinget för den skull skall kunna anses ha överskridit sin lagstiftningsbehörighet. Utskottet har därför i 4 § infört HFD som besvärinstans. I detta avseende hänvisar utskottet även till sitt utlåtande 31.1.1983 till kulturutskottet över förslaget till landskapslag om skydd för kulturhistoriskt värdefulla föremål.

Med hänvisning till det ovan anförda får utskottet vördsamt föreslå  
att Landstinget måtte antaga lagförslaget  
i följande lydelse:

#### L a n d s k a p s l a g

om tillämpning i landskapet Åland av lagen om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader.

-----

I enlighet med landstingets beslut stadgas:

1 §.

Lagen den 27 november 1964 om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader (FFS 572/64) skall med i denna lag angivna avvikelser äga tillämpning i landskapet Åland.

2 §.

De förvaltningsuppgifter och befogenheter som enligt den i 1 § nämnda lagen ankommer på statsrådet, museiverket, länsstyrelse eller annan statlig myndighet skall i landskapet handhas av landskapsstyrelsen såvitt fråga är om angelägenheter som faller inom landskapets behörighetsområde.

De rättigheter och skyldigheter som tillkommer staten enligt den i 1 § nämnda lagen skall, med den begränsning som avses i 1 mom., tillkomma landskapet.

3 §.

Denna lag gäller inte landskapet tillhörig byggnad.

Angående skyddet av byggnad som är fast fornlämning gäller vad därom är särskilt stadgat.

4 §.

Besvär över lagenligheten av beslut som landskapsstyrelsen fattat med stöd av denna lag anförs hos högsta förvaltningsdomstolen.

5 §.

Närmare bestämmelser angående verkställigheten och tillämpningen av denna lag utfärdas vid behov genom landskapsförordning.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 1983.

Av verkställigheten av denna lag förutsatta åtgärder kan vidtagas innan lagen träder i kraft.

Mariehamn den 13 april 1983.

På lagutskottets vägnar:

Jan-Erik Lindfors  
ordförande

Lars Ingmar Johansson  
sekreterare

Närvarande i utskottet: ordf. J-E.Lindfors, v.ordf. Eriksson (delvis), ledamöt. Roald Karlsson, Sune Carlsson och Olof M. Jansson samt ersättaren Alarik Häggblom (delvis).

Till Lagutskottet

från kulturutskottet.

Lagutskottet har inbegärt kulturutskottets utlåtande angående landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till landskapslag om skydd av byggnadsminnen och landskapslag angående ändring av 125 § byggnadslagen för landskapet Åland (1979-80 Lt - Ls framst. nr 39).

Med anledning härav får kulturutskottet, som i ärendet hört t.f. lagberedningssekreteraren Elisabeth Nauclér, antikvarien Solbritt Kärkäinen och fil.kand Ewa von Sievers, anföra följande.

Allmänt anser kulturutskottet att den föreslagna lagen särskilt utanför stads- eller byggnadsplanerat område, kommer att ge bättre möjligheter att tillvarata kulturhistoriskt eller arkitektoniskt värdefull bebyggelse och därtill ansluten miljö, förutsatt att ekonomiska resurser kan ställas till förfogande.

Lagen kommer även lämpligt med tanke på den pågående kulturmiljöinventeringen, som utförs av museibyrån i samråd med planeringsrådet. Det är enligt kulturutskottets uppfattning önskvärt att det material som ingår i inventeringen kommer till användning vid lagens tillämpning.

3 §. Kulturutskottet omfattar förslaget i framställningen att byggnader som tillhör landskapet faller utanför lagens tillämpningsområde. Dock kunde det av lagens motivering klart framgå att landskapsstyrelsen förutsätts handla på ett föredömligt sätt och i enlighet med lagens principer i fråga om bevarande av byggnader med kulturhistoriskt eller arkitektoniskt värde i landskapets ägo.

(I första stycket om framställningens huvudsakliga innehåll bör orden "eller staten" strykas i den andra meningen).

7-8 §§. I lagens motivering och i en kommande verkställighetsförordning bör intas bestämmelser om dokumentation av byggnadsminnesmärke innan tillstånd till ändring eller flyttning av byggnad i strid mot skyddsföreskrifterna beviljas.

9 §. Av landskapsstyrelsen utfärdat förbud enligt 9 § mot att vidta åtgärder som kan äventyra byggnads kulturhistoriska eller arkitektoniska värde bör i förordning tidsbegränsas så att byggnadsägare eller innehavare inte skall behöva vänta oskäligt länge på beslut om eventuella skyddsbestämmelser.

11 §. I motiveringen till lagens 11 § uttalas principen att ersättning utgår då möjligheterna att utnyttja fastighet på grund av skydds-föreskrifterna väsentligt försämras jämfört med den tidigare och den omedelbart förestående användningen.

Denna princip kunde inskrivas i lagen för undvikande av tolkningsproblem. Det är inte rimligt att ersättning skulle utgå för eventuell framtida tänkt användning.

Lagutskottet torde vidare överväga att som ett nytt tredje moment i 11 § inta följande förtydligande text som återfinns i paragrafens motivering.

"Som olägenhet eller skada betraktas inte kostnader som åsamkats ägare av byggnad på grund av underhållsskyldighet enligt byggnadslagen eller landskapslagen om naturvård (41/77) eller kostnader föranledda av att underhåll av byggnad försumrats."

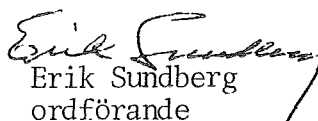
Om ett sådant moment inte intas bör ordet "heller" strykas i 11 § 3 mom.

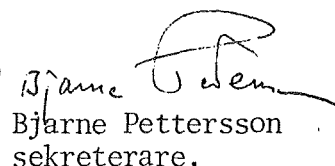
17 §. I lagens motivering bör närmare preciseras hurudana ändringsarbeten som är att betrakta som ringa. I fråga om mindre åtgärder borde ett meddelande till landskapsstyrelsen vara tillfyllest. Föreskrifter härom kan intas i förordning.

20 §. Av paragrafens motivering borde tydligare framgå vad som avses med stadgandet. Lagutskottet torde pröva, huruvida landskapet på egen bekostnad skulle kunna låta utföra även nödvändiga istandsättningsarbeten i byggnad som förklarats skyddad.

Mariehamn den 6 oktober 1980.

På kulturutskottets vägnar:

  
Erik Sundberg  
ordförande

  
Bjarne Pettersson  
sekreterare.