Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto
Hallitussihteeri Matleena Haapala
5.11.2020

Ympäristövaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta

Tausta

Laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010; rakennusperintölaki) on tullut voimaan 1.7.2010. Esitys perustuu kuluneiden kymmenen vuoden aikana esille tulleisiin muutostarpeisiin. Esityksen tavoitteena on edistää suojelun menettelyjen sujuvuutta ja selkeyttää viranomaisten työnjakoa sekä asianosaisten asemaa.

Lainsäädäntöympäristö on muuttunut erityisesti hallintolainkäyttöä koskevan yleislainsäädännön osalta tavalla, joka ohjaa luopumaan hallinnon sisäisistä alistus- ja valitusmenettelyistä. Vuodesta 2016 lukien ministeriön alistusasioissa tekemistä päätöksistä ei enää ole valitettu suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vaan ensin alueelliseen hallinto-oikeuteen. Vuoden 2020 alussa voimaan tulleen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan hallinnon sisäiset valitukset käsitellään oikaisuvaatimusmenettelyn säännöksiä noudattaen.

Ympäristöministeriö toimii rakennusperintölain mukaisissa suojeluasioissa alistus- ja valitusviranomaisena. Asioiden käsittelyajat ovat pidentyneet muutoksenhakutien pidennyttyä ja koska ministeriön käytettävissä olevat resurssit eivät ole vastanneet tehtävän vaatimaa tarvetta. Yksittäisten suojeluasioiden käsitteleminen on myös omiaan hämärtämään ministeriön roolia lainvalmistelijana ja lain soveltamista ohjaavana viranomaisena. Alistusmenettelystä on näin tarkoituksenmukaista luopua sekä selkeyttää menettelyä ja eri viranomaisten rooleja.

Esityksessä otetaan lisäksi huomioon kuluneen vuosikymmenen aikana valmistunut ympäristörikostorjunnan strategia ja toimenpideohjelma sekä voimaan saatetut museolaki (314/2019) ja tietosuojalainsäädäntö samoin kuin YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 27/2016) ja EN:n puiteyleissopimus kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä (SopS 50/2018; Faron sopimus). Esitys vastaa myös pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoitteista erityisesti kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksien vahvistamista sekä ikääntyneiden ja vammaisten ihmisten oikeuksien tosiasiallista toteutumista.

Alistusmenettelyn purkaminen ja hallintovalitustie

Esityksen keskeinen sisältö on alistusmenettelyn purkaminen rakennusperintölaista. Ympäristöministeriö ei enää vahvistaisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) tekemiä suojelupäätöksiä eikä käsittelisi valituksia. Käytössä olisi hallintovalitustie rakennuksen sijaintipaikan alueelliseen hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi valitusluvalla valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ympäristöministeriössä on marraskuun alussa 2020 vireillä 30 rakennusperintölain mukaista asiaa. Näistä 23 on suojelupäätösten vahvistamisia ja 7 valitusasioita. ELY-keskuksissa on vireillä yhteensä 59 rakennusperintölain mukaista asiaa. Vahvistettuja voimassa olevia suojelupäätöksiä on valtakunnallisesti 331. Yksi päätös voi koskea useaa rakennusta.

Rakennusperintölain mukaisia asioita käsiteltäisiin jatkossakin kaikissa 13 ELY-keskuksessa, joissa on ympäristö ja luonnonvarat –vastuualue. Tehtävä on luonteva osa ELY-keskusten alueidenkäyttöä ja kulttuuriympäristön hoitoa koskevaa tehtäväkenttää. Tehtävän hoitamisessa keskeistä on alueen maankäytön tilanteen ja erityispiirteiden tuntemus, ELY-keskuksen moniammatillinen osaaminen sekä läsnäolo alueella ja perehtyminen kunkin tapauksen olosuhteisiin.

ELY-keskusten yhteistä koordinaatiota on kuitenkin tärkeää vahvistaa, jotta lakia sovelletaan yhdenmukaisesti niissä kysymyksissä, jotka eivät riipu tapauskohtaisista olosuhteista. Ympäristöministeriö järjestää ELY-keskuksille ja asiantuntijaviranomaisena toimivalle Museovirastolle koulutusta toimeenpanon tueksi. Lisäksi tavoitteena on ELY-keskuksille yhteinen pysyvä koordinoiva resurssi.

Poikkeamislupamenettely

Rakennusperintölaissa ei ole poikkeamislupamenettelyä, vaan suojelupäätös voidaan ainoastaan muuttaa tai kumota. Pääasiassa suojelupäätökset ovat joustavia, ja korjaus- ja muutostoimenpiteitä toteutetaan Museovirastoa kuullen. Suojelupäätökseltä edellytetään kuitenkin myös täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta, jolloin se ei välttämättä jousta riittävästi olosuhteiden muuttuessa.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuus hakea ELY-keskukselta lupaa poiketa suojelupäätöksestä. Tarkoituksena on turvata rakennuksen pysymistä käytössä kuitenkin siten, että käyttö ei ole ristiriidassa keskeisten suojeluarvojen kanssa. Lisäksi tarkoituksena on varmistaa asianosaiselle menettely, jolla epäselvissä suojelupäätöksen tulkintatilanteissa voidaan hakea valituskelpoista hallintopäätöstä.

Esityksen mukaisen poikkeamislupamenettelyn soveltamisala olisi rajatumpi kuin esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisen poikkeamisluvan

soveltamisala. Tämä johtuu siitä, että suojellun rakennuksen purkamiskielto perustuu suoraan rakennusperintölain 10 §:ään. Siten poiketa voitaisiin muusta suojelupäätöksen sisällöstä, mutta ei koko suojellun kohteen purkamiskiellosta.

Olosuhteiden muuttuessa suojelupäätöksen voimaantulon jälkeen ensisijaista olisi siten hakea ratkaisua, jonka avulla rakennus suojeluarvoineen voidaan säilyttää. Jollei tämä olisi mahdollista, voitaisiin hakemuksesta tai viranomaisaloitteisesti harkita suojelupäätöksen muuttamista tai kokonaan kumoamista. Tämän vuoksi myös ehdotetaan olosuhteiden muutoksiin perustuva erityissäännös jälkikorvausmenettelystä kumottavaksi, ja sen tarkoittamat tilanteet on otettu huomioon poikkeamisluvan perusteissa. Jälki- ja lisäkorvauksiin on kuitenkin yleissäännökset laissa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977; lunastuslaki), jota sovelletaan korvauksen määräämiseen rakennussuojeluasioissa. Esityksellä myös täsmennettäisiin sitä, että korvausvaatimuksen määräaika perustuu suojelua koskevaan päätökseen.

Osallistuminen rakennusperintölain mukaisissa asioissa

Suojeluesityksen voi nykyisin tehdä omistaja, valtion viranomainen, rakennuksen sijaintikunta, maakunnan liitto ja toimialueellaan sellainen rekisteröity yhteisö, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen. Noin puolet esityksistä on viranomaisaloitteisia ja puolet yksityisten, pääasiassa omistajien ja yhdistysten esityksiä. Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi museolain mukainen alueellinen vastuumuseo sekä saamelaiskäräjät ja kolttien kyläkokous saamelaista rakennusperintöä koskevissa asioissa. Lisäksi rekisteröidyn yhteisön toimiala kirjattaisiin siten, että se selkeästi kattaisi esimerkiksi kaupunginosa- ja kyläyhdistykset, jotka ovat keskeinen esityksentekijäryhmä.

Suojeluesityksestä kuultavien piiriä ja sääntelytapaa ehdotetaan selvennettäväksi. Naapurin käsite yhtenäistettäisiin maankäyttö- ja rakennuslain kanssa. Sääntelyssä huomioitaisiin nykyistä selkeämmin se, että niiden tahojen lisäksi, joita kuullaan aina, on harkittava, millaisten tahojen asiantuntemusta asiakohtaisesti tarvitaan. Erityisesti esityksessä ohjataan huomioimaan esteettömyyttä koskevan asiantuntemuksen hankkiminen niin suojelu- kuin poikkeamislupa-asioissakin.

Valitusoikeudesta ehdotetaan selvyyden vuoksi säänneltäväksi suojelua ja poikkeamislupia koskevien päätösten osalta. Valitusoikeus olisi muuta ympäristölainsäädäntöä vastaavalla tavalla asianosaisella, suojeluesityksen tekijällä, rakennuksen sijaintikunnalla, Museovirastolla ja muulla yleistä etua valvovalla viranomaisella sekä tietyin edellytyksin saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella.

Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon osalta on esityksen taustalla vaikuttavien tekijöiden vuoksi rajoituttu täydentämään osallistumissäännökset asiaa koskevan yleissääntelyn edellyttämälle tasolle. Itsehallinnon kehittämisen osalta on tarkoituksenmukaista seurata muiden keskeisten lakien vireillä olevien kokonaisuudistusten yhteydessä tehtäviä ratkaisuja ennen kuin nyt ehdotettua laajempia muutoksia esitetään rakennusperintölakiin.

Esityksessä on myös käyty läpi rakennusperintölain mukaisten asioiden käsittelyssä tarvittavia asianosaisten henkilötietoja. Asianosaisena olevan kuolinpesän oikeuksien turvaamiseksi ehdotetaan säännöstä viranomaisen oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä Verohallinnolta välttämättömät vainajan ja kuolinpesän osakkaan henkilötiedot tai kuolinpesän hallinnointitiedot. Muilta osin tiedonsaantioikeuksia koskeva sääntely on todettu riittäväksi.

Rikostunnusmerkistöt ja menettely epäiltäessä lainvastaisia tekoja

Rakennusperintölain noudattamista valvovat ELY-keskus ja Museovirasto. Laissa ei ole sääntelyä menettelystä rikosasioissa lukuun ottamatta lain 18 §:ssä säädettyjä tarkastustoimivaltuuksia. Tarkastusta koskevaa sääntelyä ehdotetaan päivitettäväksi vastaamaan nykyistä sääntelytapaa. Samalla ulotettaisiin tarkastus koskemaan myös poikkeamisluvan vastaista toimintaa ja selkeytettäisiin alueellisen vastuumuseon asema tarkastuksissa.

Ympäristörikostorjunnan strategian toimeenpanoon liittyvien suositusten mukaisesti lakiin ehdotetaan lisättäväksi valvovan viranomaisen velvollisuus ilmoittaa poliisille, jos olisi aihetta epäillä rakennusperintölain vastaista tekoa. Tämä velvollisuus osoitettaisiin ELY-keskukselle. Samoin ELY-keskusta tulisi valvovana viranomaisena ja suojelupäätöksen tuntevana asiantuntijana kuulla rikosepäilyjä käsiteltäessä.

Rakennussuojelurikoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 48 luvun 6 §:ssä ja rakennussuojelurikkomuksesta rakennusperintölain 23 §:ssä. Rakennussuojelurikoksen tunnusmerkistö koskee myös maankäyttö- ja rakennuslain nojalla suojeltuja rakennuksia. Sääntelyä täydennettäisiin siten, että lupaehtojen ja muiden suojelua koskevien määräysten vastainen toiminta voisi olla rangaistavaa. Tällä tavoin otettaisiin huomioon rakennusperintölakiin ehdotettu uusi poikkeamislupamenettely sekä maankäyttö- ja rakennuslain lupamenettelyt. Säännöskohtaisissa perusteluissa on otettu huomioon myös lupamenettelyille ominainen tilanne, jossa lupa perustuu hakemusasiakirjoihin.

Yleistä rakennussuojelusta

Rakennussuojelua toteutetaan usean eri lain nojalla. Rakennusperintölaissa säädetään rakennussuojelun tavoitteista ja kriteereistä. Sääntelyä voidaan käyttää tukena myös muun lain nojalla toteutettavassa suojelussa.

Käytetyin rakennussuojelun tapa on maankäyttö- ja rakennuslain mukainen asemakaava. Asemakaavalla suojeltuja rakennuksia on arvioitu olevan yhteensä 15 000 – 20 000. Lukumäärästä saadaan tarkempaa tietoa sitä mukaa, kun kaavoista tulee koneluettavia. Rakennusperintölain ja sitä edeltäneiden lakien nojalla on suojeltu noin 1 300 rakennusta. Lisäksi valtion omistamien rakennusten suojelusta annetun asetuksen (480/1985) ja sitä edeltäneen asetuksen nojalla on suojeltu noin 800 rakennusta. Asetuksen nojalla ei anneta enää uusia päätöksiä. Jos valtio luovuttaa suojellun rakennuksen, se siirtyy yleisen rakennussuojelulainsäädännön piiriin ja suojelupäätös uusitaan. Kirkollisten rakennusten suojelu toteutetaan kirkkolailla (1054/1993) ja lailla ortodoksisesta kirkosta (985/2006). Suojeltuja kirkollisia rakennuksia on arviolta vajaa 1 000.

Rakennusperintölakia käytetään asemakaava-alueiden ulkopuolella. Asemakaava-alueillakin rakennusperintölakia käytetään, jos kohde on esimerkiksi valtakunnallisesti merkittävä ja/tai on tarpeen suojella arvokkaita sisätiloja. Valmisteilla olevassa maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa tarkastellaan lakien keskinäistä rajapintaa.