Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto
Hallitussihteeri Matleena Haapala
20.11.2020

Ympäristövaliokunnalle

Ympäristöministeriön vastine; hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta (HE 182/2020 vp)

Lausunnot

Perustuslakivaliokunta on antanut ympäristövaliokunnalle lausunnon PeVL 38/2020 vp. Asiantuntijalausunnon ympäristövaliokunnalle antoivat ympäristöministeriön ohella opetus- ja kulttuuriministeriö, Museovirasto, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, saamelaiskäräjät, oikeusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Suomen Kuntaliitto, Suomen Yliopistokiinteistöt Oy, Pirkanmaan maakuntamuseo, Suomen Arkkitehtiliitto SAFA ry, Suomen kiinteistöliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Espoon kaupunki, Suomen museoliitto ry ja Suomen Kulttuuriperinnön Tuki ry. Lisäksi Jyväskylän kaupunki on ilmoittanut, ettei sillä ole lausuttavaa.

Yhdenvertaisuuden edistäminen

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ja asiantuntijalausunnoissa pääosin puolletaan luopumista alistusmenettelystä rakennusperintölain mukaisissa asioissa mutta pidetään tärkeänä huolehtia siitä, ettei lain soveltamiskäytäntöjen yhtenäisyys tämän johdosta heikenny. Ympäristöministeriö on käynnistämässä täydennyskoulutuksen, jossa pureudutaan yhdessä ELY-keskusten ja asiantuntijana toimivan Museoviraston kanssa muun muassa siihen, mitkä lainsoveltamiskysymykset edellyttävät yhdenmukaista tulkintaa ja milloin tapauskohtaiset olosuhteet ratkaisevat. Ministeriö myös seuraisi lainsoveltamista sille tiedoksi annettavista ELY-keskusten päätöksistä ja pystyisi jatkossa nykyistä paremmin tukemaan ELY-keskuksia jo valmistelun aikana yksittäisissä soveltamiskysymyksissä sekä yhteisin ohjein. Tarkoitus on myös vahvistaa ELY-keskusten resursointia esittämällä heille yhteistä koordinoivaa tehtävää.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan painottanut vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen toimeenpanoa ja erityisesti sen 4 artiklan 3 kappaleen neuvottelu- ja osallistamisvaatimusta sekä 9 artiklan määräyksiä esteettömyydestä ja saavutettavuudesta. Yleissopimuksen toimeenpano on hallituksen esityksessä otettu huomioon siten, että poikkeamisluvan myöntämistä harkittaessa

otetaan huomioon rakennuksen käyttäjän olosuhteet ja esimerkiksi esteettömyyden puutteet voivat muodostua poikkeamisluvan perusteeksi. Lisäksi lakiesitys ohjaa tapauskohtaisesti kuulemaan liikkumis- ja toimimisesteisiä henkilöitä edustavia tahoja suojeluesityksiä ja poikkeamislupahakemuksia käsiteltäessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettujen yleissopimuksen artiklojen merkitystä tullaan myös lain toimeenpanon ohjauksessa painottamaan.

Suojeluesityksen tekeminen

Suojeluesityksen tekemiseen oikeutettuja tahoja koskevia täydennysehdotuksia lausunnoissa pääasiassa kannatetaan. Suomen yliopistokiinteistöt Oy:n lausunnossa tuodaan kuitenkin kiinteistönomistajan näkökulmasta esille perusteettomien esitysten riski ja mahdollinen esityksentekijöiden asiantuntemuksen puute.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin toteuttamiseksi aloiteoikeus rakennussuojeluasioissa on mahdollistettava muillekin kuin omistajille ja viranomaisille. Rakennusperintölaissa tämä mahdollisuus kanavoidaan rekisteröidyn yhteisön kautta käytettäväksi ja sen käyttöön liittyy myös yhteisön toimialaa koskeva kynnys. Nyt ehdotettu muutos liittyy tuon kynnyksen selventämiseen. Toimialakynnyksenä "kulttuuriperinnön vaaliminen" on käytännössä osoittautunut riittämättömäksi kuvaamaan ja turvaamaan perustuslaissa tarkoitettua mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ja siksi ehdotetaan lisäystä "rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen". Esityksentekijältä ei voida edellyttää rakennussuojelulainsäädännön asiantuntemusta. On totta, että esimerkiksi yhdistys voi olla pienenkin joukon yhtä tarkoitusta varten perustama, mutta suojeluesityksen tekeminen muussa kuin varsinaisessa tarkoituksessaan on poikkeuksellista eikä voi sinänsä estää lainsäädännön laatimista vilpittömässä mielessä toimivia asukkaita ajatellen.

Vastuumuseoiden asema

Alueelliset ja valtakunnalliset vastuumuseot voisivat esityksen 5 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohtien nojalla tehdä suojeluesityksiä ja niiltä voitaisiin 7 ja 10 b §:n nojalla tarvittaessa pyytää lausuntoja suojeluesityksistä sekä poikkeamislupahakemuksista.

Suomen museoliitto ry:n lausunnossa ehdotetaan valtakunnallisten vastuumuseoiden lisäämistä myös viranomaisia koskevan 4 §:n 3 momenttiin ja tarkastusoikeutta koskevan 18 §:n 2 momenttiin alueellisten vastuumuseoiden ohelle. Hallituksen esityksessä valittu rajaus perustuu siihen, että näissä lainkohdissa viitataan erityisesti viranomaistehtäviin, joissa vastuumuseo voi olla valvovien viranomaisten tukena ja täydentävänä resurssina. Alueellisten vastuumuseoiden tehtävistä rakennetun ympäristön asiantuntijoina säädetään museolain (314/2019) 7 §:ssä, joka sisältää myös virkavastuusäännökset näiden tehtävien osalta ja tämä sääntely mahdollistaa niiden

toimimisen viranomaistehtävissä. Valtakunnallisen vastuumuseon tehtävästä muun muassa erikoisalansa kulttuuriperinnön valtakunnallisena asiantuntijana säädetään museolain 9 §:ssä, mutta tehtävä ei vastaavalla tavalla rinnastu viranomaistehtäviin.

Poikkeamisluvan edellytykset

Hallituksen esityksessä ehdotettua poikkeamislupamenettelyä pidetään asiantuntijalausuntojen perusteella tarpeellisena. Sen arvioidaan kuitenkin voivan lisätä ELY-keskusten työmäärää. Suomen museoliitto ry muun muassa arvioi, että sääntelyn väljyys voisi rohkaista hakemaan paljonkin lupia.

Ehdotettu poikkeamislupasääntely mahdollistaisi luvan myöntämisen erityisen painavasta rakennusperinnön käyttöä tai hoitoa edistävästä perusteesta ja jättäisi ELY-keskukselle harkintavallan luvan myöntämisestä. Tiettyä väljyyttä luvan edellytyksissä ja harkintavaltaa luvan myöntämisessä puoltaa suojeltujen rakennusten ja niitä koskevien olosuhteiden yksilöllisyys. Ehdotettu sääntely sisältäisi myös hakemuksia suuntaavia elementtejä eli 10 a §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tunnistetut soveltamistilanteet rakennuksen osan vahingoittuminen ja rakennuksen käyttämisen estyminen. Mainittujen tilanteiden arvioidaan kattavan suuren osan poikkeamistarpeista. Vaikka voimassa olevia suojelupäätöksiä on valtakunnallisesti vain 331 ja pääsääntönä on rakennusten käyttö ja hoito yhteistyössä Museoviraston kanssa suojelupäätösten puitteissa, on mahdollista, että sääntelyn voimaantulo toisi esille piileviä poikkeamistarpeita ja aiheuttaisi siten aluksi useitakin hakemuksia vuositasolla. Suojelupäätöksiä on voimassa 1960-luvulta alkaen, joten joissakin tilanteissa koko suojelupäätöksen päivittäminen voisi osoittautua välttämättömäksi.

Suomen Arkkitehtiliitto SAFA ry on lausunnossaan katsonut, että ehdotetun 10 a §:n 1 momentin 2 kohdan muotoilu painottaa liiaksi rakennuksen käyttötarpeita suhteessa sen suojeluarvoihin. Lainkohdassa käyttötarkoituksella tarkoitetaan perustelujen mukaan rakennuksen suojelupäätöksen aikaista käyttötarkoitusta tai käyttötarkoitusta, johon rakennus on suojelupäätöstä noudattaen muutettu. Saman pykälän ehdotettu 2 momentti rajaisi myös sellaiset uudet käyttötarkoitukset pois, joita ei voi sopeuttaa suojelukohteeseen. Lisäksi toimenpidesuunnitelman pakollisuus ja lupaehdot turvaisivat suojeluarvojen säilymistä. Lainvalmistelussa on tällä tavoin haettu sääntelykokonaisuutta, joka mahdollistaisi hallittuja muutoksia turvaten rakennussuojelun tavoitteet ja ottaen huomioon rakennuksen omistajien ja käyttäjien oikeuksia ja olosuhdemuutoksia.

Kuulemismenettelyt ja muutoksenhaku

Suomen Yliopistokiinteistöt Oy nostaa lausunnossaan esiin suojelumenettelyn liiallisen perustumisen kirjallisiin lausuntoihin. Lausunnonantaja on siinä oikeassa, että

rakennussuojeluasioiden käsittelyssä hallintolain 38 §:n mukaisella katselmuksella ja rakennusperintölain 10 §:ssä säädetyllä omistajan kanssa tehtävällä yhteistyöllä myös suullisena neuvottelemisena on keskeinen merkitys. Näihin säännöksiin perustuu suullinen menettely kaikissa sellaisissa suojeluasioissa, joissa on syytä harkita myönteisen suojelupäätöksen antamista. Asiaan tullaan kiinnittämään huomiota toimeenpanon ohjauksessa.

Rakennusperintölain 7 §:n 2 momentin mukainen tilaisuus on tarkoitettu laajemmaksi yleisön kuulemistilaisuudeksi yhteisön kannalta merkittävämpien rakennusten suojeluasioissa. Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n lausunnossa katsotaan, että lisäksi suojeluesityksistä ja poikkeamislupahakemuksista tulisi ilmoittaa julkisesti verkossa ja varata yleisölle mahdollisuus ilmoittaa mielipiteensä. Tämä voidaan myös ottaa huomioon lain toimeenpanon ohjauksessa, vaikkakaan itse laissa ei vielä tarkemmin säännellä sähköisestä asioinnista tai tietojen avaamisesta tulevaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry myös pitää esitettyä valitusoikeussäännöstä liian suppeana. Esitys perustuukin pääasiassa nykytilan selventämiseen, koska valitusoikeuden jääminen yleislainsäädännön tulkinnan varaan on koettu epäselväksi. Esitys merkitsee valitusoikeuksien laajentamista varsinaisesti siten, että valittamiseen oikeutettujen esityksentekijöiden ja kuultavien asianosaisten käsitteet tulisivat kattavammiksi. Tällaisenakin ehdotettua valitusoikeussääntelyä on toisaalta pidetty lakiluonnoksen lausuntokierroksella myös liian laajana. Valitusoikeussääntelyn toimivuutta on tarkoitus arvioida, kun nyt rakennusperintölakiin ehdotettavasta muutoksenhaun sääntelystä kertyy käytännön kokemusta. Asia on myös läheisessä yhteydessä uudistettavan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) valitusoikeussääntelyyn.

Suomen Kulttuuriperinnön Tuki ry:n lausunnossa kannatetaan muutoksenhaun keskittämistä yhteen hallinto-oikeuteen. Ratkaisu hajauttaisi kuitenkin samaa kohdetta koskevia maankäytön valitusasioita eri tuomioistuimiin. Hallinto-oikeuksien asiantuntemusta rakennussuojeluasioissa tukee niiden jo soveltama maankäyttö- ja rakennuslaki. Esitys ei myöskään lausuntokierroksella herättänyt huolta hallintotuomioistuinten taholta.

Saamelaisten oikeudet

Hallituksen esityksen mukaiset saamelaiskäräjiä, kolttien kyläkokousta ja Saamelaismuseo Siidaa koskevat säännökset on saamelaiskäräjien kanssa käydyn neuvottelun ja lausuntokierroksen jälkeen viimeistelty siten, että saamelaiskäräjiä ja

kolttien kyläkokousta on pyydetty tarkastamaan ne ja niihin on tehty tarkastuksissa pyydetyt korjaukset.

Lainvalmisteluun ei kuitenkaan pystytty sisällyttämään saamelaiskäräjien jo aiemmin esittämän yhteispäätösmenettelyn sekä ohjaus- ja kehittämistehtävien siirtämisen valmistelua. Ympäristöministeriö on vuonna 2018 edentänyt oikeusministeriön koordinoitavaksi saamelaiskäräjien ehdotuksen työryhmän perustamisesta saamelaisten kulttuuriperintöhallinnon organisoimisen suunnittelemiseksi. Asia ei valitettavasti silloin vielä edennyt, mutta nyt käynnissä olevien maankäyttö- ja rakennuslain sekä luonnonsuojelulain (1096/1996) kokonaisuudistusten samoin kuin alkavan muinaismuistolain (295/1963) kokonaisuudistuksen kautta kysymys saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittämisestä tulee poikkihallinnollisessa valmistelussa ratkaistavaksi. Nyt käsiteltävänä olevassa suppeammassa rakennusperintölain osauudistuksessa ei siten linjata kysymystä, joka on ratkaistavana puheena olevissa kokonaisuudistuksissa. Toisaalta rakennusperintölain muutosesitystä ei ole voitu viivyttää mainittujen kokonaisuudistusten jälkeiseen aikaan alistusmenettelyyn liittyvien ongelmien vuoksi. Saamelaisten oikeuksia koskevan sääntelyn osalta esityksessä ehdotetut ratkaisut on siten nähtävä välivaiheena.

Tältä pohjalta voidaan kuitenkin saamelaiskäräjien lausunnossaan esittämällä tavalla yhteistyössä alkaa kehittää nykyisen saamelaisen ja saamelaisten kotiseutualueen rakennusperinnön suojelun toimintamallia itsehallinnon kannalta asianmukaisten, käytännön menettelyjen luomiseksi ja hallinnollisten resurssien siirtämiseksi saamelaiskäräjille perustuslain edellyttämällä tavalla. Ympäristöministeriö huolehtii yhteistyön sisällyttämisestä lainmuutoksen toimeenpanoon ja samalla seurataan tiiviisti muiden lakien valmistelussa tapahtuvaa kehitystä.

Suhde maankäyttö- ja rakennuslakiin

Erityisesti Suomen Arkkitehtiliitto SAFA ry:n ja Suomen Kulttuuriperinnön Tuki ry:n lausunnoissa nousee esille myös kulttuuriympäristöjen vaaliminen kaavoituksella sekä rakennusperintölain ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kaavasuojelun suhde. Näitä kysymyksiä käsitellään maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta koskevassa esitysluonnoksessa, jonka on tarkoitus tulla lausuntokierrokselle vuonna 2021. Valmistelussa lähtökohtana on säilyttää mahdollisuus tietyin edellytyksin soveltaa rakennusperintölakia asemakaava-alueillakin.