



Perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010; rakennusperintölaki) lähtökohta on se, että perustuslain 15 §:ssä säädettyä omaisuudensuojaa voidaan rajoittaa rakennussuojelupäätöksin. Tätä lähtökohtaa on käsitelty perustuslakivaliokunnan lausunnossa 6/2010 vp, kun laki on säädetty.

Nyt käsiteltävänä oleva muutosesitys koskee menettelyjä, joita noudattaen rakennus voidaan suojella, suojelun noudattamista valvoa ja suojelua tarkastella uudelleen. Esitys liittyy useiden perusoikeuksien toteutumiseen. Esityksen keskeisimmät ehdotukset liittyvät omaisuudensuojan ohella perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen, 20 §:ssä säädettyyn vastuuseen ympäristöstä ja 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan. Lisäksi esitys sisältää ehdotuksia, jotka liittyvät perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän suojaan sekä 17 ja 121 §:ssä säädettyyn saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon.

Esitys sisältää myös asetuksenantovaltuuksia, joita on tarkasteltava perustuslain 80 §:n valossa.

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.

Esityksen valmistelussa on pohdittu sitä, miten tämä muutos vaikuttaisi omaisuudensuojan, oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Muutoksen tarkoituksena on edistää hyvää hallintoa siten, että rakennussuojeluasioiden viranomaisprosessi olisi selkeä ja ymmärrettävä eikä asioiden käsittely pitkittyisi usean vaiheen vuoksi. Muutos on tarpeellinen myös siksi, että lainvalmistelu ja



täytäntöönpanon ohjaus sekä toisaalta lain soveltaminen erottuisivat selkeästi eri viranomaisten tehtäviksi.

Muutos edellyttää kuitenkin yhdenvertaisuutta tukevia toimia, sillä alistusmenettelyssä on ollut hallintovalitusta enemmän keinoja edistää lain yhdenmukaista soveltamista. Ympäristöministeriö on käynnistämässä täydennyskoulutuksen, jossa pureudutaan yhdessä ELY-keskusten ja asiantuntijana toimivan Museoviraston kanssa 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.

Muutoksenhaun osalta on harkittu oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönottoa alistusmenettelyn tilalle, mutta sen ei ole katsottu oleellisesti parantavan asianosaisten oikeusturvaa aiheuttamaansa prosessin pitkittymiseen nähden. Sen sijaan tärkeää on soveltamiskäytännössä painottaa laissa jo olevien oikeusturvamenettelyjen, kuten suojelumääräyksien laatimista koskevan yhteistyön, merkitystä.

Kaiken kaikkiaan panostukset rakennussuojeluasioiden valmistelun laadukkuuteen ELY-keskuksissa ja Museovirastossa ovat suojelua koskevan päätöksen jälkeen ajoittuviin menettelyihin nähden tehokas tapa turvata perusoikeuksien toteutumista.

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.

Poikkeamislupamenettely

Rakennusperintölaissa ei ole poikkeamislupamenettelyä, vaan suojelupäätös voidaan ainoastaan muuttaa tai kumota. Pääasiassa suojelupäätökset ovat joustavia, ja korjaus- ja muutostoimenpiteitä toteutetaan Museovirastoa kuullen. Omaisuudensuojaan liittyvää vapaata käyttöoikeutta rajoittavan luonteensa vuoksi 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.

Poikkeamislupamenettely lisäisi suojellun rakennuksen omistajan ja haltijan käytettävissä olevia menettelyjä saada lainvoimainen suojelupäätös tarkasteltavaksi.

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 määrittämiseen rakennussuojeluasioissa. Esityksellä myös täsmennettäisiin sitä, että korvausvaatimuksen määräaika perustuu suojelua koskevaan päätökseen.

Osallistuminen rakennusperintölain mukaisissa asioissa

Osallistumista koskevaan sääntelyyn ehdotetaan täydennyksiä, joiden tarkoitus on edistää yhdenvertaisuutta, hyvää hallintoa ja mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

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.

Kuultavan naapurin käsite yhtenäistettäisiin maankäyttö- ja rakennuslain kanssa, kun se nykyisin on tätä suppeampi. 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 selvyiden vuoksi säänneltäväksi suojelua ja poikkeamislupia koskevien päätösten osalta. Valitusoikeus olisi asianosaisella,



suojeluesityksen tekijällä, rakennuksen sijaintikunnalla, Museovirastolla ja muulla yleistä etua valvovalla viranomaisella sekä tietyin edellytyksin saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella. Viranomaisen valitusoikeus on ympäristölainsäädännössä käytössä perustuslain 20 §:ssä säädettyyn ympäristövastuuseen kiinnittyvistä syistä ja sen käyttämistä rajoittaa suhteellisuusperiaate ja viranomaisen harkintavallan väärinkäytön kieltö.

Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon osalta on esityksen taustalla vaikuttavien tekijöiden vuoksi rajoitettu täydentämään osallistumisäännökset asiaa koskevan yleissääntelyn edellyttämälle tasolle. Valmistelussa on kiinnitetty huomiota siihen, että sääntely takaisi saamelaishallinnolle mahdollisuudet arvioida vireillä olevan asian vaikutukset saamelaisten oikeuksiin saamelaisten itsehallintoalueella ja kolta-alueella aina sekä myös alueen ulkopuolella, kun asia koskee saamelaista rakennusperintöä. Päätöksenteon organisoinnin kehittämisen osalta seurataan muiden keskeisten lakien vireillä olevissa kokonaisuudistuksissa tehtäviä ratkaisuja. Rakennusperintölakiin nyt ehdotettavien muutosten toimeenpanossa otetaan myös huomioon yhteistyön kehittäminen saamelaishallinnon ja Saamelaismuseo Siidan kanssa.

Esityksessä on myös käyty läpi rakennusperintölain mukaisten asioiden käsittelyssä tarvittavia asianosaisten henkilötietoja. Käsittelyn perusteeksi on tunnistettu tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 6 artiklan 1 kohdan e alakohta (yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen) sekä täydentävästi c alakohta (rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattaminen). 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. Pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettujen tilojen tarkastamista koskevat erityiset edellytykset ehdotetaan säilytettäväksi ennallaan.

Ympäristörikostorjunnan strategian toimeenpanoon liittyvien suositusten mukaisesti lakiin ehdotetaan lisättäväksi valvovan viranomaisen velvollisuus ilmoittaa poliisille, jos



olisi aiheutta 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.

Asetuksenantovaltuudet

Esitys sisältää myös asetuksenantovaltuuksien päivityksen. Ehdotetut valtuudet liittyvät suojeluesityksen ja poikkeamislupahakemuksen sisällön tarkentamiseen sekä kuulemisen järjestämiseen. Asetuksen antamista on tarkoituksenmukaista harkita, kun poikkeamismenettelystä kertyy kokemuksia ja sähköinen asiointi edistyy.