

Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennussuojelua koskevaksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Rakennuksia voidaan nykyisin suojella sekä rakennuslain että kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta annetun lain nojalla. Jälkimmäisen lain nojalla on saatettu suojeltaviksi muutamia kymmeniä kulttuurihistoriallisesti merkittäviä rakennuksia. Pääasiassa on kysymys ollut tapauksista, joissa rakennuksen omistaja ei ole vastustanut suojelua. Viime aikoina on rakennuslain mukaisessa asemakaavoituksessa enenevässä määrin suojeltu tai muutoin pyritty säilyttämään rakennettua ympäristöä. Tosin rakennuslainkaan säännökset eivät riittävästi velvoita rakennussuojeluun. Säännösten puutteellisuuden ja tulkinnanvaraisuuden takia suojelua ei ole voitu toteuttaa siinä määrin kuin yhteiskuntakehityksen vaatimukset edellyttävät. Joissakin tapauksissa kahdenlaisen lainsäädännön samanaikainen soveltaminen on aiheuttanut käytännössä ongelmallisia tilanteita.

Esityksessä ehdotetaan kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta annettu laki korvattavaksi uudella rakennussuojelulailla. Lisäksi rakennuslakiin ehdotetaan lisättäväksi rakennussuojelua koskevia säännöksiä. Tärkein muutos nykyiseen tilanteeseen on, että esityksen mukaan rakennuksia suojeltaisiin asema- ja rakennuskaava-alueilla pääasiassa rakennuslain nojalla. Pääsääntöisesti vain niissä tapauksissa, joissa rakennuslain säännösten nojalla ei voida toteuttaa suojelua tai ainakaan riittävästi turvata rakennuksen pysyvää säilymistä sovellettaisiin rakennussuojelulakia. Muutoin rakennussuojelulaki tulisi lähinnä sovellettavaksi kaavoittamattomilla alueilla. Näin vältetään ne vaikeudet, jotka aiheutuvat mahdollisuudesta soveltaa kahta eri lakia samaan tapaukseen.

Rakennussuojelulakiehdotukseen on sisällytetty aikaisempaa tarkemmat korvaussäännök-

set. Lähtökohtana on, että suojelupäätöksen antamisen aikaista rakennuksen käyttötapaa suojellaan. Mikäli suojelupäätöksessä olennaisesti poiketaan tästä, on omistajalla oikeus saada kärsimästään haitasta ja vahingosta korvaus.

Rakennussuojelulain soveltamisalaa on laajennettu siten, että suojelluksi voitaisiin saattaa, paitsi yksittäisiä rakennuksia ja rakennusryhmiä, myös suppeahkoja yhtenäisiä kokonaisuuksia. Suojelun turvaamiseksi ehdotetaan, että lääninhallituksen tulee kieltää ryhtyminen rakennuksen kulttuurihistoriallista arvoa vaarantaviin toimenpiteisiin aina kun kyseessä saattaa olla rakennussuojelulaissa tarkoitettu rakennus, kunnes kysymys suojelluksi saattamisesta on lainvoimaisesti ratkaistu.

Museoviraston käyttöön on jo nyt osoitettu valtion tulo- ja menoarviossa määräraha kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten kunnostamiseen. Lisäksi tulisi tulo- ja menoarviossa varautua riittävässä määrin suojelusta mahdollisesti aiheutuvien korvausten maksamiseen. Vastaavanlaiset määrärahat on osoitettu myös luonnonsuojelualueiden omistajille maksettavia korvauksia varten luonnonsuojelulain (594/81) nojalla.

Esityksen tavoitteena on siirtää rakennussuojelun painopistettä kaavoitetuilla alueilla rakennuslain soveltamisalalle. Tämän johdosta ehdotetaan asema- ja rakennuskaavan laatimista koskevia oikeusohjeita täydennettäväksi niin, että kaavoissa on nykyistä paremmin otettava huomioon rakennussuojelun vaatimukset. Myös rakennuslain säännökset suojelusta aiheutuvista korvauksista ehdotetaan muutettaviksi rakennussuojelulain periaatteita vastaaviksi.

Ehdotetut lait on tarkoitus saattaa voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun eduskunta on ne hyväksynyt.

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

1.1. Tavoitteet

Rakennetun ympäristön muutokset ovat kahden viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana olleet erittäin suuret. Rakennuskannan yleisen uudistamisen yhteydessä on maassamme purettu runsaasti myös kulttuurihistoriallisen merkityksensä vuoksi arvokkaita rakennuksia. Pelkästään 1960-luvulla poistui yli 50 vuotta vanhasta asuinrakennuskannasta lähes kolmannes. Yhtenäiset rakennetut alueet ovat niin kaupungeissa kuin maaseudullakin pirstoutuneet, vaikka monasti olisi voitu saavuttaa sama hyöty hyväksikäyttämällä vanhaa rakennuskantaa.

Rakennussuojelu on toimintaa, jolla pyritään estämään kulttuurihistoriallisesti tai muuten arvokkaan rakennuskannan purkaminen ja ohjaamaan rakennetun ympäristön muutoksia sellaisiksi, että ympäristön luonne säilyy. Käytössä olevan rakennuskannan säilyttämisellä on huomattava merkitys yhdyskuntien suunnitelmallisessa kehittämisessä. Käyttökelpoinen sekä esteettisesti ja historiallisesti arvokas rakennuskanta on yhdyskuntien eheyden ja monipuolisuuden kannalta pyrittävä säilyttämään.

Rakennussuojelun yhteiskunnallinen merkitys painottuu kolmesta näkökulmasta. Ensinnäkin rakennussuojelulla on kulttuuripoliittisesti tärkeä merkityksensä. Tältä kannalta rakennussuojelun asiana on välittää ja havainnollistaa maamme historiallista kehitystä leimaavaa perinnettä niiltä osin kuin se ilmenee rakennuskulttuurissamme. Rakennettuun ympäristöön liittyvän perinteen hävittäminen on jo aiheuttanut kansallisen omaleimaisuuden vakavaa vähenemistä.

Toiseksi olemassa olevan rakennuskannan säilyttämisellä on huomattava kansantaloudellinen merkitys. Käyttökelpoisen rakennuskannan kunnossapidamisella ja parantamisella voidaan saavuttaa huomattavia kokonaistaloudellisia kustannusten säästöjä verrattuna rakennuskannan ennenaikaisesta uudistamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

Kolmanneksi rakennussuojelun merkitystä on painotettu voimakkaasti asunto- ja sosiaalipoliittisista lähtökohdista (Asuntojen ja asuinrakennusten perusparantaminen, komiteamietintö

1977: 43). Valtion peruskorjauslainoitus onkin viime vuosina lisääntynyt. Perusparannustoiminnalla, jota muun muassa pyritään edistämään lailla asuntojen perusparantamisesta (34/79), on rakennussuojelun tavoitteita voimakkaasti tukeva merkityksensä.

Rakennuskulttuurin suojeleminen on muissa sivistystasollamme olevissa maissa yleensä järjestetty pysyväle kannalle, ja valtiolla on niissä keinot ohjata kehitystä rakennuskulttuuria suojaamaan suuntaan. Keinot perustuvat yleensä maankäytön suunnittelua, rakennusten saneerausta ja rakennusmuistomerkkejä koskevan lainsäädännön yhteensovittamiseen sekä taloudellisten tukimuotojen laajamittaiseen käyttöön. Esityksen mukaiset uudistukset, joilla toteutettaisiin rakennussuojelulain ja rakennuslain tarkoituksenmukainen yhteensovittaminen yhdessä vireillä olevan perusparantamistoiminnan ja taloudellisten tukimuotojen lisäämisen kanssa, vastaavat Yhdistyneiden Kansakuntien kasvatustiede- ja kulttuurijärjestön Unescon 19:ssä yleiskokouksessa hyväksyttyä suositusta "historiallisten alueiden suojelemisesta ja asemasta nykypäivän yhteiskunnassa".

1.2. Keinot

Keinot, joilla rakennussuojelua voidaan toteuttaa, ovat periaatteessa olemassa. Rakennuslainsäädännön, asuntotuotanto- ja maankäyttölainsäädännön ja kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelemisesta annetun lain (572/64) nojalla on rakennetun ympäristön suojelemisesta voitu jossakin määrin huolehtia. Ongelmana kuitenkin on, että edellä mainittujen lainsäädäntöjen suhteet ovat epäselviä. Samoin säännösten aukollisuus ja tulkinvaraisuus on tehnyt mahdolliseksi arvokaiden rakennusten purkamisen ennenkuin suojeleminen on lainvoimaisesti ratkaistu.

Kaavoitetuilla alueilla rakennuslainsäädäntö soveltuu parhaiten suojeleminen toteuttamiseen. Tällöin voidaan suojelemitavoitteet ottaa huomioon joustavasti yhdessä muiden maankäyttöön liittyvien tavoitteiden kanssa. Ehdotettavan rakennussuojelulain ja rakennuslain soveltamisalueiden selvittäminen, suojeleminen aiheutuvia korvauksia koskevien säännösten uusiminen sekä

rakennussuojelun korostaminen kaavoituksessa ovat esityksen keskeiset keinot rakennussuojelun tehostamiseksi.

Rakennussuojelulakia sovellettaisiin ehdotuksen mukaan ensisijassa kaavoittamattomilla alueilla. Asema- ja rakennuskaava-alueella samoin kuin alueella, jolla on voimassa rakennuskielto mainitun kaavan laatimista tai muuttamista varten, sitä sovellettaisiin pääsääntöisesti vain, jos suojele ei ole mahdollista rakennuslain (370/58) säännösten nojalla tai jos kaavamääräyksiin ei voida riittävästi turvata arvokkaaksi määritellyn rakennusmuistomerkin pysyvää säilymistä.

Rakennusten säilyminen ja asianmukainen hoito perustuu kuitenkin ennen muuta rakennusten omistajien omaehtoiisiin toimiin. Rakennussuojelussa onkin painotettava vapaaehtoisen suojelun merkitystä, tapahtuu se sitten omatoimisesti taikka ohjauksen ja tukitoimenpiteiden kautta. Myös kuntien myönteinen asennoituminen rakennussuojeluun ja sen mukainen kaavoittaminen ovat erittäin merkityksellisiä rakennussuojelun tarkoituksien saavuttamiseksi. Tässä tehtävässä on myös olennainen osuutensa kulttuurihallinnon riittävillä vaikutusmahdollisuuksilla maankäyttöä suunniteltaessa niin kunnallisiin keskushallintotasollakin.

2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Laki kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta annettiin 27 päivänä marraskuuta 1964. Asetus kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta (279/65) annettiin 29 päivänä toukokuuta 1965. Lain nojalla on saatettu suojelluiksi noin 40 rakennusta. Kaikkiaan on lain voimassaoloaikana sen soveltamista koskevia asioita ratkaistu valtioneuvostossa noin 60.

Lain säätämisaikana ja erityisesti lakia valmisteltaessa kaupungistuminen ja vanhojen alueiden uudelleen rakentaminen ei ollut siinä määrin rakennussuojeluun pakottava ilmiö kuin nykyisin. Rakennuslain ja rakennusasetuksen (266/59) säätämisen yhteydessä kumottiin vuoden 1932 rakennussääntö (41/32). Samalla luovuttiin sen 83 §:ään sisältyneestä mahdollisuudesta julistaa alue niin sanotuksi vanhaksi

kaupunginosaksi rakennussäännössä säädettyine oikeusvaikutuksineen. Kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta annettu laki tuli koskemaan yksittäisiä, erityisen huomattavina pidettyjä suojeltavia rakennuksia. Lain soveltamisessa noudatettavia menettelytapoja ja rakennuksen omistajan oikeusasemaa koskevat säännökset poikkeavat olennaisesti rakennuslain säännöksistä.

Asema- ja rakennuskaavaa laadittaessa on otettava huomioon erilaisia vaatimuksia, jotka saattavat olla keskenään ristiriidassa. Toisen korostaminen saattaa johtaa toisen väistymiseen. Kaavan laatimista koskevissa säännöksissä on ensisijainen huomio kohdistettu näkökohtiin, jotka ovat tärkeitä yhteiskunnan kehityksen ja hyvinvoinnin kannalta, eli yleisen edun vaatimuksiin. Esimerkkeinä näistä ovat terveellisyys, liikenteen, viihtyisyyden ja kauneuden vaatimukset. Vielä tehokkaammin on pyritty turvaamaan puisto- ja muiden virkistysalueiden riittävyys. Niitä tulee järjestää riittävästi kaupungin eri osiin ja nimenomaan on painotettu, ettei näihin tarkoituksiin aikaisemmin varattua alaa ilman erityistä syytä ole lupa supistaa (rakennuslain 34 § 2 mom.). Lisäksi on rakennusasetuksen 32 §:ssä säädetty, että "historiallisesti, kulttuurihistoriallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia ja kaupunkikuvaa on mikäli mahdollista suojeltava ja säilytettävä eikä ilman pakottavaa syytä hävitettävä".

Rakennuslain säännökset ovat varsin joustavia ja antavat mahdollisuuden kulloinkin vallitsevien kehittämistavoitteiden huomioon ottamiseen kaavaa laadittaessa. Säännöksiä on kuitenkin pidettävä puutteellisina siinä suhteessa, ettei olemassa olevan rakennuskannan huomioon ottamisesta ole riittävän pakottavia säännöksiä. Myös suojelumääräyksen asema- tai rakennuskaavaan ottamista koskevia oikeudellisia edellytyksiä on pidettävä rakennussuojelun kannalta epätydyttävänä. Rakennuslain 135 §:n säännökset koskevat kaikkia kaavoja ja erilaisia suojelutapauksia alkuperäisen luonnon säilyttämisestä rakennetun ympäristön suojeluun. Suojelumääräyksen kohtuullisuusedellytys on yksityiskohtaisten kaavojen kohdalla siten vaikeasti arvosteltavissa pyrittäessä suojelemaan olemassa olevaa rakennuskantaa.

Rakennussuojelulain soveltaminen on käytännössä muodostunut usein sattumanvaraiseksi. Rakennussuojelusta vastaavat viranomaiset eivät

ole riittävän varhaisessa vaiheessa saaneet tietoa rakennuksen purkamisaikeista tai muista rakennussuojelua vaarantavista toimenpiteistä ryhtyäkseen lain soveltamista tarkoitaviin toimenpiteisiin. Toisaalta lakia on saatettu soveltaa vasta, kun rakennushankkeen toteuttamiseksi on ryhdytty toimenpiteisiin kaavan muuttamiseksi tai rakennuslupan hakemiseksi taikka kun alue on luovutettu käytettäväksi rakentamiseen. Suojeltavaksi määrittämisestä on tällöin saatanut aiheutua taloudellisia vahinkoja, jotka olisi voitu välttää, mikäli kyseiset kohteet olisi voitu ajoissa määrätä suojelluiksi. Lisäksi suojeltavaksi esitetty rakennus on voitu purkaa ennenkuin suojeluasia on lainvoimaisesti ratkaistu, jos lääninhallitus ei ole antanut kieltoa rakennuksen kulttuurihistoriallista arvoa vaarantaviin toimenpiteisiin ryhtymisestä taikka jos kielloille asetettu enintään vuoden pituinen määräaika on kulunut umpeen.

2.2. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Rakennussuojelulainsäädännön uudistamisen tarve ja edellä selostetut epäkohdat ovat johtaneet moniin valmistelutoimiin. Opetusministeriö asetti 18 päivänä toukokuuta 1966 toimikunnan, jonka tehtäväksi annettiin valmistella perusteltu ehdotus siitä, miten kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta annettuja säännöksiä olisi muutettava ja täydennettävä niin, että niissä olevat aukot ja epätasällisyydet poistuisivat ja että suojeluun liittyvät hallinnolliset tehtävät ja suojelun rahoitus tulisivat paremmin järjestetyiksi. Rakennussuojelun tehostamistoimikunnan mietinnön (komiteamietintö 1967: B 18) pohjalta ei lainvalmistelua jatkettu. Eräänä syynä oli, että oikeusministeriö ei katsonut olevan syytä ryhtyä tekemään periaatteellista laatua olevia muutoksia lakiin, joka oli ollut voimassa vain vähän aikaa.

Valtioneuvosto asetti joulukuun 28 päivänä 1972 komitean, jonka tehtäväksi annettiin viireillä oleva rakennuslainsäädännön kokonaisuudistus huomioon ottaen toimittaa selvitys siitä, millaisen rakennustaiteellisesti, historiallisesti tai maisemallisesti merkittävien rakennusten ja rakennettujen kokonaisuuksien suojelemista varten tarvittavan organisaation tulisi olla, selvitys niistä periaatteista, joita lainsäädäntöä tältä osin kehitettäessä olisi noudatettava sekä selvitys suojeltavien kohteiden ylläpidosta ja

kohentamisesta aiheutuvasta kustannusten jakautumisesta valtion, kuntien ja yksityisten kesken.

Rakennussuojelukomitean mietinnöstä (komiteamietintö 1974: 80) hankittujen lausuntojen jälkeen valtioneuvosto teki 25 päivänä syyskuuta 1975 rakennussuojelun kehittämistä koskevan periaatepäätöksen, jossa muun muassa edellytetään, että ensi tilassa valmistellaan ja esitellään hallituksen esitys rakennussuojelua koskevan lainsäädännön tarkistamisesta. Opetusministeriö asettikin 31 päivänä joulukuuta 1975 sisäasiainministeriön ja opetusministeriön edustajista työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin rakennussuojelukomitean mietinnön ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta valmistella ehdotukset kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta annetun lain tarkistamisesta ja tarpeelliseksi katsomistaan rakennussuojeluun liittyvistä rakennuslain muutoksista.

Esitys perustuu keskeisiltä osiltaan edellä mainitun työryhmän ehdotukseen. Kiinteistönomistajan oikeus korvaukseen vastaa esityksessä niitä periaatteita, joita jo rakennussuojelun tehostamistoimikunnan mietinnössä oli esitetty. Rakennuslain ja rakennussuojelulain soveltamista koskevat periaatteet vastaavat rakennussuojelukomitean mietinnössä esitettyjä suuntaviivoja. Uudistus vastaa myös rakennuslainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelussa omaksuttuja periaatteita kaavoituksessa huomioon otettavista rakennussuojelutavoitteista.

Esitysluonnoksesta on hankittu lausunnot keskeisiltä valtion viranomaisilta. Lausunnoissa on pidetty lainsäädännön tarkistamista tarpeellisenä ja kiireellisenä tehtävänä. Lausunnoissa esitetyt yksityiskohtaiset huomautukset, erityisesti oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön esittämät, on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon.

2.3. Rakennussuojelu muissa pohjoismaissa

Kaikissa Pohjoismaissa on erilliset säännöksensä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten suojelusta joko erillisenä lakina tai sisällytettynä muuhun kulttuurimuistomerkkejä koskevaan lainsäädäntöön.

Ruotsissa on voimassa laki rakennusmuistomerkeistä (Lag om byggnadsminnen) ja se on peräisin vuodelta 1960. Laki on parhaillaan uudistustyön alaisena. Ruotsin laki on

ollut mallina voimassa olevaa rakennussuojelulakiamme valmisteltaessa. Ruotsissakin on korvauskysymykset kytketty itse suojelupäätökseen kuten meillä. Lain säännösten mukaan korvattavaksi tulee ainoastaan haitta ja vahinko, joka huomattavasti vaikeuttaa kiinteistön suojelupäätöksen antamisen aikaista käyttöä. Tämä korvausperiaate on sisällytetty esillä olevaan hallituksen esitykseen Suomenkin osalta.

Norjassa rakennussuojelusäännökset sisältyvät laajaan kulttuurimuistojen suojelua koskevaan lainsäädäntöön (Lov om kulturminner), joka tuli voimaan vuonna 1979. Lakiin ei sisälly säännöstä, jonka nojalla suojelupäätöksestä olisi oikeus saada korvausta. Maankäytön rajoituksista ei yleensäkään katsota Norjassa aiheutuvan yhteiskunnalle korvausvelvollisuutta.

Tanskassa tuli voimaan vuonna 1979 uusi rakennussuojelulaki (Lov om bygningsfredning). Jos lupa rakennuksen purkamiseen evätään, voi omistaja eräissä tapauksissa vaatia valtiota lunastamaan kiinteistön. Lunastusvelvollisuus on kuitenkin olemassa vain silloin kun suojellun kiinteistön ja vastaavalla tavalla sijaitsevien ja käytettyjen suojelemattomien kiinteistöjen tuoton välillä vallitsee olennainen epäsuhte. Säännöksen on katsottu käytännössä vain harvoin johtavan lunastusvelvollisuuteen.

Islannissa sisältyvät rakennussuojelusäännökset vuodelta 1969 peräisin olevaan muinaismuistolakiin (Fjodminjalög). Islannissa ei korvaus- ja lunastuskysymyksiä ole kytketty itse suojelupäätökseen vaan ne tulevat ratkaistavaksi erikseen.

Huomattavasti merkittävämpi rakennussuojelun toteuttamisen kannalta kuin mainitut erityislait on kuitenkin kaikissa Pohjoismaissa kuten yleensä Länsi-Euroopassa meidän rakennuslakiamme vastaava säännöstö. Kaavoitukseen liittyvänä on suojelun valmistelu ja vastuu suojelusta voimakkaasti siirtynyt kunnallisen päätöksenteon varaan. Tälle periaatteelle rakentuu myös esillä oleva hallituksen esitys. Lisäksi on käytössä erilaisia avustusmuotoja suojelun ja restauroinnin rahoittamiseksi.

Asuntojen peruseräparantamisesta annetun lain (34/79) mukaista tukea vastaavien, asuntojen saneerauksessa käytettyjen tukimuotojen lisäksi muissa pohjoismaissa avustetaan kulttuurihis-

toriallisesti arvokkaiden rakennusten korjausta ja restaurointia huomattavasti enemmän kuin Suomessa. Museovirastolla on vuonna 1982 käytettävissään kulttuurihistoriallisten rakennusten korjaus- ja entistämisavustuksiin 700 000 markkaa.

Ruotsissa Riksantikvarieämbetetillä on budjettikaudella 1981/82 käytettävissään 13,2 miljoonaa Ruotsin kruunua (10,5 mmk) ja budjettikaudella 1982/83 määräraha nousee 18,2 miljoonaan kruunuun (14,5 mmk). 1981/82 määrärahasta 0,9 miljoonaa Ruotsin kruunua (717 000 mk) käytetään rakennussuojelulain mukaisiin korvauksiin ja 0,8 miljoonaa Ruotsin kruunua (638 000 mk) tutkimus-, kehittämis- ja suunnittelututkimukseen.

Norjassa Riksantikvarenila on 1982 käytössään 9,3 miljoonaa Norjan kruunua (7 mmk) "suojeltujen ja suojelun arvoisten rakennusten ja laitteiden" kunnostusavustuksiin. Laila suojeltuihin taloihin osoitetaan noin 75 % koko määrärahasta.

Tanskassa Fredningstyrelsenillä on 1982 käytössään 9,3 miljoonaa Tanskan kruunua (5,6 mmk) lailla rahoitettujen rakennusten korjausavustuksiin. Muiden arvokkaiden rakennusten restaurointiin on käytettävissä lainoja 6,4 miljoonaa Tanskan kruunua (4,8 mmk). Rakennusten korjausten edellyttämiin tutkimuksiin ja suunnitteluun käytetään yli 1 miljoonaa Tanskan kruunua (700 000 mmk) yksityisten konsulttien palkkioina.

Islannissa Nationalmuseum jakaa 1982 yksityisille, yhteisöille, seurakunnille ja kunnille noin 1,9 miljoonaa Islannin kruunua (noin 815 000 mk) kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten korjausavustuksina. Kirkkojen osuus on noin 1/3.

Nämä verrattain suuret määrärahat ovat omiaan kannustamaan yksityisiä omaehtoiseen rakennussuojeluun. Rakennussuojeluyhteistyä asennetta luodaan myös esimerkiksi Ruotsissa toteutetulla lääninantikvaari-järjestelmällä. Myös Norjassa ja Tanskassa on vastaavasti tehostettu aluetason neuvontaa ja ohjausta. Paikallisella informaatiolla ja suojelun mahdollisuuksien tutkimisella etukäteen voidaan välttää ristiriitatilanteita, joita usein syntyy kun suojeluasioissa joudutaan turvautumaan lainsäädäntöön, jolloin yksityisen ja yleisen edun välinen ristiriita kärjistyy.

3. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Rakennussuojelulakiehdotuksen mukaan lääninhallitus olisi edelleenkin viranomainen, joka päättää suojelusta. Suojelupäätökset tulisivat, kuten nykyisinkin valtioneuvoston vahvistettaviksi. Lain noudattamista valvoisivat lääninhallitus ja museovirasto. Näin ollen ei suojeltavaksi määrittämisen ja lain noudattamisen valvonnan osalta aiheudu organisatorisia muutoksia.

Kun kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/77) on säädetty perustettavaksi lunastustoimikunta, jonka tehtäviin kuuluu muun muassa lunastuksista ja käyttörajoituksista aiheutuvien korvausten määrittäminen, esitetään myös rakennussuojelusta aiheutuvien korvausten määrittäminen tämän lunastustoimikunnan tehtäväksi. Rakennuksen suojelusta mahdollisesti aiheutuva haitta ja vahinko on luonteeltaan verrattavissa lunastuslain mukaiseen käyttöoikeuden rajoituksista aiheutuvaan haittaan ja vahinkoon. Samoin rakennuksen mahdollinen lunastaminen tapahtuisi siinä järjestyksessä, kuin lunastamisesta on lunastuslaissa säädetty.

Kaavoitus- ja rakennushallinnon kannalta esityksen toteuttaminen merkitsee rakennussuojelun painopisteen siirtymistä nykyistä enemmän kuntien osalle. Tämä ei kuitenkaan johtane lisää henkilöstön tarpeeseen kunnallishallinnossa. Ehdotukset vaativat asema- ja rakennuskaavoja vahvistavien valtion viranomaisten ennaltaohjauksen lisäämistä. Tämäkin voitaneen hoitaa olemassa olevan henkilöstön avulla. Tältä osin esityksestä ei aiheutune lisäkustannuksia.

Mahdollisia korvauksia yksittäistapauksessa vähentää se, ettei suojeltavaksi määrittämisestä voisi enää aiheutua kustannuksia sellaisten korvausvaatimusten vuoksi, jotka perustuvat kaavan mukaisen tehokkaamman rakentamisen estymiseen. Rakennussuojelun toteuttamisen kannalta olisi kuitenkin tärkeätä, että museovirastolle osoitettua määrärahaa kulttuurihistoriallisesti merkittävien rakennusten kunnostamiseen lisättäisiin ja että valtion tulo- ja menoarviossa varauduttaisiin suojelusta aiheutuvien korvausten suorittamiseen. Näin ollen ehdotuksen taloudelliset vaikutukset riippuvat lähinnä siitä, minkä suuruisia määrärahoja rakennussuojelun toteuttamisesta aiheutuviin korvauksiin ja avustuksiin osoitetaan.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Rakennussuojelulaki

1 luku

Lain soveltamisala

1 §. Lain tarkoituksesta on lakiehdotukseen otettu nimenomainen säännös. Rakennuksia, rakennusryhmiä ja rakennettuja alueita suojellaan esityksen mukaisesti maan kulttuuri-kehitykseen ja historiaan liittyvien muistomerkkien säilyttämiseksi.

Vaikka rakennussuojelun toteuttaminen ehdotetulla lainsäädännöllä painottuu entistä enemmän kaavoituksen keinoin turvattavaksi, on tällä erityislailalla muun muassa käyttämällä sanontaa "suojellaan" haluttu korostaa rakennussuojelun edistämistä ja samalla myös viranomais-

ten positiivista velvoittamista siihen. Kuitenkin suojeltavaksi määrittäminen on edelleen harkinnanvaraista, mikä käy selvästi ilmi ehdotuksen 5 §:stä.

2 §. Yksittäisten rakennusten ja rakennusryhmien lisäksi voitaisiin suojelu ulottaa myös laajempiin kohteisiin, rakennettuihin alueisiin. Tällaisia voisivat olla suppeahkot aluekokonaisuudet, jotka joko kokonaismerkityksensä tai yksittäisten rakennusten keskinäisen merkityksen vuoksi sopivimmin tulisivat samalla kertaa käsiteltäviksi. Voimassa oleva lainsäädäntö ei anna tähän mahdollisuuksia, mutta käytännössä on osoittautunut tarpeelliseksi mahdollistaa suojelun ulottaminen myös tällaisiin kohteisiin.

Lakiehdotuksessa on luovuttu voimassa olevan lain epämääräisestä ja tulkintavaikeuksista aiheuttaneesta "erityisen huomattavan kulttuurihistoriallisen merkityksen" vaatimuksesta. Sen sijaan on lueteltu ne suojeltavan kohteen

ominaisuudet, joiden pohjalta suojeluedellytyksiä on harkittava.

Säännökseen on lisätty mahdollisuus saattaa suojelluksi myös puisto taikka muu sellainen rakentamalla tai istuttamalla muodostettu alue. Tällöin kuitenkin edellytetään, että tällainen kohde liittyy niin kiinteästi suojeltavaan rakennukseen, että sen on katsottava olevan olennainen osa rakennuksen kulttuurihistoriallisesta merkityksestä.

3 §. Kysymys siitä, tulisiko tiettyyn tapaukseen soveltaa rakennuslakia vai rakennussuojelulakia, on ollut epäselvä. Tämä on johtanut siihen, että eri viranomaiset ovat tehneet lähes samanaikaisesti päätöksiä, jotka ovat johtaneet rakennussuojelun ja kaavoituksen ristiriitaisuuksiin.

Esityksessä on pyritty mahdollistamaan rakennussuojelua koskevan erityislainsäädännön tarkoituksenmukainen ja rakennuslainsäädäntöä täydentävä käyttö. Lakiehdotuksen mukaan rakennussuojelusta huolehdittaisiin ensisijaisesti kaavoituksella sekä muilla sisäasiainministeriön käytettävissä olevilla keinoilla. Ehdotetun lain säännöksiä sovellettaisiin kaava-alueilla ja kaavoitettavilla alueilla ainoastaan, jos suojelua ei voitaisi toteuttaa rakennuslain säännösten nojalla tai jos suojelu rakennussuojelulain nojalla muutoin olisi tarpeellista. Aina silloin kun suojelu ei ole mahdollista, riittävää tai tarkoituksenmukaista kaavoituksen keinoin, olisi mahdollista soveltaa ehdotettua erityislakia. Laissa mainittuna erityisenä syynä on pidettävä esimerkiksi suojelukohteen valtakunnallista merkitystä.

Rakennuslainsäädännön ensisijaisuus ei merkitse sitä, että rakennuslain soveltamisella voitaisiin estää suojelu. Selvyyden vuoksi on pykälän 2 momenttiin otettu säännös, jossa nimenomaisesti todetaan, että suojelemista koskeva asia voidaan panna vireille rakennussuojelulain nojalla myös silloin, kun rakennus on jäänyt rakennuslain mukaisessa menettelyssä suojelematta.

4 §. Lakiehdotukseen sisältyy viittaus kiinteiden muinaisjäännösten, kirkollisten rakennusten ja valtion omistamien rakennusten osalta.

Koska lakiehdotuksen suojeluedellytyksiä koskevat säännökset poikkeavat voimassa olevan lain säännöksistä, on tarpeen muuttaa myös valtion omistamien rakennusmuistomerkkien suojelun edellytyksiä. Asiasta säädettäisiin asetuksella.

2 luku

Suojelun voimaansaattaminen

5 §. Ehdotuksessa on säilytetty lääninhallituksen ja valtioneuvoston tehtävät suojelun voimaansaattamisessa. Asian vireilletulo ei kuitenkaan enää edellyttäisi suojelua koskevaa esitystä. On katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että lääninhallitus voisi omasta aloitteestaanakin ryhtyä suojelun edellyttämiin toimenpiteisiin. Tästä on otettu nimenomainen säännös 7 §:n 1 momentiksi.

6 §. Suojelumääräysten sisältö vastaisi käytäntöä, johon voimassa olevan lain soveltamisessa yleensä on päädytty. Suojelumääräykset voisivat olla lain sanamuotoa seuraavia tai sitä tarkempia. Pääpiirteissään suojelumääräykset voisivat vastata myös käytäntöä, johon rakennuslakiin perustuvia asemakaavamääräyksiä laadittaessa on eräissä tapauksissa päädytty.

Suojelupäätös sisältää aina purkamiskiellon, jollei siitä ole toisin määrätty. Tästä syystä laissa lueteltuihin määräyksiin ei ole tästä otettu mainintaa.

Määräys suojelukohteen säilyttämisestä suojelun edellyttämässä kunnossa saattaa merkitä rakennuksen omistajalle rakennuslaissa säädettyä kunnossapitämistä (rakennuslain 124 §) pitämälle ulottuvia toimintavelvoitteita. Tästä aiheutuva haitta, mikäli sitä ei ole katsottava vähäiseksi, tulisi lakiehdotuksen korvaussäännösten nojalla korvattavaksi.

Koska suojelumääräyksiä on mahdotonta laatia niin tarkoin, ettei niiden toteuttaminen käytännössä voisi aiheuttaa ongelmia, on tarpeellista, että museovirasto voi tarkentaa määräyksiä ja myöntää niistä jopa vähäisiä poikkeuksia. Lääninhallituksen mahdollisuus antaa tällainen valtuus museovirastolle on katsottu tarpeelliseksi sanoa laissa.

7 §. Esityksenteko-oikeutta on rakennuksen suojeltavaksi saattamisesta käytännössä havaittujen epäkohtien välttämiseksi jonkin verran laajennettu. Esityksenteko-oikeus olisi kaikilla valtion viranomaisilla. Selvyyden vuoksi on lääninhallituksen omasta aloiteoikeudesta otettu erillinen säännös 1 momenttiin. Valtion viranomaisena voisivat esityksen tehdä esimerkiksi läänien taidetoimikunnat. Läänien taidetoimikuntien toimintaperiaatteisiin kuuluu muun muassa kiinnittää huomiota rakennetun ympäristön suojelua koskeviin kysymyksiin, mutta

voimassa olevan lain mukaan taidetoimikunnilla ei ole esityksenteko-oikeutta. Esityksentekokelpoisia yhdistyksiä olisivat ne, jotka toimivat rakennuksen sijaintipaikkakunnalla. Tällöin ei ole määrävänä yhdistyksen rekisteröity sijaintipaikkakunta, vaan sen toiminta-alue.

8 §. Rakennuksen omistajalle tai haltijalle on aina varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi. Jotta suojelulla ei aiheutettaisi rakennuksen eikä myöskään ympärillä olevien alueiden omistajille tarpeettomia rajoituksia, tulisi suojelumääräykset pyrkiä laatimaan yhteistoiminnassa näiden asianosaisten kanssa.

Suojelupäätöstä valmisteltaessa lääninhallituksen on kuultava kuntaa, jonka alueella rakennus sijaitsee. Lääninhallituksen tulee kuulla myös museovirastoa, jonka asiantuntijalausunto on välttämätön ratkaistaessa, onko rakennus laissa tarkoitettulla tavalla arvokas.

9 §. Voimassa olevan lain puutteena on ollut suojelun riittämätön turvaaminen suojeluesitystä käsiteltäessä. Lääninhallituksella on mahdollisuus asettaa väliaikaisia rajoituksia rakennuksen purkamiselle tai muuttamiselle enintään vuoden ajaksi. Näiden rajoitusten päätyttyä on rakennus voitu purkaa ja siten tehdä lain soveltaminen mahdolltomaksi. Samoin purkaminen on voitu toteuttaa, jos lääninhallitus ei ole tällaisia väliaikaisia rajoituksia asettanut.

Ehdotuksen mukaan lääninhallitus voisi edelleenkin antaa tarpeelliset väliaikaiset rajoitukset rakennuksen kulttuurihistoriallisen merkityksen turvaamiseksi, mutta rajoitukset eivät enää olisi sidottuja lyhyeen määräaikaan. Rajoitukset olisivat ehdotuksen mukaan voimassa, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Suojelun ja päätöksentekomahdollisuuksien turvaamiseksi on katsottu tarpeelliseksi määrätä, että aina silloin kun esitys saattaa koskea laissa tarkoitettua suojelukohdetta, tulee lääninhallituksen antaa määräys väliaikaisista rajoituksista. Lääninhallitus voisi muun muassa muuttuneiden olosuhteiden johdosta peruuttaa antamansa rajoitukset. Myös valitusviranomaisella olisi mahdollisuus määrätä rajoitukset lakkaaviksi. Kun 25 §:n 2 momentin mukaan ei toimenpidekiellosta voisi erikseen valittaa, tulisi kysymys kiellon mahdollisesta peruuttamisesta valitusviranomaisen käsiteltäväksi vasta varsinasta suojelupäätöstä koskevan valituksen yhteydessä. Toimenpidekiellon määrittäminen on verrattavissa rakennuslain mukaiseen rakennus-

kieltoon, joten sen mahdollisesti aiheuttamasta haitasta ja vahingosta ei olisi mahdollisuutta saada valtiolta korvausta.

10 §. Ehdotettu laki tulisi vain poikkeustapauksissa koskemaan asema- ja rakennuskaava-alueita. Ei voitane kuitenkaan välttyä siltä, että lakia jouduttaisiin joskus soveltamaan kaava-alueellakin.

Asema- ja rakennuskaava-alueilla olisi suojelu useimmissa tapauksissa mahdollista saada järjestetyksi kaavalla. Jos kaavaa laadittaessa ei kuitenkaan ole suojelutavoitteita otettu huomioon, kaavaratkaisut voivat tosiasiallisesti estää suojelun toteuttamisen rakennussuojelulakiin soveltamalla. Erityisen outoon tilanteeseen voidaan nykyisen lain mukaan joutua, jos valtiolta rakennussuojelulain nojalla tehdyn valtioneuvoston suojelupäätöksen johdosta joutuu maksamaan korvauksia päätöksestä, joka on ristiriidassa valtion viranomaisen hiljattain vahvistaman kaavan kanssa.

Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto voisi määrätä suojelupäätökseen soveltumattoman asema- tai rakennuskaavan muuttamisesta. Säännöksen tarkoituksena on antaa kunnalle mahdollisuus sovittaa yksityiskohtainen kaava suojelupäätöksen edellyttämään maankäyttöön. Useissa tapauksissa kaavan muuttaminen voitaisiin suorittaa siirtämällä rakennusaloja, sallimalla rakentaminen tontin muissa osissa, antamalla mahdollisuus kerrosalan lisäämiseen rakennuksen ns. toissijaisissa tiloissa ja muilla vastaavilla järjestelyillä.

Lakiehdotukseen on myös otettu säännös väliaikaisesta rakennuskiellosta niitä tapauksia varten, joissa rakennuslain mukaan alueen uudisrakentamiselle ei muutoin ole esteitä. Jos kunta päättää kaavan muuttamisesta rakennuslain mukaisessa järjestyksessä tai kun kaavan muutos on kunnanvaltuustossa hyväksytty, rakennuslain rakennuskieltojärjestelmä tulee normaalisti sovellettavaksi. Lisäksi lakiehdotukseen on otettu ehdoton kiello purkaa rakennusta tai sen osaa, kunnes kaavan muuttamista koskeva asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

11 §. Koska suojelupäätöksen muuttamisella tai sen kumoamisella saattaa olla yhtä merkittäviä vaikutuksia kuin suojelun voimaansaattamisella, on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että myös tällöin noudatetaan suojelun voimaansaattamista koskevaa käsittelyjärjestystä. Päätöksen muuttamiseen saattaa olla tarvetta esimerkiksi

silloin, kun rakennuksen muuttaminen tai siirtäminen toiseen paikkaan on välttämätöntä tai muutoin perusteltua.

3 luku

Korvaukset sekä lunastusoikeus

12 §. Voimassa olevan lain korvaussäännökset ovat tulkinnanvaraisia ja ovat siten välillisesti vaikeuttaneet suojelupäätösten tekemistä. Lakiehdotuksen mukaan kiinteistön omistajalla on oikeus saada korvaus vahingosta tai haitasta, joka johtuu suojelumääräysten aiheuttamasta kiinteistön käyttömahdollisuuksien olennaisesta huononemisesta sen aikaisempaan käyttöön verrattuna. Rajoituksen vaikutuksia omistajan oikeusasemaan olisi siten tarkasteltava vertaamalla kiinteistön tosiasiallisen käytön mahdollista estymistä tai vaikeutumista siihen, miten kiinteistöä ennen suojelupäätöksen tekemistä käytettiin.

Korvaus tulisi suoritettavaksi myös, jos suojelupäätöksessä on kiinteistön omistajalle asetettu rakennuksen arvon säilyttämiseksi toimintavelvoitteita, jotka rasituksiltaan ylittävät kiinteistöllä olevan rakennuksen normaalin kunnossapidon ja joista aiheutuvaa haittaa ei voida kohtuudella jättää kokonaan tai osittain rakennuksen omistajan kannettavaksi.

Korvauserusteet on määritelty kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain periaatteiden mukaisesti. Lisäksi korvattavaksi ehdotetaan myös erityisistä toimintavelvoitteista aiheutuva haitta ja vahinko, jota ei voida kohtuudella jättää omistajan kannettavaksi. Voimassa olevan lain mukaan tällainen tilanne ei synnytä rakennuksen omistajalle oikeutta korvaukseen, ja juuri tästä syystä laki on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Muun muassa rakennus- ja tielainsäädännössä on omaksuttu periaate, jonka mukaan kiinteistön omistajalle voidaan julkisen edun vuoksi asettaa korvauksettakin vähäisiä omaisuuden käytön rajoituksia. Tästä syystä on katsottu tarkoituksenmukaiseksi myös rakennussuojelutapauksissa ehdottaa, ettei vähäistä haittaa tai vahinkoa korvattaisi. Myöskään rakennuslain mukaisesta kunnossapitovelvollisuudesta tai sen laiminlyönnistä aiheutuneita kustannuksia ei korvattaisi.

13 §. Korvauksesta voitaisiin esityksen mukaan sopia kuten nykyisinkin. Sopimus olisi saatettava valtioneuvoston hyväksyttäväksi. Säännöksen tarkoitus on korostaa vapaaehtoisesta järjestelyn ensisijaisuutta. Muilta osin korvausvelvollisuuden toteaminen ja korvauksen määrittäminen ehdotetaan järjestettäväksi siten kuin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa on säädetty. Rakennusten suojelusta aiheutuvat rajoitukset ja niistä mahdollisesti aiheutuvat korvaukset ovat verrattavissa maan käyttöön yleensäkin kohdistuviin rajoituksiin.

14 §. Lakiehdotuksessa on säilytetty nykyisen lain mukainen lunastusmahdollisuus. Valtio tai kunta voi ryhtyä lunastustoimenpiteisiin, riippumatta siitä, onko rakennus määrätty suojeltavaksi vai ei. Myös tästä aiheutuvat korvauskysymykset ratkaistaisiin noudattamalla lunastuslaissa säädettyä menettelyä.

4 luku

Suojelun turvaaminen

Lakiehdotuksen 4 luvun säännökset vastaavat periaatteiltaan voimassa olevan lain vastaavia säännöksiä. Ehdotuksessa on pykälien järjestystä muutettu ja tehty vähäisiä lakitekniisiä tarkistuksia joihinkin sanontoihin. Nämä eivät kuitenkaan vaikuta säännösten sisältöön.

19 §. Pykälässä on säilytetty valtiolle oikeus kustannuksellaan suorittua suojellussa rakennuksessa kunnostamistöitä. Kun tästä on kiinteistönomistajalle etua, joka säännöllisesti korvanee kunnostamisesta ehkä aiheutuvan haitan, ehdotetaan luovuttavaksi säännökseen nykyisin liittyvästä korvausjärjestyksestä.

21 §. Voimassa olevassa laissa on säädetty suojelluksi määrätyn rakennuksen omistajalle myönnettävästä avustuksesta. Koska museovirasto on jo usean vuoden ajan voinut myöntää valtion tulo- ja menoarvioon osoitettujen varojen puitteissa avustusta myös sellaisten kulttuurihistoriallisesti merkittävien rakennusten kunnossapitoon, joita ei lain nojalla ole määrätty suojeltavaksi, on budjetin mukainen käytäntö kirjattu myös käsiteltävänä olevaan ehdotukseen. Avustuksen myöntäminen lain nojalla suojeltujen rakennusten kohdalla voisi tulla kysymykseen lähinnä silloin, kun suojelumääräyksissä on asetettu omistajalle rakennuksen normaalia kunnossapittoa pitemmälle meneviä velvoitteita.

Ehdotuksen mukaan avustuksen myöntämisen ehdoksi voidaan asettaa tiettyjä velvoitteita. Velvoitteita voitaisiin asettaa avustuksen saajalle siitä riippumatta, onko rakennus määrätyt suojeltavaksi vai ei.

24 §. Kirkkojen ja muiden julkisten rakennusten osalta on voimassa olevassa laissa säännökset, joiden mukaan näitä rakennuksia ei saa purkaa tai muuttaa, mikäli niiden sisustuksessa on maalauksia, kirjoituksia tai rakennustaiteellisia koristuksia, ennen kuin asiasta on ilmoitettu museovirastolle. Lakiehdotuksessa on katsottu aiheelliseksi säilyttää tämä mahdollisuus arvokkaiden maalausten ja koristusten jäljentämiseen tai kuvaamiseen ja laajentaa ilmoitusvelvollisuus koskemaan kaikkia rakennuksia, joissa on laissa tarkoitettuja vanhoja maalauksia tai koristuksia.

5 luku

Erinäisiä säännöksiä

25 §. Muutoksenhakusäännös on säilytetty sisällöltään ennallaan. Päätös rakennuksen suojelemista koskevassa asiassa tarkoittaa myös päätöstä, jolla aikaisempaa suojelupäätöstä muutetaan tai jolla se kumotaan.

Sen sijaan ehdotetaan kiellettäväksi muutoksenhaku niistä lääninhallituksen päätöksistä, jotka koskevat väliaikaisen toimenpidekiellon määräämistä. Tämä kieltohan on säädetty suojelun turvaamiseksi ja on luonteeltaan valmistelua lopullista suojelupäätöstä varten. Ennen lopullisen suojelukysymyksen ratkaisua on mahdotonta todeta, onko kielto ollut tarpeellinen vai ei.

1.2. Laki rakennuslain muuttamisesta

34 §. Rakennuslakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, joka asemakaavan laatimista koskevien muiden oikeusohjeiden kanssa johtaa rakennetun ympäristön ja rakennussuojelun aikaisempaa parempaan huomioon ottamiseen. Säännös vastaa periaatteiltaan 34 §:n 2 momentissa vanhastaan puistojen ja virkistysalueiden kohdalla voimassa olevaa oikeusohjetta, jossa näiden alueiden säilyttämiseen asemakaavoituksessa on kiinnitetty erityinen huomio.

95 §. Rakennuskaavan laatimista koskevia oikeusohjeita ehdotetaan täydennettäväksi vastaavasti kuin asemakaavaa koskevaa 34 §:ää.

135 §. Se, sovelletaanko suojelussa rakennussuojelulakia vai rakennuslakia, riippuisi lähinnä siitä, onko alueella voimassa tai laadittavana yksityiskohtainen kaava vai ei. Suojelu-edellytysten parantamiseksi ehdotetaan molempien lakien soveltamisesta ehkä yhteiskunnalle aiheutuvat velvoitteet saatettavaksi yhdenmukaisiksi. Tätä koskevissa rakennuslain säännöksissä olisi otettava huomioon, minkä tasoisesta kaavasta on kysymys ja mihin suojelulla pyritään. Asema- ja rakennuskaavoituksessa, jossa kaavasta muutoinkin on maanomistajalle taloudellista etua, ehdotetaan luovuttavaksi suojelumääräyksen antamista koskevista rajoituksista. Milloin suojelu lainkohdan tarkoituksiperän ja kaavan laatimista koskevien oikeusohjeiden mukaan olisi välttämätöntä, asema- tai rakennuskaavaan voitaisiin lakiehdotuksen mukaan aina ottaa tästä määräys. Maanomistajan oikeusasema ehdotetaan turvattavaksi korvaussäännösin. Esityksessä ehdotetaan, että pääsääntöisesti valtio suorittaisi rakennussuojelulain soveltamisesta aiheutuvat kustannukset ja kunta rakennuslain soveltamisesta aiheutuvat kustannukset.

Lakiehdotuksen mukaan suojelusta aiheutuvat kustannukset jakautuisivat kuitenkin siten, että valtio vastaisi osaksi myös kunnalle suojelusta mahdollisesti aiheutuvista kustannuksista. Menettely olisi joustava ja suojelutavoitteiden toteuttamisen kannalta motivoiva. Valtion korvausvelvollisuus ei kuitenkaan koskisi kunnan omistamia rakennuksia eikä kunnan korvausvelvollisuus julkisyhteisöjen omistamia rakennuksia.

Jotta järjestelmä muodostuisi suojelun toteuttamista riittävästi kannustavaksi, hallituksen tarkoituksena on sisällyttää tarkoitusta varten riittävä määräraha valtion tulo- ja menoarvioon.

Ehdotuksen toteuttaminen on tarpeen kaavoituksen ensisijaisuuden turvaamiseksi rakennussuojelussa. Samalla se on omiaan luomaan edellytykset rakennussuojelulain ja rakennuslain soveltamisen eriyttämiseksi, jolloin kuitenkin esimerkiksi yhtenäinen korvauskäytäntö tulisi turvatuksi.

143 a §. Rakennuslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jolla vanhentuneiden asema- ja rakennuskaavojen haittoja rakennussuojelulle voitaisiin vähentää. Säännös vastaa periaatteiltaan rakennuslaissa vanhastaan olevan 143 §:n säännöksiä.

2. Säättämisjärjestys

Voimassa oleva laki kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Tällainen säättämisjärjestys katsottiin tarpeelliseksi, koska lain mukaan suojellun rakennuksen omistajalle voidaan asettaa velvollisuus ryhtyä erityisiin toimiin rakennuksen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämiseksi. Näiden velvoitteiden aiheuttamasta haitasta ja vahingosta hänellä ei kuitenkaan ole mahdollisuutta saada valtiolta korvausta. Koska nyt ehdotetussa lainsäädännössä esitetään, että omistajalla olisi oikeus saada korvaus valtiolta suojelupäätöksen häntä velvoittavista erityisistä toimista aiheutuvasta vahingosta ja haitasta, hallitus omasta puolestaan katsoo, että esitetty lainsäädäntö tulisi säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Muutoin korvaussäännök-

set on järjestetty samojen periaatteiden mukaan kuin lunastuslainsäädännössä ja hallitus katsoo, että tämänkaltainen järjestely on edellytys suojelutavoitteiden toteuttamiseksi.

3. Voimaantulo

Nykyisten rakennussuojelua koskevien säännösten nojalla ei ole voitu riittävässä määrin turvata erityisen arvokkaidenkaan rakennusten säilymistä. Tästä syystä hallitus pitää ehdotetun lainsäädännön aikaansaamista erittäin kiireellisenä. Ehdotetut lait on tarkoitus saattaa voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun eduskunta on ne hyväksynyt.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Rakennussuojelulaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Lain soveltamisala

1 §

Kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi suojellaan maan kulttuurikehitykseen tai historiaan liittyviä rakennuksia, rakennusryhmiä ja rakennettuja alueita siten kuin tässä laissa säädetään.

2 §

Tässä laissa tarkoitettun suojelun kohteita ovat sellaiset rakennukset, rakennusryhmät ja rakennetut alueet, joilla on kulttuurihistoriallista merkitystä rakennushistorian, rakennustaiteen, rakennustekniikan, erityisten ympäristöarvojen, rakennuksen käytön tai siihen liittyvien tapahtumien taikka rakennuksen ainutlaatuisuuden tai tyypillisyyden kannalta.

Tämän lain mukainen suojelu voi koskea myös rakennuksen osaa sekä siltaa, kaivoa tai

muuta sellaista rakennelmaa samoin kuin rakennukseen liittyvää puistoa taikka muuta vastaavaa rakentamalla tai istuttamalla muodostettua aluetta. Rakennukseen luetaan kuuluvaksi sen kiinteä sisustus.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja suojelun kohteita kutsutaan jäljempänä rakennuksiksi.

3 §

Rakennussuojelusta asema- ja rakennuskaava-alueella sekä alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asema- tai rakennuskaavan laatimista varten, säädetään rakennuslaissa (370/58).

Edellä 1 momentissa tarkoitettulla alueella sovelletaan kuitenkin tätä lakia, milloin suojelu ei ole mahdollista rakennuslain nojalla tai milloin rakennuksen säilymistä ei voida riittävästi turvata rakennuslain säännösten nojalla taikka milloin siihen muutoin on erityisiä syitä. Rakennuksen suojelua koskeva asia voidaan panna

vireille tämän lain nojalla myös, milloin rakennus on rakennuslain mukaisessa menettelyssä jäänyt suojelematta.

Sen estämättä, mitä 1 ja 2 momentissa sekä rakennuslaissa on säädetty, voidaan 7, 9 ja 14 §:n mukaiseen menettelyyn ryhtyä myös 1 momentissa tarkoitetuilla alueilla.

4 §

Rakennuksista, jotka ovat kiinteitä muinaisjäännoiksi, on säädetty muinaismuistolaisissa (295/63).

Kirkollisten rakennusten suojelusta säädetään kirkkolaissa (635/64).

Valtion omistamien rakennusten suojelusta säädetään asetuksella.

2 luku

Rakennuksen saattaminen suojeltavaksi

5 §

Rakennuksen saattamisesta suojeltavaksi päättää lääninhallitus. Lääninhallitus voi määrätä rakennuksen suojeltavaksi, jos rakennuksella on kulttuurihistoriallista merkitystä 2 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla.

Suojeltavaksi määräämistä koskeva päätös suojelumääräyksineen on alistettava valtioneuvoston vahvistettavaksi.

6 §

Lääninhallituksen suojelupäätökseen on otettava tarpeelliseksi katsottavat määräykset suojeltavan kohteen kulttuurihistoriallisen arvon säilyttämiseksi.

Suojelumääräykset voivat koskea:

- 1) rakennuksen ja sen ympäristön säilyttämistä suojelun edellyttämässä kunnossa;
- 2) rakennuksen käyttöä sen kulttuurihistoriallista merkitystä vastaavasti; sekä
- 3) rakennuksen entistämistä sekä rakennuksessa suoritettavien muutostöiden ja mahdollisen lisärakentamisen rajoittamista siten, ettei niillä vaaranneta suojelun tarkoitusta.

Suojelupäätöksessä voidaan antaa museovirastolle oikeus antaa tarkempia määräyksiä suojelumääräysten soveltamisesta sekä myöntää niistä vähäisiä poikkeuksia.

7 §

Rakennuksen suojelua koskeva asia tulee lääninhallituksessa vireille lääninhallituksen omasta aloitteesta tai lääninhallitukselle tehdystä esityksestä.

Esityksen rakennuksen saattamisesta suojeltavaksi saa tehdä rakennuksen omistaja, valtion viranomainen, seutukaavaliitto tai kunta, jonka alueella rakennus sijaitsee, sekä rekisteröity yhdistys, joka toimii rakennuksen sijaintipaikkakunnalla.

Esityksen tulee olla kirjallinen ja sisältää tiedot rakennuksesta sekä sen sijaintipaikasta ja omistajasta. Esitys on tarkoin perusteltava.

8 §

Lääninhallituksen on ennen päätöksen antamista kuultava rakennuksen omistajaa ja, jos rakennus ei ole omistajan hallussa, myös sen haltijaa. Samoin lääninhallituksen on kuultava asiassa kuntaa, jonka alueella rakennus sijaitsee, sekä museovirastoa.

Suojelumääräykset on, mikäli mahdollista, laadittava yhteisymmärryksessä rakennuksen ja sen ympärillä olevan alueen omistajien kanssa.

9 §

Kun rakennuksen suojelua koskeva asia on pantu vireille, lääninhallituksen tulee kieltää rakennuksen kulttuurihistoriallista arvoa vaarantaviin toimenpiteisiin ryhtyminen aina, kun kyseessä saattaa olla tässä laissa tarkoitettu suojelukohde.

Kielto on voimassa, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei lääninhallitus sitä peruuta tai valitusviranomainen toisin määrää.

10 §

Jos voimassa olevan asema- tai rakennuskaavan määräykset ovat ristiriidassa rakennuksen suojelupäätöksen määräysten kanssa, valtioneuvosto voi määrätä ajan, jonka kuluessa asema- tai rakennuskaavan muuttamista koskeva kunnanvaltuuston päätös on alistettava asianomaisen viranomaisen vahvistettavaksi.

Alueella, jota 1 momentissa tarkoitettu määräys koskee, on voimassa rakennuslain 42 §:n 2 momentissa tai 100 §:n 2 momentissa tarkoitettu rakennuskielto, jollei rakennuslaista muuta johdu. Samoin rakennuksen tai sen osan purkaminen on kielletty, kunnes alistettu asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

11 §

Mitä tässä luvussa on säädetty rakennuksen saattamisesta suojeltavaksi, on soveltuvin osin noudatettava suojelupäätöstä tai siihen sisältyviä määräyksiä muutettaessa tai kumottaessa.

3 luku

Korvaukset sekä lunastusoikeus

12 §

Kiinteistön omistajalla on oikeus saada valtiolta korvaus hänelle suojelupäätöksen mukaisista suojelumääräyksistä aiheutuvasta haitasta tai vahingosta, jos kiinteistön käyttö sen aikaisempaan käyttöön verrattuna olennaisesti vaikeutuu tai jos hänen suojelumääräyksen johdosta on ryhdyttävä erityisiin toimiin rakennuksen arvon säilyttämiseksi.

Samanlainen oikeus on rakennukseen tai alueeseen kohdistuvan nautinta- tai rasiteoikeuden ja muun niihin verrattavan kiinteistöön kohdistuvan erityisen oikeuden haltijalla, jos mainittu oikeus on syntynyt ennen kuin suojelua koskeva asia on pantu vireille.

Korvausvelvollisuutta ja korvauksen määrää harkittaessa haitaksi tai vahingoksi ei kuitenkaan katsota rakennuslain mukaisesta kunnossapitovelvollisuudesta kiinteistönomistajalle aiheutuvia kustannuksia. Mitä edellä on säädetty valtion korvausvelvollisuudesta, ei koske kunnan omistamia rakennuksia.

13 §

Museoviraston ja sen, joka katsoo olevansa oikeutettu korvaukseen 12 §:n mukaan, on pyrittävä sopimukseen korvauksen määrästä. Sopimus on kirjalliseen muotoon laadittuna saatettava valtioneuvoston vahvistettavaksi.

Milloin korvauksesta ei sovita, on korvausta haettava kahden vuoden kuluessa siitä, kun päätös, johon korvausvaatimus perustuu, sai lainvoiman. Jollei korvausta haeta määräajassa, on oikeus siihen menetetty. Korvausvelvollisuuden toteamisesta ja korvauksien määräämisestä on voimassa, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/77) on säädetty. Sama koskee korvauksen määrää, ottaen kuitenkin huomioon, mitä tässä laissa on säädetty.

Olosuhteiden muuttuttua on valtiolla tai korvauksen saajalla oikeus saattaa kysymys korvauksesta uudelleen harkittavaksi.

14 §

Valtioneuvosto voi, kun yleinen tarve sitä vaatii, myöntää valtiolle tai kunnalle luvan lunastaa tässä laissa tarkoitetun rakennuksen tarpeellisine maa-alueineen siitä riippumatta, onko rakennus määrätty suojeltavaksi vai ei. Lunastus suoritetaan siten kuin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa on säädetty.

4 luku

Suojelun turvaaminen

15 §

Tämän lain noudattamista valvovat lääninhallitus ja museovirasto.

16 §

Suojeltavaksi määrättyssä rakennuksessa tehtäviin muutostöihin on saatava museoviraston lupa, jollei toimenpide ole vähäinen.

17 §

Luovuttaessaan suojeltavaksi määrätyn rakennuksen luovuttajan on luovutuskirjaan otettavalla maininnalla tai muutoin todistettavasti ilmoitettava saajalle suojelumääräyksistä.

18 §

Jos joku tämän lain taikka siihen perustuvan kiellon tai määräyksen vastaisesti on muuttanut tai siirtänyt rakennusta taikka purkanut sen, lääninhallitus voi velvoittaa hänet määräajassa ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin rakennuksen saattamiseksi ennalleen.

Mitä 1 momentissa on säädetty, sovelletaan vastaavasti, kun omistaja on laiminlyönyt rakennuksen hoidon.

Jollei 1 ja 2 momentissa tarkoitettua veloitetta noudateta, lääninhallituksella on oikeus suorittaa niissä tarkoitetut toimenpiteet. Toimenpiteistä johtuvat kustannukset maksetaan etukäteen valtion varoista, ja ne peritään valtiolle siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetussa laissa (367/61) on säädetty.

19 §

Valtio voi omalla kustannuksellaan suorittaa suojeltavaksi määrättyssä rakennuksessa välttämättömiä kunnostamistöitä.

20 §

Asianomaisilla viranomaisilla on oikeus päästää suojeltavaksi määrättyyn rakennukseen sekä rakennukseen, jonka suojeltavaksi määrittäminen on harkittavana, sekä suorittaa lain noudattamisen ja soveltamisen kannalta tarpeellisia tarkastuksia ja tutkimuksia.

21 §

Museovirasto voi valtion tulo- ja menoarvion rajoissa myöntää avustusta suojeltavaksi määrätyn rakennuksen omistajalle rakennuksen tai sen ympäristön kunnossapitoa tai parantamista varten.

Avustusta voidaan myöntää kulttuurihistoriallisesti merkittävän rakennuksen omistajalle silloinkin, kun rakennusta ei ole määrätty suojeltavaksi tämän lain nojalla. Avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että sen saaja sitoutuu säilyttämään rakennuksen museoviraston määräämällä tavalla.

Avustuksen ehdoksi voidaan panna, että yleisöllä on pääsy alueelle taikka rakennukseen tai sen osaan siten kuin siitä erikseen sovitaan. Jos rakennus on määrätty suojeltavaksi, ehtojen tulee olla suojelumääräysten mukaisia.

22 §

Kun rakennuksen suojelemista koskeva asia on pantu vireille lääninhallituksessa, kun suojelelta koskeva päätös on saanut lainvoiman tai kun suojelelta on lainvoimaisesti lakkautettu, lääninhallituksen on ilmoitettava siitä asianomaiselle tuomarille, jonka tulee tehdä ilmoituksesta merkintä kiinnitysrekisteriin. Rekisteriin tehty merkintä on uudistamattakin pysyvä. Ilmoituksessa on mainittava kiinteistö, jolla rakennus sijaitsee.

23 §

Jos suojeltavaksi määrätty rakennus on vahingoittunut tai tuhoutunut, rakennuksen omistajan on ilmoitettava siitä viipymättä lääninhallitukselle. Tämän tulee välittömästi ilmoittaa asiasta museovirastolle.

24 §

Rakennusta, jossa tai jonka kiinteässä sisustuksessa on vanhoja maalauksia, kirjoituksia tai rakennustaiteellisia koristeita, ei saa purkaa tai muuttaa ennen kuin asiasta on ilmoitettu museovirastolle, vaikka rakennusta ei olekaan saatettu tämän lain nojalla suojeltavaksi.

Samoin on 1 momentissa tarkoitettujen maalauksien tai kirjoitusten peittäminen rappaamalla taikka niiden uudelleen maalaaminen tai muulla tavoin hävittäminen kielletty, ennen kuin siitä on ilmoitettu museovirastolle.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa museovirastolle tulee varata tilaisuus otattaa maalauksista, kirjoituksista ja koristeuksista jäljennöksiä ja kuvia.

5 luku

Erinäisiä säännöksiä

25 §

Muutosta lääninhallituksen päätökseen rakennuksen suojelelta koskevassa asiassa haetaan valtioneuvostolta.

Lääninhallituksen päätökseen, jolla on väliaikaisesti kielletty ryhtymästä toimenpiteisiin, jotka saattavat vaarantaa rakennuksen kulttuurihistoriallista arvoa, ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla.

26 §

Joka rikkoo tässä laissa olevaa tai sen nojalla annettua kieltoa tai määräystä, on tuomittava *rakennussuojelusäännösten tai -määräysten rikkomisesta* sakkoon, jollei häntä muun lain nojalla ole tuomittava ankarampaan rangaistukseen.

27 §

Tarkemmat säännökset tämän lain soveltamisesta annetaan tarvittaessa asetuksella.

6 luku

Voimaantulo

28 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 198 . Sillä kumotaan kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelelta 27 päivänä marraskuuta 1964 annettu laki (572/64).

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

29 §

Tämän lain säännöksiä noudatetaan myös ennen lain voimaantuloa vireille pannuissa asioissa, jotka koskevat rakennuksen saattamista suojeltavaksi.

Aikaisemman lain nojalla annettu päätös rakennuksen saattamisesta suojeltavaksi pysyy suojelumääräyksineen edelleen voimassa tämän lain tultua voimaan, ja siinä tarkoitettuun rakennukseen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään suojeltavaksi määrätystä rakennuksesta.

2.

Laki

rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään 16 päivänä elokuuta 1958 annetun rakennuslain (370/58) 34 §:ään uusi 3 momentti, 95 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna 29 päivänä huhtikuuta 1966 annetulla lailla (250/66), uusi 3 momentti, 135 §:ään uusi 3 ja 4 momentti ja lakiin uusi 143 a § seuraavasti:

34 §

Asemakaavaa laadittaessa on erityisesti pyrittävä edistämään rakennetun ympäristön tarkoituksenmukaista hyväksikäyttämistä ja huolehdittava, ettei rakennettuun ympäristöön sisältyviä perinne-, kauneus- ja muita arvoja tarpeettomasti hävitetä.

95 §

Rakennuskaavaa laadittaessa on erityisesti pyrittävä edistämään rakennetun ympäristön tarkoituksenmukaista hyväksikäyttämistä ja huolehdittava, ettei rakennettuun ympäristöön sisältyviä perinne-, kauneus- ja muita arvoja tarpeettomasti hävitetä.

135 §

Asema- tai rakennuskaavaan voidaan 2 momentin säännöksen estämättä ottaa rakennuksen suojelemiseksi tarpeelliset määräykset. Oikeudesta korvaukseen tässä tapauksessa on voimassa, mitä rakennussuojelulain (/)

12 §:ssä on säädetty. Korvausvelvollinen on kuitenkin kunta. Kunnalle voidaan myöntää täten maksamiinsa korvauksiin avustusta valtion tulo- ja menoarvion rajoissa, kuitenkin enintään 70 prosenttia. Kunnan omistuksessa olevan rakennuksen suojelukustannuksista vastaa kuitenkin aina kunta. Valtionavustuksen määrän päättää valtioneuvosto, kuultuaan asiassa museovirastoa.

Mitä 3 momentissa on säädetty kunnan korvausvelvollisuudesta, ei koske julkisyhteisöjen omistamia rakennuksia.

143 a §

Mitä 143 §:n 1 momentissa on säädetty, on myös sovellettava, jos asema- tai rakennuskaava on rakennettuun ympäristöön sisältyvien arvojen kannalta pidettävä ilmeisen vanhentuneena tai jos kaava muutoin on omiaan johtamaan perinne-, kauneus- tai muista syistä arvokaiden rakennusten purkamiseen.

Alueella, jota 1 momentissa tarkoitettu määräys koskee, on voimassa rakennuskielto ja kielto purkaa rakennusta tai sen osaa. Erityisestä syystä sisäasiainministeriö voi myöntää

poikkeuksen näistä kielloista, jos rakentaminen tai purkaminen ei merkitse 1 momentissa tarkoitettujen perinne-, kauneus- ja muiden arvojen hävittämistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä -
kuuta 198 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Naantalissa 24 päivänä kesäkuuta 1982

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Ministeri *Kaarina Suonio*