

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om skyddande av byggnadsarvet och 48 kap. 6 § i strafflagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås det att lagen om skyddande av byggnadsarvet och strafflagen ändras. Syftet med propositionen är att främja förfarandena vid skyddande av byggnader, undantag från skyddsbeslut och sökande av ändring samt förtydliga arbetsfördelningen mellan myndigheterna och parternas ställning.

Det föreslås att lagen om skyddande av byggnadsarvet ändras så att beslut om skyddande av en byggnad som fattas av närings-, trafik- och miljöcentralerna inte längre behöver tillställas miljöministeriet för fastställelse. I fråga om alla beslut får ändring sökas genom besvär direkt hos den regionala förvaltningsdomstolen i stället för miljöministeriet. Bestämmelserna om besvär rätt preciseras.

Till lagen om skyddande av byggnadsarvet fogas nya bestämmelser om möjligheten att hos närings-, trafik- och miljöcentralen ansöka om tillstånd att avvika från skyddsbeslutet. Ersättningsbestämmelserna förnyas så att lagen har skilda bestämmelser om ersättning som föranleds av skyddet och ersättning som föranleds av ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet. Grunderna för rätten till ersättning preciseras och i fråga om skyddsbesluten övergår man till en skälig ersättning. Dessutom föreslås det att närings-, trafik- och miljöcentralen ska ha skyldighet att anmäla lagstridiga gärningar till förundersökningsmyndigheten. Preciseringar och tillägg föreslås också i bestämmelserna om framställningar om skydd samt hörande av parter och myndigheter och andra förfaranden i ärenden som avses i lagen om skyddande av byggnadsarvet.

Det föreslås att de grunder för straff som föreskrivs i strafflagen ska utvidgas till att gälla brott mot villkoren för tillståndet att avvika.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2021.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
3 Målsättning	14
4 Förslagen och deras konsekvenser	14
4.1 De viktigaste förslagen	14
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	20
5 Alternativa handlingsvägar	25
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	25
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	27
6 Remissvar	28
7 Specialmotivering	28
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	37
9 Ikraftträdande	37
10 Verkställighet och uppföljning	37
11 Förhållande till andra propositioner	38
11.1 Samband med andra propositioner	38
11.2 Förhållande till budgetpropositionen	38
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	38
LAGFÖRSLAG	46
om ändring av lagen om skyddande av byggnadsarvet	46
om ändring av 48 kap. 6 § i strafflagen	51
VALITSE KOHDE	VIRHE. KIRJANMERKKIÄ EI OLE MÄÄRITETTY.
PARALLELLTEXT	VIRHE. KIRJANMERKKIÄ EI OLE MÄÄRITETTY.
om ändring av	Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Det årliga antalet skyddsförfaranden som baserar sig på lagen om skyddande av byggnadsarvet (498/2010) har ökat under lagens giltighetstid och å andra sidan har det enskilda skyddsärendet förlängts.

Närings-, trafik- och miljöcentralernas (nedan även: NTM-centralerna) skyddsbeslut underställs miljöministeriet för fastställelse. Ministeriet är således också den första besvärinstansen. Ministeriets beslut får överklagas genom besvär hos den regionala förvaltningsdomstolen, och besvärstillstånd i fråga om domstolens beslut kan sökas hos högsta förvaltningsdomstolen. Till följd av det ökade antalet skyddsärenden förlänger underställningsförfarandet för närvarande behandlingen av skyddsärenden med 1–2 år.

De interna förfarandena för underställning och ändringssökande inom förvaltningen har minskats under de senaste åren. Den lag om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) som trädde i kraft vid ingången av 2020 tillämpas inte på besvär som anförs hos förvaltningsmyndigheten, till skillnad från den tidigare förvaltningsprocesslagen. Avsikten är ett försök att frångå ändringssökande inom förvaltningen och vid behov i stället använda omprövningsförfarandet. Exempelvis slopades fastställandet av landskapsplanen vid miljöministeriet redan genom den ändring av markanvändnings- och bygglagen (132/1999) som trädde i kraft 2016 (28/2016). Enligt den proposition om ändring av kyrkolagen (1054/1993) som är under beredning ska man inom kyrkoförvaltningen dessutom helt slopa underställningsförfarandena. Propositionen gäller också ändring eller rivning av skyddade kyrkliga byggnader, där det föreslås ett tillståndsförfarande i stället för underställningsförfarandet.

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering utarbetades den första riksomfattande Kulturmiljöstrategin 2014–2020, som statsrådet antog genom ett principbeslut den 20 mars 2014. Enligt huvudmålen för strategin är kulturmiljön en betydande resurs och möjliggörare. Att vårda den är en del av en hållbar utveckling och god förvaltning möjliggör en helhetsbetonad kulturmiljöpolitik. För att målen ska nås tydliggörs bland annat arbetsfördelningen och samarbetet inom statsförvaltningen samt mellan statsförvaltningen och de regionala myndigheterna i kulturmiljöfrågor.

Enligt riktlinjerna i strategin och åtgärdsprogrammet för miljöbrottsbekämpning (miljöministeriets rapporter 16/2015), som blev färdigt 2015, ska det tillräckligt ofta utvärderas om den nationella lagstiftningen stöder upptäckt och utredning av miljöbrott. För att genomföra detta utreds bland annat behovet av ändringar i lagstiftningen för att säkerställa att tillsynsmyndigheten i alla typer av miljöbrott har ställning som målsägande när ett allmänt intresse har kränkts genom brottet.

Vid sidan av ändringarna i lagstiftningsmiljön och de strategiska målen har det vid miljöministeriet upptäckts behov av kompletteringar och förtydliganden i anknytning till lagen om skyddande av byggnadsarvet. Ett centralt tillägg är det förfarande för tillstånd till undantag som för närvarande saknas i lagen. De övriga behoven gäller preciseringar av parternas ställning och myndigheternas befogenheter i synnerhet i brottmål. I de bestämmelser som styr beslutsfattandet om deltagande och skydd beaktas målen i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marinens regering, i synnerhet stärkandet av verksamhetsförutsättningarna för det civila samhället och det faktiska tillgodoseendet av äldres och funktionshindrades rättigheter. Finland har 2016

satt i kraft Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 27/2016) och 2018 Europarådets ramkonvention om kulturarvets värde för samhället (FördrS 50/2018). I bestämmelserna om myndigheternas befogenheter och deltagande beaktas också museilagen (314/2019) som trädde i kraft vid ingången av 2020 samt lagstiftningen om dataskydd.

Dessutom har det i samband med slopandet av underställningsförfarandet konstaterats vara nödvändigt att se till att statens ersättningsskyldighet är förutsägbar och att bestämmelserna om den är exakta och konsekventa i förhållande till den övriga lagstiftningen. Vid beredningen har man till denna del särskilt beaktat förhållandet till lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977) jämte de ändringsförslag som är under beredning samt markanvändnings- och bygglagen.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid miljöministeriet i samarbete med NTM-centralerna, Museiverket och Finlands Kommunförbund rf.

Beslutet om lagstiftningsprojektet fattades vid miljöministeriets avdelning för den byggda miljön den 28 augusti 2019. Vid beredningen har man dock utnyttjat det beredningsarbete som gjordes redan under den föregående regeringsperioden. Utkastet till proposition har varit på remiss med delvis samma innehåll 2018, men överlämnandet av propositionen har överförs till den nya regeringsperioden.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Tillämpningsområde

Lagen om skyddande av byggnadsarvet (nedan även: byggnadsarvslagen) trädde i kraft den 1 juli 2010 och upphävde den dåvarande byggnadsskyddslagen (60/1985). Syftet med byggnadsarvslagen är att trygga den byggda kulturmiljöns mångfald med avseende på tid och rum, värna om dess egenart och särdrag samt främja kulturellt hållbar vård och användning av den. Med stöd av byggnadsarvslagen kan man skydda byggnader, konstruktioner, byggnadsgrupper eller bebyggda områden som är av betydelse med avseende på byggnadshistoria, byggnadskonst, byggnadsteknik eller särskilda miljövärden eller med avseende på en byggnads användning eller händelser som är förknippade med den.

Byggnadsarvslagen är en allmän lag som tillämpas på skyddandet av byggnadsarvet, om inte något annat föreskrivs. På detaljplaneområden samt på områden som omfattas av byggförbud för utarbetande av en detaljplan tillämpas markanvändnings- och bygglagen (132/1999) på skyddandet av byggnadsarvet. Om de särskilt föreskrivna förutsättningarna uppfylls kan byggnadsarvslagen dock tillämpas även på detaljplaneområden. I samband med den pågående totalreformen av markanvändnings- och bygglagen granskas hur gränssnittet mellan byggnadsarvslagen och markanvändnings- och bygglagen fungerar. Bestämmelser om skyddande av fasta fornlämningar finns i lagen om fornminnen (295/1963) och bestämmelser om skyddande av kyrkliga byggnader i kyrkolagen (1054/1993) samt i lagen om ortodoxa kyrkan (985/2006).

Fram till slutet av mars 2020 har sammanlagt 330 beslut om fastställelse av skyddande av byggnader meddelats med stöd av byggnadsarvslagen och tidigare lagar. I 43 av dessa har man tillämpat den gällande byggnadsarvslagen. Av besluten gäller fortfarande 323. Besluten kan också omfatta grupper av byggnader eller bebyggda områden, så antalet byggnader som har skyddats

med stöd av byggnadsarvslagen eller tidigare lagar uppgår till över tusen totalt. Dessutom har uppemot 800 byggnader skyddats med stöd av förordningen om skydd för staten tillhöriga byggnader (480/1985) och tidigare förordningar. Största delen av de skyddade byggnaderna i Finland är dock skyddade på grundval av en detaljplan baserad på markanvändnings- och bygglagen. Antalet byggnader som är skyddade på grundval av en detaljplan beräknas ligga mellan cirka 15 000 och 20 000.

Europeiska unionen och internationella fördrag

Europeiska unionen har ingen lagstiftning om byggnadsskydd, även om målen för byggnadsskyddet och bevarandet av det övriga kulturarvet beaktas i vissa EU-rättsakter. Finland har anslutit sig till ett flertal konventioner om kultur- och byggnadsarv antagna av Förenta Nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur Unesco och av Europarådet. De främsta av dessa är Unescos konvention om skydd för världens natur- och kulturarv (den s.k. världsarvs-konventionen, 1972), Unescos konvention om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt (den s.k. Haagkonventionen, 1954) jämte tilläggsprotokoll II, Europarådets konvention om skydd för byggnadskulturarvet i Europa (den s.k. Granadakonventionen, 1985), Europarådets europeiska landskapskonvention (den s.k. Florenskonventionen, 2000) och Europarådets ramkonvention om kulturarvets värde för samhället (den s.k. Faroconventionen, 2011). Finlands nuvarande lagstiftning om byggnadsskydd och de bestämmelser som nu föreslås är förenliga med dessa konventioner.

Myndigheternas uppgifter, inledande av skyddsärenden och parter

Enligt 4 § i byggnadsarvslagen svarar miljöministeriet för den allmänna utvecklingen och styrningen av verksamheten för bevarande av byggnadsarvet. NTM-centralerna och Museiverket främjar och utövar tillsyn över bevarandet av byggnadsarvet med stöd av lagen. Museiverket verkar som sakkunnig i frågor som gäller bevarande av byggnadsarvet. I ärenden som berör det samiska byggnadsarvet verkar samemuseet Siida som sakkunnig i samarbete med Museiverket.

Enligt 5 § i byggnadsarvslagen inleds ett ärende som gäller skyddande av en byggnad vid NTM-centralen på framställning eller på centralens eget initiativ. Byggnadens ägare, en statlig myndighet, den kommun inom vilken byggnaden är belägen, ett landskapsförbund eller en sådan registrerad sammanslutning till vars verksamhetsfält det hör att värna om kulturarvet får, inom sitt verksamhetsfält, göra en framställning om skyddande av en byggnad.

Bestämmelserna möjliggör att skyddande av byggnader som konstaterats vara betydande i de riksomfattande inventeringarna eller sådana betydande byggnader som staten ämnar avstå från att äga inleds på NTM-centralens eget initiativ eller på framställning av Museiverket. Dessutom kan NTM-centralen på eget initiativ ta upp ett ärende som gäller skyddande av en byggnad som är avsedd att rivras. Markanvändnings- och byggförordningen (895/1999) innehåller bestämmelser om hur rivningsanmälan och rivningslov ska delges NTM-centralen.

Av skyddsärendena enligt byggnadsarvslagen är cirka hälften inledda på myndighetsinitiativ och hälften skyddsförslag som framställts av privata aktörer. Föreningarna är en central framställargrupp. Under den gällande lagens giltighetstid har det uppstått vissa tolkningsklarheter i fråga om kravet på verksamhetsfält för registrerade sammanslutningar. Vissa allmännyttiga föreningar har ändrat sina stadgar för att kunna göra framställningar om skyddande av en byggnad. Vid ändringssökande har miljöministeriet också överlämnat vissa framställningar som lämnats utan prövning för ny behandling efter att ha ansett att kravet på verksamhetsfält hade tolkats alltför snävt.

Enligt 7 § i byggnadsarvslagen ska NTM-centralen ge byggnadens och fastighetens ägare och, om byggnaden inte är i ägarens besittning, dess innehavare samt den intilliggande fastighetens ägare eller innehavare tillfälle att bli hörda innan centralen fattar beslut om skyddet av en byggnad. När ett skyddsärende har inletts kan närings-, trafik- och miljöcentralen enligt 2 mom. ordna en sammankomst där byggnadens och fastighetens ägare eller innehavare, den som gjort framställningen om skyddet, en statlig myndighet, landskapsförbundet, den kommun inom vilken byggnaden är belägen samt den vars förhållanden eller intressen ärendet avsevärt kan inverka på, har möjlighet att föra fram synpunkter på skyddsbehovet, skyddets ändamål och skyddsmetoderna. Enligt 10 § 1 mom. i byggnadsarvslagen ska skyddsföreskrifterna om möjligt utarbetas i samförstånd med byggnadens ägare och innehavare.

Bestämmelserna om hörande av parter behöver preciseras. En praktisk brist är att bestämmelsen inte omfattar fastighetens innehavare, som dock kan vara en annan aktör än fastighetens ägare. Oklarheter kan också orsakas av begreppet ägare och innehavare av intilliggande fastighet, som är snävare än begreppet granne i markanvändnings- och bygglagen. Dessutom försvåras tillämpningen av bestämmelsen av att det i 2 mom., som gäller hörande enligt prövning, liksom också i motiveringen till bestämmelsen (RP 101/2009 rd) räknas upp delvis andra aktörer än i det förpliktande 1 mom. som gäller egentligt hörande.

Innan det fattas beslut om skyddande ska utlåtanden om framställningen om skydd begäras av den kommun där byggnaden är belägen och av Museiverket. Kommunens utlåtande ges oftast av planläggningsmyndigheten. Museiverket bedömer i sitt utlåtande bland annat huruvida de i lagen föreskrivna förutsättningarna för skydd uppfylls, hur skyddet riktas och vilka skyddsbestämmelser som behövs.

Eftersom sakkunniguppgifterna har koncentrerats till Museiverket har landskapsmuseerna i regel inte hörts i skyddsförfarandet och de har inte heller gjort framställning om skyddande. Ibland har landskapsmuseets syn funnits med i kommunens utlåtande eller i behandlingsdokumenten för det rivningsärende som föregått framställningen om skyddande. Landskapsmuseerna har haft en lagstadgad uppgift endast vid inspektioner enligt 18 § som gäller misstanke om överträdelse av skyddsbestämmelserna, varvid de i egenskap av museimyndigheter som Museiverket förordnat har haft rätt att få tillträde till byggnaden eller dess lokaler. Situationer som krävt inspektion har förekommit relativt sällan, och i dessa fall har NTM-centralen utfört inspektionen i samarbete med Museiverket och kommunens byggnadstillsynsmyndighet.

Landskapsmuseerna har lagts ned genom museilagen som trädde i kraft den 1 januari 2020. Efter lagreformen är museer med regionalt ansvar regionala sakkunniga på kulturmiljön. I huvudsak är det kommunerna eller samkommunerna som förvaltar museerna med regionalt ansvar. Huvudmannen kan dock också vara en privat sammanslutning eller stiftelse. I samband med reformen togs museernas sakkunniguppgifter i fråga om kulturmiljön in i lagen med beaktande av de krav som gäller överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Ansökan om utnämning till museum med regionalt ansvar kan göras vart fjärde år under en ansökningstid som undervisnings- och kulturministeriet meddelar. Undervisnings- och kulturministeriet utvärderar också med fyra års mellanrum huruvida museer som utsetts till museum med regionalt ansvar fortfarande uppfyller villkoren för utnämningen och om museet skött de uppgifter som föreskrivs för ett ansvarigt museum. Undervisnings- och kulturministeriet kan sedan ministeriet hört huvudmannen för museet återkalla utnämningen till museum med regionalt ansvar, om museet inte längre uppfyller villkoren för utnämning till museum med regionalt ansvar eller om det föreligger allvarliga brister i skötseln av de uppgifter som enligt lag hör till ett museum med regionalt ansvar. Museets huvudman kan också avstå från uppgiften som museum med regionalt ansvar från början av följande fyraårsperiod genom att skriftligen meddela undervisnings- och kulturministeriet detta senast ett år tidigare.

Samiska byggnadsarvet

Om ärendet gäller det samiska byggnadsarvet inom samernas hembygdsområde, ska NTM-centralen innan beslut om skydd fattas begära utlåtande av sametinget. Dessutom samarbetar Museiverket med samemuseet Siida i frågor som gäller utlåtanden rörande det samiska byggnadsarvet. Hitills har det samiska byggnadsarvet på statens mark huvudsakligen skyddats med stöd av förordningen om skydd för staten tillhöriga byggnader.

I bestämmelserna om inledande av ärenden som gäller skyddande och förfarandet för utlåtande har samernas kulturella autonomi inte beaktats till alla delar. Till sametinget hör enligt 5 § i sametingslagen (974/1995) de ärenden som angår samernas språk och kultur samt deras ställning som urfolk. I ärenden som hör till sametinget kan det hos myndigheter väcka initiativ och göra framställningar samt avge utlåtanden. Sametinget ska således ha rätt att förutom att bli hört också göra framställningar om skyddande av byggnadsarvet. Dessutom har skolternas byastämmas ställning inte beaktats i ärenden som gäller det skoltsamiska byggnadsarvet. Med stöd av 44 § 1 mom. 1 punkten och 56 § 1 mom. i skoltlagen (253/1995) ska myndigheterna i vittgående eller principiellt viktiga ärenden som rör skolternas näringar och levnadsförhållanden och som är under behandling hos statliga myndigheter bereda skolternas byastämma och skoltråden tillfälle att avge ett utlåtande i saken och skolternas byastämma kan också göra framställningar i sådana ärenden.

Skyddsbeslut och sökande av ändring

Enligt 8 § i byggnadsarvslagen kan en byggnad skyddas om den är av betydelse på det nationella planet, på landskapsplanet eller på lokalplanet. NTM-centralen beslutar med stöd av 9 § i byggnadsarvslagen om skyddandet av en byggnad. Skyddsbeslutet ska tillställas miljöministeriet för fastställelse. Om ett fastställt skyddsbeslut senare måste ändras gäller samma beslutsförfarande som för själva skyddsbeslutet.

Enligt 21 § i byggnadsarvslagen får ändring i ett beslut av en NTM-central om skyddande av en byggnad sökas hos miljöministeriet. I övrigt iakttas vid sökande av ändring lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), enligt vars 2 § 5 mom. bestämmelser om handläggningen av besvär som anförs hos någon annan än en domstol eller en nämnd som inrättats för att handlägga besvär ärenden finns i 3 a § i förvaltningslagen (434/2003). På handläggningen av besvär som anförts hos miljöministeriet tillämpas således med stöd av 3 a § i förvaltningslagen bestämmelserna om omprövningsärenden i den lagen. Lagen om rättegång i förvaltningsärenden och 3 a § i förvaltningslagen tillämpas på beslut som NTM-centralen meddelar den 1 januari 2020 eller senare och över vilka besvär anförs hos miljöministeriet. Besvär över beslut som meddelats av NTM-centralen före 2020 handläggs vid miljöministeriet i enlighet med förvaltningsprocesslagen (586/1996). I början av april 2020 var tio besvär som ska handläggas i enlighet med förvaltningsprocesslagen anhängiga vid miljöministeriet.

Ändring i miljöministeriets beslut söks genom besvär hos den regionala förvaltningsdomstolen. Behörig förvaltningsdomstol är den förvaltningsdomstol inom vars domkrets föremålet för skyddsärendet är beläget. Besvärsrätten bestäms enligt 7 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. I förvaltningsdomstolens beslut får ändring sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Besvärsvägen förlängdes 2016 till tre steg i och med ändringen av 7 § i förvaltningsprocesslagen (891/2015), eftersom besvär över ministeriets beslut tidigare anfördes direkt hos högsta förvaltningsdomstolen. Besvärstillstånds-förfarandet utvidgades till att gälla ärenden enligt byggnadsarvslagen vid ingången av 2020.

Miljöministeriet har en dubbelroll i skyddsärenden enligt byggnadsarvslagen. Å ena sidan utvecklar och styr ministeriet verksamheten för bevarande av byggnadsarvet och bereder lagstiftningen på detta område. Å andra sidan är ministeriet både underställningsmyndighet och besvärmyndighet i första instans för beslut som gäller byggnadsskydd. Ställningen som lagberedande myndighet och styrande myndighet riskerar att äventyra tilliten till ministeriets oberoende och opartiskhet, särskilt då det skipar förvaltningsrätt i besvärärenden. I vissa situationer är kravet på oberoende och opartiskhet till hinder för kontakten i styrningssyfte med förvaltningen som sorterar under ministeriet.

I april 2020 hade miljöministeriet 22 skyddsbeslut av NTM-centraler under behandling för fastställelse, varav två hade överklagats. Dessutom var åtta besvär över NTM-centralernas negativa beslut anhängiga. Det årliga antalet ärenden som inleds vid miljöministeriet har sedan 2016 ökat betydligt jämfört med tidigare år. Detta beror till stor del på de ökade överlåtelse- och fastighetsförmögenhet och det därav följande behovet att förnya skyddsbesluten samt på ett projekt som NTM-centralen i Egentliga Finland genomförde 2014–2016 där praxis för tillämpning av byggnadsarvslagen utvecklades genom ett systematiskt skydd av objekt av nationell betydelse. Antalet besvär över NTM-centralernas negativa beslut har dock ökat, vilket bedöms bero på det ökande intresset för att påverka beslut som gäller den egna livsmiljön. Vid NTM-centralerna var i april 2020 sammanlagt 51 ärenden enligt byggnadsarvslagen anhängiga, varav cirka hälften var skyddsärenden som gällde objekt som överlätits från statens ägo och hälften framställningar som gjorts av sammanslutningar eller fysiska personer.

Av alla ärenden som behandlades 2011–2019 har ca 20 procent ändrats till följd av en fastställelse- och överklagandeprocess. Av dessa har hälften återförvisats från miljöministeriet till NTM-centralen för ny behandling och hälften har inte fastställts. I ett flertal fastställda beslut har man dessutom gjort tekniska korrigeringar för att säkerställa att lydelsen är exakt och entydig. Underställningsförfarandet har med andra ord kunnat användas för att dra upp riktlinjer för tillämpningen av lagen och övervaka den tekniska kvaliteten på skyddsbesluten.

Den arbetsmängd som ärenden som inleds kräver i förhållande till de resurser som miljöministeriet har till sitt förfogande har dock fördröjt behandlingen av ärendena. Lagreformen som gäller rättegång i förvaltningsärenden förutsätter att ministeriet i fortsättningen behandlar besvär på samma sätt som begäranden om omprövning, vilket ytterligare kräver ökade resurser jämfört med nuläget. För närvarande fördröjer underställningsförfarandet beslutens ikraftträdande med 1–2 år. Den genomsnittliga behandlingstiden vid miljöministeriet 2019 var 20 månader. Besvärsprocessen för ett ärende kan därmed ta upp till 3–4 år.

Längden på ändringssökande förlänger också giltighetstiden för ett förbud mot äventyrande som NTM-centralen eventuellt har utfärdat. Med stöd av 6 § i byggnadsarvslagen kan NTM-centralen då ett ärende som gäller skyddande av en byggnad har inletts förbjuda sådana åtgärder som äventyrar en byggnads kulturhistoriska betydelse. Förbudet mot äventyrande är avsett som ett temporärt sätt att trygga objektets värden tills skyddsärendet har avgjorts. Ändring i ett beslut om förbud mot äventyrande av byggnadsarvet får sökas genom besvär hos den regionala förvaltningsdomstolen. Förbudet gäller tills skyddsärendet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut, om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat.

Då byggnadsarvslagen trädde i kraft ändrades förbudet till att bli beroende av prövning. I praktiken har detta resulterat i situationer där det förbud mot äventyrande som meddelats av NTM-centralen inte har varit i kraft och miljöministeriet inte har haft lagstadgade befogenheter att utfärda ett sådant, även om det skulle ha blivit aktuellt på grund av ett förfarande för rivningslov enligt markanvändnings- och bygglagen som behandlas samtidigt. Miljöministeriet kan inte heller när det avgör besvär som gäller ett skyddsärende meddela föreskrifter om giltighetstiden för

ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet, om besvär som gäller förbudet samtidigt är anhängiga vid förvaltningsdomstolen.

Till skillnad från skyddsärenden tillämpas på sökande av ändring i fråga om statsbidrag enligt 16 § i byggnadsarvslagen 34 § i statsundersödslagen (688/2001), enligt vilken omprövning av ett beslut av statsbidragsmyndigheten får begäras på det sätt som anges i förvaltningslagen (434/2003). När ändring söks i ett beslut som meddelats med anledning av en begäran om omprövning iakttas lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Vid sökande av ändring i förvaltningsdomstolens beslut iakttas förfarandet med besvärstillstånd, med undantag för beslut om avbrytande av utbetalning av understöd eller beslut om återkrav av understöd.

Undantag från skyddsbeslut

Byggnadsarvslagen innehåller inga bestämmelser om möjligheten att avvika från ett skyddsbeslut. För ändring av ett skyddsbeslut gäller samma förfarande som då själva skyddsbeslutet ska fattas. Enligt tidigare byggnadsskyddslagen kunde Museiverket i ett skyddsbeslut ges rätt att bevilja mindre undantag från skyddsföreskrifterna, men detta slopades i samband med lagreformen för att åstadkomma en tydligare kompetensfördelning mellan myndigheterna.

Inom ramen för skyddsbeslutet renoveras byggnaden och ofta kan behövliga ändringar också genomföras. Under den tid byggnadsarvslagen har varit i kraft har det likväl uppstått situationer där man på grund av förändrade förhållanden blivit tvungen att ändra ett skyddsbeslut för att säkerställa att den skyddade byggnaden kan förbli i användning. Till exempel skyddsbeslutet för Olympiastadion i Helsingfors ändrades med anledning av de saneringsarbeten som utfördes där. Situationerna kan antas öka i och med att antalet skyddade byggnader ökar och byggnadernas användningsändamål förändras. Ändringsbehovet är inte alltid så omfattande att det är ändamålsenligt att ändra skyddsbeslutet, men ändringen står dock klart i strid med skyddsbeslutet. Ett begränsat undantag mellan tolkningen och ändringen av ett skyddsbeslut är således ett behövligt förfarande.

Ersättningar

I 13 § i byggnadsarvslagen föreskrivs att om skyddet eller ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet medför betydande skada eller men för byggnadens ägare har ägaren rätt att få full ersättning för skadan eller olägenheten av staten. De kostnader som föranleds av sådan reparationskyldighet som avses i markanvändnings- och bygglagen eller som annars föranleds av byggnadens sedvanliga underhåll betraktas inte som ersättningsgilla kostnader vid prövningen av ersättningskyldigheten och ersättningens belopp. Om ägaren till följd av skyddsföreskrifterna måste vidta särskilda åtgärder för att byggnadens kulturhistoriska värde ska bevaras, ska de kostnader som föranleds av åtgärderna ersättas av statens medel. Innehållet i och giltighetstiden för skyddsföreskriften eller förbudet ska beaktas vid bedömningen av hur betydande skadan eller olägenheten är.

Med stöd av bestämmelserna om ersättning i byggnadsarvslagen kan ersättning betalas också till ägaren eller innehavaren av en byggnad som skyddas i detaljplanen. Enligt 57 § 3 mom. i markanvändnings- och bygglagen kan i detaljplanen med avvikelse från kravet på att planbestämmelserna ska vara skäligen tas in de bestämmelser som behövs för att skydda ett objekt som avses i byggnadsarvslagen. Angående rätt till ersättning gäller vad som bestäms i den lagen. När det gäller skydd av andra objekt än sådana som är av nationell betydelse är dock kommunen ersättningskyldig.

När byggnadsarvslagen stiftades slopades i bestämmelsen om förutsättningarna för ersättning villkoret i motsvarande bestämmelse i den tidigare byggnadsskyddslagen, enligt vilket rätt till ersättning fanns, om ägaren av en byggnad till följd av skyddsföreskrifter som överensstämmer med skyddsbeslutet inte kunde använda byggnaden på sedvanligt sätt eller på ett sådant sätt som medför skäligen nytta. Enligt förarbetena till byggnadsarvslagen (RP 101/2009 rd) tillämpas dock nämnda förutsättning i fråga om hinder för sedvanlig användning eller användning på ett sådant sätt som medför skäligen nytta och avsikten har inte varit att ändra ersättningströskeln. Syftet med ändringen av bestämmelsens ordalydelse har således blivit oklart.

Staten representeras i ersättningsärenden av miljöministeriet. Enligt 15 § ska man sträva efter att nå avtal om ersättningens belopp med den som är berättigad till ersättning. Om ett avtal om ersättningen inte kan nås, kan en ansökan om förrättning för bestämmande av ersättningen göras hos Lantmäteriverket inom två år från det att det beslut som ersättningsyrkandet grundar sig på vann laga kraft. I praktiken har det uppstått oklarheter om från vilket beslut tiden för väckande av talan räknas, om yrkandet grundar sig på ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet. På förfarandet vid Lantmäteriverket tillämpas lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977, nedan även inlösningslagen).

Än så länge har inga ersättningar betalats med stöd av byggnadsarvslagen. Ett ersättningsyrkande pågår vid Lantmäteriverket i april 2020. Med stöd av den tidigare byggnadsskyddslagen har ersättningar betalats två gånger genom beslut av högsta domstolen (HD:1993:16 och HD:2003:85), en gång genom beslut av jorddomstolen samt en gång genom en överenskommelse mellan Museiverket och ägaren till den skyddade byggnaden. Dessutom har det behandlats några yrkanden på ersättning som inte har lett till betalning av ersättning. Ersättningsfallen har således varit sällsynta, även om behandlingen av ett enskilt ersättningsfall vanligen har varit långvarigt och innefattat avgörande av principiella lagtillämpningsfrågor. Beloppet av de ersättningar som betalats har varierat från cirka 20 000 euro till cirka 1,1 miljoner euro. Enligt inlösningslagen betalas ränta på ersättningen, och staten svarar i regel för förrättningskostnaderna samt för skäliga intressebevakningskostnader för den som yrkar ersättning.

Det faktum att ersättningar inte har betalats under den tid som byggnadsarvslagen varit i kraft har huvudsakligen berott på att antalet fastställda skyddsbeslut var få under de första åren. En stor del av de skyddade objekten har också varit byggnader som överlåtits av staten i fråga om vilka det har varit fråga om att ersätta skyddet enligt förordningen om skydd för staten tillhöriga byggnader genom ett skyddsbeslut enligt byggnadsarvslagen. Miljöministeriet har också låtit bli att fastställa eller med anledning av besvär ändrat några skyddsbeslut, när det allmänna intresset under de aktuella omständigheterna inte har ansetts förutsätta att skyddet fastställs som sådant. Den princip om full ersättning som ingår i den gällande lagstiftningen försvårar möjligheterna att på ett jämligt sätt uppnå målen i byggnadsarvslagen, eftersom en enskild ersättning kan bli avsevärt hög. Å andra sidan försvårar den oklara tolkningen av bestämmelserna om förutsättningarna för ersättning möjligheten att förutse de statsfinansiella konsekvenserna av skyddsbeslut liksom också den rättsliga ställningen för ägaren och innehavaren av en byggnad som ska skyddas.

Om skyddandet av en byggnad till följd av en väsentlig förändring i förhållandena orsakar sådan betydande skada eller olägenhet som inte har beaktats då ersättningen bestämdes, har byggnadens ägare enligt 14 § i byggnadsarvslagen rätt till ersättning för denna skada eller olägenhet. Bestämmelserna i 13 § tillämpas på ersättningsskyldigheten och ersättningsbeloppet. Enligt förarbetena till lagen (RP 101/2009 rd) kan bestämmelsen bli tillämplig till exempel i en sådan situation där värmandet om byggnadens kulturhistoriska värden till följd av klimatförändringen fordrar mer omfattande eller krävande underhåll än vad som kunde förutses då ersättningen fastställdes. Rätt till ersättning kan också föreligga om byggnaden inte kan utnyttjas på samma

sätt som förut till exempel på grund av att de lagstadgade kraven har förändrats och det enligt skyddsföreskrifterna inte är möjligt att genomföra behövliga ändringar. Denna bestämmelse om efterhandsersättning har inte tillämpats under lagens giltighetstid. Motsvarande bestämmelse i den föregående lagen har inte heller tillämpats.

Brottmål

Om ägaren har försummat att underhålla eller iståndsätta byggnaden på ett sådant sätt som syftet med bevarandet eller skyddandet av byggnaden kräver eller i strid med byggnadsarvslagen eller ett förbud eller föreskrifter som grundar sig på den har ändrat, flyttat eller rivit en byggnad, kan NTM-centralen med stöd av 17 § i byggnadsarvslagen vid vite eller med hot om att centralen låter utföra arbetet på ägarens bekostnad, förplikta ägaren att inom en viss tid vidta behövliga åtgärder för att iståndsätta byggnaden eller återställa den i ursprungligt skick.

Enligt 18 § i byggnadsarvslagen har Museiverket eller den museimyndighet som Museiverket förordnat samt NTM-centralen rätt att få tillträde till byggnaden eller dess lokaler om det finns grundad anledning att misstänka att de föreskrifter som gäller skyddande av byggnaden eller som har utfärdats i anslutning till ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet har överträtts. Om en byggnad som förklarats skyddad har skadats eller förstörts föreskriver 19 § att byggnadens ägare eller innehavare utan dröjsmål ska anmäla detta till NTM-centralen.

Bestämmelser om straff för byggnadsskyddsbrott finns i 48 kap. 6 § i strafflagen (39/1889). Enligt 1 mom. ska böter eller fängelse i högst två år utdömas som straff för byggnadsskyddsbrott till den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet utan i lagen förutsatt tillstånd river, förstör, skadar eller täcker ett objekt i den byggda miljön som är skyddat enligt markanvändnings- och bygglagen eller genom en föreskrift som utfärdats med stöd av den eller med stöd av byggnadsarvslagen har skyddats eller omfattas av ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet. Bestämmelser om byggnadsskyddsförseelse finns i 23 § i byggnadsarvslagen. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot förbudet mot äventyrande av byggnadsarvet enligt 6 §, mot sådana föreskrifter om skyddande av en byggnad som avses i 10 §, eller underlåter att göra en sådan anmälan om en skada som avses i 19 §, ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för byggnadsskyddsförseelse dömas till böter.

Enligt statistik som förts hos Riksåklagarämbetet har totalt 20 fall av byggnadsskyddsbrott i hela landet gått vidare till åtalsprövning under åren 2011–2019. Av dessa är största delen brott mot lagen om fornminnen som även omfattas av brottsrekvisitet för byggnadsskyddsbrott. Under ovan nämnda period har inga ärenden som väckts som byggnadsskyddsförseelse gått vidare till åtalsprövning.

NTM-centralerna har med andra ord fått ytterst få eller inga erfarenheter alls av brottmål på området byggnadsskydd. Bestämmelserna om åläggande av nödvändiga iståndsättningsarbeten har tillämpats på två skyddsobjekt under den tid som byggnadsarvslagen har varit i kraft. I praktiken har myndigheterna kunnat behandla överträdelse av byggnadsskyddsbeslut i samband med förfaranden baserade på markanvändnings- och bygglagen. I situationer av överträdelse av ett beslut meddelat med stöd av byggnadsarvslagen kan det råda oklarhet om de olika myndigheternas roll vilket kan göra att ingripandet i situationen fördröjs.

Uppgifter som myndigheten behöver för att behandla ärendet

Byggnadsskyddet hör inte till tillämpningsområdet för unionens lagstiftning och således inte till tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen ((EU) 2016/679). I Finland har

tillämpningen av dataskyddsförordningen och den kompletterande dataskyddslagen (1050/2018) nationellt dock utvidgats till att med vissa begränsningar gälla även sådan behandling av personuppgifter som inte hör till tillämpningsområdet för unionens lagstiftning. På behandlingen av personuppgifter i anknytning till ärenden enligt byggnadsarvslagen tillämpas således dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. Dataskyddsförordningen möjliggör komplettering av allmänt tillämpliga bestämmelser med särskilda bestämmelser, om behandlingen av personuppgifter grundar sig på artikel 6.1 led c eller e. Den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter i anknytning till ärenden enligt byggnadsarvslagen är artikel 6.1 led e i dataskyddsförordningen, enligt vilket personuppgifter får behandlas i enlighet med det ledet, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Skyddandet av byggnadsarvet anses vara en uppgift av allmänt intresse.

Den gällande byggnadsarvslagen innehåller inga särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter. Till de ärenden som avses i lagen hör dock behandling av personuppgifter. NTM-centralen ska för det första utreda vilka byggnader, fastigheter och andra områden ärendet gäller. För att parterna ska kunna identifieras och nå ska NTM-centralen behandla deras personuppgifter. Dessa är partens namn, personbeteckning, kontaktuppgifter samt modersmål och kontaktspråk. Dessutom är NTM-centralen vid behov tvungen att behandla uppgifter om bland annat intressebevakning och laglig företrädare för en part eller om dödsfall eller dödförklaring samt om vilka som är delägare i partens dödsbo.

Med stöd av 29 § 1 mom. i dataskyddslagen får en personbeteckning behandlas, om det är viktigt att entydigt identifiera den registrerade för att utföra en i lag angiven uppgift. Enligt 4 mom. i samma paragraf ska personbeteckningen inte i onödan antecknas i handlingar som skrivits ut eller upprättats på basis av personregistret. I ärenden enligt byggnadsarvslagen ska myndigheten med hjälp av personbeteckningen säkerställa partsställningen. Personbeteckningen behöver dock oftast inte antecknas i samrådshandlingarna eller beslutshandlingarna. Det är väsentligt att beslut som gäller förbud mot äventyrande av byggnadsarvet och skyddsbeslut specificeras så att de gäller en viss byggnad och fastighet, medan de personer som besluten förpliktar kan växla medan beslutet är i kraft. Däremot kan det till exempel i ett beslut enligt 17 § som förpliktar till nödvändiga iståndsättningsarbeten vara nödvändigt att specificera den förpliktade personen med personbeteckning.

NTM-centralen får behövliga uppgifter huvudsakligen ur det fastighetsdatasystem som förvaltas av Lantmäteriverket. Vid behov ska uppgifterna kompletteras med uppgifter ur befolkningsdatasystemet som förvaltas av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Det kan vara svårt att få reda på dödsboets delägare, om inte den avlidnes personbeteckning är känd. Dessutom skulle det i de flesta fall vara snabbast att ta reda på delägarna med hjälp av bouppteckningen hos skattemyndigheten i stället för att NTM-centralen blir tvungen att skaffa en släktutredning om den avlidne. Om parten är en sammanslutning, ska NTM-centralen klargöra ställning och namnteckningsrätt för de personer som handlar på sammanslutningens vägnar i det organisationsdatasystem som förvaltas av Patent- och registerstyrelsen. Ofta blir man tvungen att begära uppdaterad information också av parterna. Vid behov begär NTM-centralen av den kommunala planläggnings- och byggnadstillsynsmyndigheten uppgifter om planer, planbeteckningar och tillståndsärenden enligt markanvändnings- och bygglagstiftningen för objektet i en framställning om skyddande. Handlingarna kan innehålla personuppgifter om parterna.

Utöver NTM-centralen är också Museiverket, någon annan statlig myndighet och kommunen tvungna att behandla ovan nämnda uppgifter när de utför sina remissuppgifter enligt byggnadsarvslagen. Museiverket, liksom NTM-centralernas samt arbets- och näringsbyråernas utveckl-

ings- och förvaltningscenter (nedan: Utvecklings- och förvaltningscentret), som sköter utbetalningar av statsunderstöd, kan när de utför tillsynsuppgifter också på eget initiativ bli tvungna att utreda parternas personuppgifter och andra ovannämnda uppgifter. Dessutom kan miljöministeriet behöva utreda uppgifter när det företräder staten i ersättningsärenden.

Enligt 29 § 1 mom. 1 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan offentlighetslagen) kan en myndighet till en annan myndighet lämna ut uppgifter ur sekretessbelagda handlingar, om det i lag särskilt har tagits in uttryckliga bestämmelser om rätten att lämna ut eller att få uppgifter. Enligt 2 mom. i samma paragraf kan en myndighet till en annan myndighet lämna ut sådan adress- eller annan kontaktinformation som enligt 24 § 1 mom. 31 punkten är sekretessbelagd. Med detta avses handlingar som innehåller uppgift som någon har lämnat om sitt hemliga telefonnummer eller uppgift om läget för en mobilteleapparat samt handlingar som innehåller uppgift om en persons hemkommun och bostad där eller tillfälliga bostad samt telefonnummer och annan kontaktinformation, om personen har begärt att de ska hållas hemliga och har grundad anledning att misstänka att hans eller hennes egen eller familjens hälsa eller säkerhet kan komma att hotas.

Enligt 29 § i lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (661/2009) lämnas för domstols- och förvaltningsförfarande, för myndigheternas planerings- och utredningsuppdrag och för andra motsvarande myndighetsuppgifter ur befolkningsdatasystemet ut uppgifter som föreskrivs i lag eller i en förordning som utfärdats med stöd av lag, uppgifter som behövs för utförande av en arbetsuppgift, en åtgärd eller ett uppdrag som föreskrivs i eller med stöd av lag, och behövliga uppgifter, om behandlingen grundar sig på artikel 6.1 led c eller led e i dataskyddsförordningen.

Enligt 6 § 3 mom. i lagen om ett fastighetsdatasystem och anslutande informationstjänster (453/2002) får Lantmäteriverket med hjälp av en teknisk anslutning lämna ut uppgifter ur fastighetsdatasystemet bland annat till NTM-centraler och kommuner. Lantmäteriverket får dessutom på ansökan bevilja tillstånd att få och förmedla uppgifter med hjälp av teknisk anslutning. Tillstånd behövs dock inte för erhållande och förmedling av uppgifter om fastighetsbeteckning och fastighetsindelning med hjälp av teknisk anslutning. För fastighetssystemets prestationer och informationstjänster tas det enligt 7 § i den lagen ut avgifter till staten och kommunen. Uppgifter i standardformat inom den offentliga förvaltningen som med hjälp av en teknisk anslutning lämnas ut för myndighetsverksamheten är avgiftsfria.

Enligt 4 § i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter (1346/1999) ska beskattningshandlingar som gäller den skattskyldiges ekonomiska ställning samt andra sådana beskattningshandlingar av vilka framgår uppgifter om en identifierbar skattskyldig vara sekretessbelagda, med de undantag som föreskrivs särskilt i lagen. Skatteförvaltningen kan trots sekretesskyldigheten behandla och lämna ut uppgifter ur sekretessbelagda beskattningshandlingar, så som föreskrivs i denna lag. Om en parts rätt att ta del av en sekretessbelagd beskattningshandling föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Enligt 16 § i företags- och organisationsdatalagen (244/2001) har var och en rätt att få uppgifter, utdrag och intyg över anteckningarna i registret över företags- och organisationsnummer. Trots 16 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet kan uppgifter ur registret över företags- och organisationsnummer lämnas ut genom en teknisk anslutning eller på något annat sätt i elektronisk form. Uppgifter ur registret över företags- och organisationsnummer fås gratis via allmänna datanät. I fråga om avgifter som annars tas ut iaktas vad som särskilt föreskrivs i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992).

I byggnadsarvslagen finns inga bestämmelser om en myndighets rätt att av en annan myndighet få uppgifter om sekretessbelagda handlingar. En myndighet som sköter uppgifter enligt byggnadsarvslagen har dock på det sätt som konstateras ovan med stöd av 29 § 2 mom. i offentlighetslagen rätt att få en parts sekretessbelagda kontaktinformation. Således behöver bestämmelserna kompletteras endast till den del en myndighet för skötseln av ett enskilt ärende kan behöva sådan information om en parts privatliv som är sekretessbelagd med stöd av 24 § 23 eller 25 punkten i offentlighetslagen. Med detta avses uppgifter om intressebevakning eller delägarskap i ett dödsbo.

3 Målsättning

Det främsta målet med de ändringar som föreslås i byggnadsarvslagen är att främja smidiga förfaranden inom byggnadsskyddet samt att skapa större klarhet i de olika myndigheternas roll och behörighetsområden i byggnadsskyddsfrågor.

NTM-centralens roll som den som fattar beslut om skydd och som ansvarig tillsynsmyndighet betonas. Genom att precisera och komplettera procedurbestämmelserna stöds ett smidigt beslutsfattande.

Miljöministeriets roll som underställnings- och besvärmyndighet upphör. Detta gör att ministeriet ska kunna ägna sig åt allmän utveckling och styrning inom bevarandet av byggnadsarvet genom lagstiftningsarbete, myndighetsstyrning och allmän informationsstyrning. Det att ett myndighetsmoment faller bort innebär samtidigt att processen för byggnadsskydd förenklas.

För parterna i byggnadsskyddsärenden är syftet med ändringarna för det första att skapa större klarhet i fråga om vem som är part i varje situation och vem som har rätt att överklaga besluten. För det andra är det meningen att inrätta ett förfarande för undantag från skyddsbeslut så att man i händelse av förändrade förhållanden kan söka en lösning som tryggar bevarandet av byggnaden utan att själva skyddsbeslutet behöver ändras, vilket är en mer tidskrävande process.

Ett ytterligare syfte är att förbättra förutsägbarheten i ägarens och innehavarens rättsliga ställning samt statens ekonomiska förpliktelser genom att förtydliga förutsättningarna för ersättningsrätt samt i vilka situationer bestämmelserna om ersättning, tillstånd att avvika eller ändring av skyddsbeslut ska iakttas. Genom att delvis övergå till principen om skälig ersättning strävar man efter att förbättra statens förutsättningar att tillämpa lagen på ett jämlikt sätt.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Inledande av ett ärende

Rätten för registrerade sammanslutningar att göra framställningar utvidgas. Till det krav på verksamhetsfält som gäller sammanslutningar fogas förutom att värna om kulturarvet även att påverka kvaliteten på den byggda miljön. Efter tillägget motsvarar lagen bättre nuvarande tillämpningspraxis och gör det möjligt till exempel för olika boendeföreningar att göra framställningar om skydd. Genom ändringen genomförs skyldigheten enligt 20 § 2 mom. i grundlagen att tillförsäkra var och en en möjlighet att påverka beslut som gäller hans eller hennes livsmiljö samt ett demokratiskt deltagande enligt Farokonventionen.

Samernas kulturella autonomi främjas genom att sametinget ges rätt att göra framställning om skyddande av objekt som representerar det samiska byggnadsarvet och finns inom samernas hembygdsområde. I ärenden som gäller det skoltsamiska byggnadsarvet har även skolternas byastämman denna rätt.

Hörande av parterna samt utlåtanden

Det föreslås att bestämmelserna om hörande av parterna och utlåtanden förtydligas genom att det i 7 § i byggnadsarvslagen görs en klar skillnad mellan å ena sidan hörandet av parter och myndigheter enligt den allmänna förvaltningslagstiftningen, och å andra sidan ett i lag särskilt angivet samrådsmöte, till vilket det är meningen att även andra än parter och myndigheter som ska höras ska kallas. Begreppet granne som ska höras ska harmoniseras med begreppet granne som ska höras i lovärenden enligt markanvändnings- och bygglagen, så att ägare och innehavare av inte bara angränsande utan även motstående fastigheter eller andra områden ska höras.

I skyddsärenden som gäller det samiska byggnadsarvet tilläggs utöver sametinget samemuseet Siida som samrådsinstans. Det tilläggs också att när skyddsförfarandet gäller det skoltsamiska byggnadsarvet ska utlåtande begäras av skolternas byastämman.

Samrådsinstanserna indelas i två grupper. Ägaren och innehavaren av en byggnad och fastighet, grannarna, Museiverket, den kommun där byggnaden är belägen, liksom sametinget och same-museet Siida i ärenden som gäller det samiska byggnadsarvet inom samernas hembygdsområde samt skolternas byastämman i ärenden som gäller det skoltsamiska byggnadsarvet, ska alltid ges tillfälle att yttra sig. Behovet av att höra någon annan sammanslutning som är väsentlig med tanke på det ärende som behandlas är däremot beroende av den myndighet som behandlar ärendet. Vid prövningen beaktas bland annat det behov av sakkunskap som krävs på grund av särdragen hos och användningsändamålet med objektet i en framställning om skyddande.

Skyddsbeslut och sökande av ändring

Det föreslås att miljöministeriets uppgifter i anknytning till enskilda skyddsbeslut ska slopas. Positiva skyddsbeslut underställs inte längre miljöministeriet för fastställelse och ministeriet är inte heller besvärmyndighet. Således vinner ett skyddsbeslut som NTM-centralen fattat laga kraft om det inte överklagas. Ett skyddsbeslut ska också iakttas trots att ändring har sökts, om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat.

Den föreslagna ändringen försnabbar ikraftträdandet av skyddsbesluten och minskar den osäkerhet som olika aktörer orsakas av ett pågående skyddsärende. Förslaget följer den riktlinje för minskning av förvaltningsinterna besvär förfaranden som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden samt den allmänna trenden att slopa underställningsförfaranden i förvaltningsärenden.

Ändringssökande ska sökas genom besvär hos den regionala förvaltningsdomstolen genom förvaltningsbesvär enligt lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Ett beslut av NTM-centralen kan alltså överklagas på den grunden att beslutet är lagstridigt. Behörig förvaltningsdomstol är den inom vars domkrets byggnaden är belägen. Sökande av ändring i förvaltningsdomstolen beslut förutsätter enligt gällande lag besvärstillstånd från högsta förvaltningsdomstolen.

Ändringssökandet styrs till samma förvaltningsdomstol där även eventuella andra ärenden som rör objektet och som gäller ändringssökande i markanvändningen behandlas. Om både besvär

över rivningslov enligt markanvändnings- och bygglagen och besvär över skydd enligt byggnadsarvslagen är anhängiga hos en förvaltningsdomstol i fråga om samma byggnad, kan förvaltningsdomstolen med stöd av lagen om rättegång i förvaltningsärenden meddela ett förordnande om verkställighet av rivningslovet i det fall att något förbud mot äventyrande av byggnadsarvet inte har meddelats med stöd av byggnadsarvslagen. De föreslagna ändringarna åtgärdar med andra ord sådana avbrott i behörighetskedjan som beror på att förbudet mot äventyrande av byggnadsarvet är beroende av prövning och enligt lag endast får meddelas av beslutsmyndigheten i första instans. I och med de föreslagna ändringarna minskar också sådana situationer där ändringssökande som gäller förbud mot äventyrande av byggnadsarvet och ändringssökande som gäller skydd samtidigt är anhängiga vid olika besvärinstanser.

I fråga om vem som får söka ändring förlås preciseringar i form av bestämmelser om att den som har gjort en framställning om skyddande, kommunen där byggnaden är belägen, Museiverket och sametinget har besvärsmätt över beslutet om skydd. Parternas besvärsmätt bestäms med stöd av den allmänna bestämmelsen i lagen om rättegång i förvaltningsärenden, liksom NTM-centralens besvärsmätt över förvaltningsdomstolens beslut, om förvaltningsdomstolen har ändrat eller upphävt NTM-centralens beslut.

För tydlighetens skull fogas till lagen en hänvisning till statsunderstödslagen som gäller sökande av ändring i statsunderstödsbeslut.

Undantag från skyddsbeslut

Det föreslås att det till byggnadsarvslagen fogas en möjlighet att avvika från skyddsbeslutet. I situationer där förändrade förhållanden gör det svårt att iaktta skyddsbeslutet är möjligheten att avvika från beslutet ofta ändamålsenlig både för byggnaden och för parterna. Tillstånd att avvika är också ett enklare förfarande än en ändring av skyddsbeslutet. Ett förfarande för undantag behövs också därför att det inte alltid är möjligt att formulera skyddsföreskrifterna tillräckligt öppet så att de i senare situationer kan tillämpas tillräckligt flexibelt. För att kunna garantera parternas rättsskydd och byggnadens kulturhistoriska värde krävs å ena sidan flexibilitet och å andra sidan exakthet och precision i skyddsföreskrifterna. Jämfört med nuläget skulle det råda större klarhet i tolkningsfrågor om bestämmelserna skulle tillåta att man i skyddsbeslut definierar det skyddade objektet så exakt som möjligt men ger möjlighet att reagera på oväntade situationer genom en omtolkning av beslutet eller genom ett avvikelseförfarande.

Undantag kan sökas först efter att de föreslagna lagändringarna har trätt i kraft men ansökan kan också gälla byggnader som skyddats dessförinnan med stöd av den nuvarande byggnadsarvslagen eller de föregående lagarna. Förfarandet för tillstånd att avvika ska dock inte gälla skyddsbeslut som grundar sig på förordningen om skydd för staten tillhöriga byggnader (480/1985) eller tidigare förordningar om skydd för staten tillhöriga byggnader. Besluten om skydd av statligt ägda byggnader innehåller inga egentliga skyddsbestämmelser och tillämpningen av dem sker genom statens fastighetsinnehavares och Museiverkets gemensamma etablerade förfaranden. När en byggnad överförs från statens ägo börjar den omfattas av förfarandena i byggnadsarvslagen. Förnyande av skyddsbeslutet kan inledas redan före överlåtelsen.

Förutsättningarna för undantag kan handla om att trygga användningen av byggnaden. Skäl på grund av vilka avvikelser från ett skyddsbeslut kan beviljas är till exempel att en del av byggnaden skadas eller det blir svårare att fullfölja dess ursprungliga användningsändamål. Andra särskilt tungt vägande skäl som främjar bevarandet av byggnadsarvet kan också utgöra grund för ett tillstånd att avvika från ett skyddsbeslut. Användarens förhållanden ska beaktas så att till

exempel nödvändiga förbättringar av tillgängligheten för ett bostadshus kan utgöra grunden för undantaget.

Undantaget får inte leda till att byggnaden inte längre uppfyller de lagstadgade förutsättningarna för skydd. Trots undantaget är det fortfarande motiverat att skyddsbeslutet är i kraft. I detta avseende motsvarar bestämmelserna inte helt och hållet bestämmelserna om undantag i markanvändnings- och bygglagen eftersom denna också tillåter undantag från en skyddsföreskrift som ingår i rivningsförbudet för en byggnad som omfattas av en plan, vilket kan leda till att skyddet upphör. Byggnadsarvslagen har som princip att skyddade byggnader inte får rivas. För att trygga denna utgångspunkt kan möjligheten till undantag inte utsträckas till rivning av byggnaden. Det är emellertid möjligt att riva en sådan del av en byggnad som omfattas av ett skyddsbeslut, till exempel på grund av att den skadats, genom ett undantag från skyddsbeslutet.

Beslutet om undantag är bundet till en åtgärdsplan som ska bifogas till ansökan. Beslutet gäller en bestämd tid, högst fyra år. Genom detta säkerställer man att ett tillstånd att avvika inte förblir i kraft i en situation där den sökande inte genomför de ändringar av byggnaden som ansökan avser. När giltighetstiden för ett tillstånd att avvika och ett motsvarande byggnads- eller åtgärds-tillstånd har löpt ut gäller således endast ett skyddsbeslut, från vilket tillstånd att avvika vid behov kan sökas på nytt.

Innan beslut om undantag meddelas bör Museiverket höras som sakkunnigmyndighet. Samma gäller sametinget och samemuseet Siida om ärendet gäller det samiska byggnadsarvet inom samernas hembygdsområde. När ansökan gäller det skoltsamiska byggnadsarvet ska också skolternas byastämman höras. Ett utlåtande ska också begäras av kommunen där byggnaden är belägen. Hörandet av andra aktörer bestäms från fall till fall.

Tillsynen över att tillstånd att avvika iakttas utövas av Museiverket och NTM-centralen. Beslutet om undantag ska dock också delges kommunens byggnadstillsynsmyndighet. Utöver tillstånd att avvika enligt byggnadsarvslagen ska sökanden oftast också ansöka om tillstånd enligt markanvändnings- och bygglagen för sitt projekt. Det sistnämnda tillståndet ska sökas medan tillståndet att avvika är i kraft och med iakttagande av innehållet i tillståndet att avvika.

I syfte att möjliggöra tillsyn över beslut om undantag föreslås i lagen ett tillägg om tillsynsmyndigheternas behörighet att inspektera byggnaden också för att övervaka att villkoren i undantagsbeslutet följs samt om att även brott mot villkoren i ett undantagsbeslut kan bli straffbart som byggnadsskyddsförseelse.

Till 48 kap. 6 § i strafflagen föreslås som straffgrund bli fogat brott mot villkoren i beslut om ett sådant tillstånd som förutsätts i lagen. Bestämmelsen gör att man inte kan kringgå straffansvaret enligt strafflagen genom att ansöka om tillstånd att avvika från ett skyddsbeslut och sedan låta bli att iakttä dess villkor.

Ersättningar

Ersättningsbestämmelsernas struktur ska ses över så att förutsättningarna för ersättning som föranleds av skydd tas in i 13 § och förutsättningarna för ersättning som föranleds av förbud mot äventyrande tas in i en ny 13 a §. Det föreslås att 14 §, som gäller ersättning på grund av förändrade förhållanden, upphävs. Bestämmelserna om förfarandet samlas i 15 §.

Separata bestämmelser om de ersättningar som föranleds av skydd och förbud mot äventyrande grundar sig på att det vid ekonomiska förluster till följd av ett förbud mot äventyrande är fråga

om en skada av engångsnatur som uppkommit under en viss tidsperiod, medan bedömningen av de ekonomiska förluster som orsakas av ett skyddsbeslut huvudsakligen betraktas som en bestående nackdel i framtiden. Bestämmelserna gör det dock möjligt att vid behov också beakta skador av engångsnatur vid bestämmandet av ersättning som föranleds av skydd. Rätten till ersättning gäller liksom för närvarande i bägge fallen byggnadens ägare och en sådan innehavare som är jämförbar med en ägare samt innehavare av hyres- eller nyttjanderätt till byggnaden eller någon annan därmed jämförbar särskild rättighet, med undantag av kommunerna, staten och statliga affärsverk.

Det föreslås att tröskeln för ersättning som föranleds av skydd preciseras. Ett skyddsbeslut som begränsar användningen och skötseln av en byggnad så att detta orsakar betydande olägenhet eller skada berättigar till ersättning. I synnerhet granskas sådana skyddsbestämmelser som utfärdats med stöd av 10 § och som gäller användningen av byggnaden på ett sådant sätt att dess kulturhistoriska betydelse inte äventyras och restaureringar eller reparationer av byggnaden inte äventyrar syftet med skyddet. Utgångspunkten är konsekvenserna för det ursprungliga användningsändamålet med byggnaden eller en del av byggnaden eller för det användningsändamål som gäller vid tidpunkten för skyddsbeslutet, liksom också vid prövning av tillståndet att avvika.

Principen i den gällande lagen om att kostnader för reparationsskyldighet enligt markanvändnings- och bygglagen eller kostnader som annars orsakas av normalt underhåll av en byggnad inte är ersättningsgilla olägenheter eller skador ska hållas kvar. Bestämmelsernas struktur förtydligas också till denna del så att förutsättningarna för ersättning placeras i 13 § 1 mom. och avgränsningen i förhållande till de skyldigheter som följer av markanvändnings- och bygglagen i 2 mom. i samma paragraf.

Vid bestämmande av ersättning på grund av skydd föreslås det en övergång från full ersättning till skälig ersättning. Vid skyddande av byggnadsarvet är det fråga om sådana begränsningar av egendomsskyddet som baserar sig på allmänt intresse och som inte kan jämföras med inlösen. Ersättandet av den olägenhet eller skada som orsakas av dem förutsätter således inte full ersättning och det är inte fråga om att ersätta ett objekt som i allmänhet är det centrala innehållet i inlösningsersättning. I de flesta fall hindrar ett skyddsbeslut inte att byggnaden används för sitt ursprungliga användningsändamål eller för det användningsändamål som gällde då skyddsbeslutet meddelades. Skyddsbeslut möjliggör ofta också ändringar i användningsändamålet till och med utan tillstånd att avvika. När innehållet i skyddsbeslutet övervägs ska ägarens och de övriga rättsinnehavarnas förhållanden och åsikter beaktas. I enlighet med proportionalitetsprincipen ska skyddsnivån dimensioneras så att den inte begränsar användningen av egendomen mer än vad som är nödvändigt för att bevara en byggnads kulturhistoriska betydelse. Det finns dock också exceptionella situationer där det inte är möjligt att bevara betydelsen till exempel i en del av ett objekt som ska skyddas utan begränsningar som i stor utsträckning hindrar användningen av egendomen. Det föreslagna regleringssättet skulle göra det möjligt att beakta ett brett spektrum vid bestämmandet av ersättningar och utgör inte en hög tröskel för tillämpningen av lagen om skyddande av byggnadsarvet.

I fråga om ersättningar som föranleds av förbudet mot äventyrande föreslås det att principen om full ersättning bibehålls. En förutsättning för ersättning är att det sedvanliga användningssättet för byggnaden eller ett användningssätt som medför skälig nytta förhindras på ett sätt som har orsakat betydande skada. Skadans varaktighet är begränsad och i de flesta fall skulle skadans storlek klart kunna beräknas. Det kan till exempel vara fråga om avbrott i hyresinkomsten. Skadans varaktighet inverkar på bedömningen av hur betydande skadan är så att till exempel en mycket kortvarig skada inte nödvändigtvis ska ersättas. Den skadelidande ska också själv försöka begränsa skadan, varvid situationen kan förändras under den tid förbudet mot äventyrande

är i kraft. De ersättningsbestämmelser som följer av förbudet mot äventyrande ska tillämpas när det skyddsinitiativ som ligger till grund för förbudet inte har lett till ett skyddsbeslut.

Det föreslås att den efterhandsersättning som grundar sig på en väsentlig förändring i förhållandena enligt 14 § i den gällande lagen slopas. Bestämmelserna om efterhandsersättning har tills vidare inte heller tillämpats under den föregående byggnadsskyddslagen. Med tanke på både bevarandet av byggnadsarvet och egendomens värde är det ändamålsenligt att i det föreslagna förfarandet för tillstånd att avvika behandla sådana ändringar i användningsbehoven som beror på förändrade förhållanden. När kraven i lagstiftningen inte ändras kan bevarandet av skyddade byggnaders kulturhistoriska betydelse tryggas genom undantagsbestämmelser, på samma sätt som till exempel i bestämmelserna om energieffektivitet. Beredskap inför skador orsakade av olyckor omfattas i allmänhet av försäkringar. Staten har till exempel inte ersatt skador på byggnader och lösöre till följd av översvämningar sedan 2013. När det gäller skyddade byggnader finns det dock skäl att vid verkställigheten av lagen bidra till att byggnadernas ägare och försäkringsbolag så väl som möjligt kan beakta särdragen hos skyddade byggnader i försäkringskyddet. Även när skyddsbeslut fattas finns det skäl att fästa särskild uppmärksamhet vid bedömningen av de fallspecifika risker som beror på klimatförhållandena.

Det föreslås att förfarandet för bestämmande av ersättning i huvuddrag förblir oförändrat. Miljöministeriet ska fortfarande företräda staten i ersättningsärenden. Om överenskommelse om ersättningen inte nås, tillämpas inlösningslagen på bestämmandet av ersättningen till den del något annat inte föreskrivs i byggnadsarvslagen.

Som helhet förtydligar de föreslagna ändringarna i ersättningsbestämmelserna förutsättningarna för ersättning i olika situationer och konsekvensen i byggnadsarvslagen, liksom också förhållandet mellan bestämmelserna om ersättning i byggnadsarvslagen och inlösningsförfarandet enligt inlösningslagen samt markanvändnings- och bygglagen. Syftet med de ändringar som föreslås med tanke på den som ansöker om ersättning är att förbättra möjligheterna att förutsäga konsekvenserna av ett skyddsbeslut redan när skyddsbeslutet övervägs och att förtydliga de rättsmedel som står till buds. Ur statens synvinkel syftar de föreslagna ändringarna till att göra ersättningsskyldigheterna mer förutsägbara och att jämna ut ersättningsbeloppen på ett sätt som gör det möjligt att uppnå målen i lagen om skyddande av byggnadsarvet på ett jämlikt sätt.

Förfarande i brottmål

Det föreslås att NTM-centralen ska ha ansvaret som primär tillsynsmyndighet vid behandlingen av byggnadsskyddsbrott och byggnadsskyddsförseelser som strider mot byggnadsarvslagen. NTM-centralen är skyldig att göra en anmälan till polisen för förundersökning, om centralen har skäl att misstänka en ovan nämnd gärning. Byggnadsskyddsförseelser behöver emellertid inte anmälas om gärningen med beaktande av förhållandena är obetydlig och det allmänna intresset inte kräver att en anmälan görs. Dessutom föreslås det att NTM-centralen ska ges tillfälle att bli hörd när ett byggnadsskyddsbrott eller en byggnadsskyddsförseelse som gäller ett objekt som skyddas av byggnadsarvslagen behandlas vid förundersökningen och åtalsprövningen.

Genom tilläggen förtydligas ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna NTM-centralen och Museiverket så att NTM-centralen har ett uttryckligt verksamhetsansvar, även om Museiverket kan göra en anmälan om en brottsmisstanke. Museiverket ska dock fortfarande ha det praktiska ansvaret för att utöva tillsyn när det sköter sakkunniguppgifter vid objekten. Under förundersökningen och åtalsprövningen samarbetar NTM-centralen med Museiverket när den avger utlåtanden.

Uppgifter som myndigheten behöver för att behandla ärendet

Till den del den allmänna lagstiftningen inte innehåller tillräckliga bestämmelser om saken föreslås det att det till byggnadsarvslagen fogas bestämmelser om NTM-centralens rätt att avgiftsfritt och trots sekretessbestämmelserna av andra myndigheter få de uppgifter som är nödvändiga för att centralen ska kunna utföra sina lagstadgade uppgifter. Detta gäller uppgifter om begränsning av en parts handlingsbehörighet och intressebevakning samt uppgifter om delägarna och förvaltningen i ett dödsbo som är part. Även Museiverket, Utvecklings- och förvaltningscentret samt miljöministeriet ska ha rätt att få ovan nämnda uppgifter för kunna utföra sina lagstadgade uppgifter.

Liksom konstateras ovan i 2 kap. är den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter i anknytning till ärenden enligt byggnadsarvslagen artikel 6.1 led e i dataskyddsförordningen, enligt vilket personuppgifter får behandlas i enlighet med det ledet, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Grunden för sådan behandling ska enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i den allmänna dataskyddsförordningen, bland annat de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar, lagringstid samt typer av behandling och förfaranden för behandling. Medlemsstaternas lagstiftning ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. De föreslagna bestämmelserna bygger på det nationella handlingsutrymmet för lagstiftning som föreskrivs i dataskyddsförordningen.

Bestämmelserna behövs exempelvis i situationer där skyddsförslaget gäller ett byggt område som omfattar flera fastigheter eller där det finns flera grannfastigheter till föremålet för skyddsförslaget. Någon av dessa fastigheter kan höra till ett dödsbo eller ägarens handlingsbehörighet kan vara begränsad. Genom den föreslagna bestämmelsen säkerställs att en part och partens lagliga företrädare nås och att parten har möjlighet att bevaka sina intressen i ärendet. Bestämmelserna utsträcks inte till andra personuppgifter än sådana som är nödvändiga med tanke på detta syfte.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Ekonomiska konsekvenser

Som helhet betraktat skulle den föreslagna minskningen av förfarandefaserna i ett skyddsärende och inrättandet av ändringssökande genom ett sedvanligt förvaltningsbesvär förfarande för snabba behandlingen av ärenden och innebära en besparing av de resurser som används för behandlingen med tanke på såväl de delaktiga som de myndigheter som behandlar ärendet. Vid NTM-centralerna är det dock nödvändigt att för skötseln av de uppgifter som avses i byggnadsarvslagen anvisa lika mycket resurser som för närvarande vid varje NTM-central. För att säkerställa en jämlig verkställighet av de föreslagna ändringarna är det dessutom nödvändigt att trygga kompetensen och en enhetlig praxis på nationell nivå med ett årsverke, som är en samordnande uppgift vid en NTM-central. Åren 2016–2019 har det vid alla NTM-centraler årligen inriktats arbete motsvarande i genomsnitt 2,6 årsverken på uppgifter enligt byggnadsarvslagen. Med detta resursbelopp har NTM-centralerna i praktiken skött de ärenden som inletts, men knappa resurser har kunnat fördröja behandlingen och försvåra tillämpning av lagen på eget

initiativ. Enligt propositionen kan en avgift tas ut för beslut som fattas med anledning av ansökan om tillstånd att avvika, medan skyddsbesluten förblir avgiftsfria.

När byggnadsarvslagen stiftades ansågs det att det med tanke på byggnadsskyddet i princip är bättre att arbetet görs med bidrag för vård av byggnadsarvet än genom ersättningar (MiUB 3/2010 rd). Bidrag har årligen delats ut av NTM-centralerna och Museiverket. De bidrag som NTM-centralerna delar ut riktas i synnerhet till iståndsättning av objekt som skyddats genom planbestämmelser och objekt som är belägna på nationellt betydande områden. För dessa finns det under miljöministeriets huvudtitel ett treårigt reservationsanslag under moment 35.20.64 i statsbudgeten (Understöd för vård av byggnadsarvet), som 2020 uppgår till 1,7 miljoner euro. Iståndsättning av objekt som skyddats med stöd av byggnadsarvslagen understöds i huvudsak av förslagsanslaget i statsbudgeten under moment 29.80.52 under undervisnings- och kulturministeriets huvudtitel (Avkastning av penningspelsverksamheten för främjande av konst). Under de senaste åren har cirka 1,5 miljoner euro per år stått till förfogande för dessa restaureringsbidrag som beviljas av Museiverket.

Tillgängligt för ersättningar som betalas med stöd av 13 § i byggnadsarvslagen är samma moment 35.20.64 under miljöministeriets huvudtitel från vilket understöd för vård av byggnadsarvet anvisas. Till följd av propositionen bör skrivningen om nyttjanderätt utsträckas till att gälla även ersättningar som betalas med stöd av den föreslagna 13 a §. Dessutom får momentet användas till kostnader för nödvändiga iståndsättnings- och restaureringsarbeten som NTM-centralerna låter utföra med stöd av 17 § i byggnadsarvslagen och till andra utgifter som genomförandet av skyddet föranleder staten samt till understöd för ersättningar som kommunerna betalar. Eftersom det tills vidare inte har betalats ersättningar med stöd av byggnadsarvslagen under dess giltighetstid, har anslaget i huvudsak kunnat användas för det primära användningsändamålet, dvs. understöd. Före nivåhöjningen 2020 har anslaget i början av 2000-talet varit 0,85 miljoner euro, 2,35 miljoner euro åren 2006–2011 och 1,35 miljoner euro åren 2012–2014 samt åter 0,85 miljoner euro åren 2015–2019.

Om ersättning som föranleds av skydd i enlighet med propositionen grundar sig på en skälig ersättning i stället för full ersättning, skulle beloppet av den ersättning som betalas till ägaren eller någon annan rättsinnehavare minska i enskilda fall. Ersättningens skäliga belopp ska i varje enskilt fall bedömas utifrån olägenhetens eller skadans art och betydelse. Av grundad anledning kan ersättningen i sin helhet också täcka den olägenhet eller skada som tydligt kan bedömas. Skador som följer av förbudet mot äventyrande och som uppfyller den föreslagna ersättningsgränslinjen ersätts i sin helhet. Enligt propositionen slopas möjligheten att ansöka om efterhandsersättning om förhållandena förändras väsentligt senare. I händelse av skadesituationer bör det finnas ett tillräckligt försäkringsskydd. Dessutom kan ägaren eller innehavaren vid behov ansöka om tillstånd att avvika från skyddsbeslutet. Syftet med det föreslagna avvikelseförfarandet är att förhindra att skyddade byggnader tas ur bruk, vilket främjar bevarandet av byggnadernas värde också ur ett ekonomiskt perspektiv. Om en byggnad dock skadas så att dess värde inte kan tryggas med hjälp av tillstånd att avvika eller ändring av skyddsbeslutet, bör en ansökan om upphävande av skyddsbeslutet göras. Enligt den gällande lagen kan NTM-centralen på basis av en skadeanmälan själv inleda ändring eller upphävande av ett skyddsbeslut.

Ändringarna i ersättningsbestämmelserna bedöms förbättra förutsägbarheten i fråga om uppkomsten av ersättningskyldighet. Syftet med preciseringen av förutsättningarna för ersättning är att NTM-centralen bättre än för närvarande ska kunna bedöma konsekvenserna för statsfinanserna av ett beslut som den meddelar. Ändringen av full ersättning till skälig ersättning främjar en konsekvent och opartisk tillämpningspraxis i fråga om byggnadsarvslagen. Syftet med ändringen är också att det i stället för ett fåtal höga ersättningsbelopp ska vara möjligt att betala flera skäliga ersättningar. Samma konsekvenser gäller också kommunens ersättningskyldighet,

om man i detaljplanen avviker från kravet på att skyddsbestämmelserna ska vara skäligen för att skydda en byggnad som är av betydelse på lokalplanet eller på landskapsplanet. Ur kommunernas synvinkel bedöms propositionen också ha positiva ekonomiska konsekvenser på grund av att markanvändningsprojekten påskyndas.

Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Slopadet av underställningsförfarandet skulle framhäva betydelsen av den helhetsbedömning som görs vid NTM-centralerna, eftersom man vid ändringssökande endast granskar beslutens lagenlighet. NTM-centralerna avgör dock redan nu skyddsärendena utifrån en helhetsbedömning. Eftersom det finns tretton NTM-centraler som behandlar ärenden enligt byggnadsarvslagen, är det viktigt med regelbundna kontakter och gemensamt utvecklingsarbete för att tillämpningsförfarandena inte utan grund ska differentieras. På basis av nuläget kan skyddsförslagen enligt byggnadsarvslagen öka ytterligare under de kommande åren. Det huvudsakliga skälet bedöms vara det ökade intresset för att påverka den egna livsmiljön. Utvidgningen av kravet på registrerade sammanslutningars verksamhetsfält bedöms inte enligt propositionen medföra någon betydande ökning av antalet förslag till skydd, eftersom bestämmelsen redan nu tolkas så att den gör det möjligt att göra framställningar för sammanslutningar som är centrala med tanke på saken. Utöver de föreslagna skyddsåtgärderna är det viktigt att NTM-centralerna också på eget initiativ kan reagera på skyddsbehov för nationellt betydelsefulla och tidigare statliga värdeobjekt samt vid rivning. Det bedöms att en decentraliserad skötsel av de ärenden som avses i byggnadsarvslagen vid varje regions egen NTM-central tryggar möjligheten att reagera på eget initiativ. Det föreslagna nya avvikelseförfarandet ökar den arbetsmängd som behövs för NTM-centralernas byggnadsskyddsärenden. Med beaktande av det totala antalet objekt som skyddas genom byggnadsarvslagen kan man dock uppskatta att antalet ansökningar om tillstånd att avvika kommer att vara några per år på riksnivå. NTM-centralerna bedöms således kunna sköta de ärenden enligt byggnadsarvslagen som inleds vid respektive NTM-central med nuvarande resurser. På grund av knappa resurser förverkligas dock inte en föregripande tillämpning av lagen samt medborgarnas och andra myndigheters tillgång till information om byggnadsarvets tillstånd enhetligt i alla regioner. Dessutom förutsätter genomförandet av de föreslagna ändringarna att gemensamma förfaranden och tillämpningspraxis utvecklas och upprätthålls, och i fråga om detta är det nödvändigt att stärka samordningen på riksplan.

I och med propositionen undantas fastställandet av byggnadsskyddsbeslut och avgörandet av besvär i anslutning till dem från miljöministeriets uppgifter. Antalet utfärdade beslut vid ministeriet har varit 2–18 per år under perioden 2010–2019. Antalet anhängiga ärenden har under denna tid ökat år efter år. Cirka 0,4 årsverken står permanent till förfogande för denna uppgift. Åren 2019–2020 har man varit tvungen att anställa en visstidsanställd personalresurs. År 2019 var den genomsnittliga behandlingstiden vid ministeriet trots detta 20 månader. Med beaktande av att ministeriet i det nuvarande arbetssituationen inte har kunnat använda tillräckliga resurser för att fastställa byggnadsskyddsbeslut och behandla anknytande besvärärenden, minskar propositionen inte ministeriets personalbehov. I miljöministeriets uppgifter som gäller byggnadsskydd betonas i fortsättningen ytterligare den allmänna utvecklingen av skyddet av byggnadsarvet och av den anknytande lagstiftningen samt växelverkan med andra statliga myndigheter och kommuner när det gäller skyddet av den byggda kulturmiljön. Efter det att lagen har trätt i kraft ska ministeriet inom ett par år behandla anhängiga byggnadsskyddsärenden. Samtidigt ska ministeriet stödja NTM-centralerna vid tillämpningen av lagen samt vid utvecklandet av gemensam praxis och elektronisk kommunikation. Ministeriet ska också fortsättningsvis ha beredskap att sköta ersättningsärenden som inleds och som vanligen är långvariga och binder resurser. Om antalet framställningar om skydd baserade på byggnadsarvslagen ökar är det också möjligt att mängden ersättningsyrkanden ökar.

Beslut som miljöministeriet fattat i fastställelseärenden har överklagats hos den regionala förvaltningsdomstolen sedan ingången av 2016. Åren 2016–2019 har sammanlagt fem skyddsärenden enligt byggnadsarvslagen anhängiggjorts vid förvaltningsdomstolarna. Dessutom behandlar förvaltningsdomstolarna årligen några besvär som gäller förbud mot äventyrande. Att miljöministeriet uteblir från besvärskedjan och att förfarandet för tillstånd att avvika fogas till lagen kan öka antalet besvär som anförs hos de regionala förvaltningsdomstolarna. En ökning av antalet framställningar om skydd som är oberoende av de föreslagna ändringarna kan också inverka på förvaltningsdomstolarnas arbetsmängd. Antalet besvär per förvaltningsdomstol beräknas i fortsättningen uppgå till några per år. Under perioden 2010–2019 har i genomsnitt 1–2 ärenden enligt byggnadsarvslagen eller den föregående byggnadsskyddslagen inkommit till högsta förvaltningsdomstolen per år. Det besvärstillstånds-förfarande som trädde i kraft vid ingången av 2020 har ännu inte tillämpats, men det bedöms inte leda till en ökad arbetsmängd för högsta förvaltningsdomstolen i fråga om byggnadsarvslagen. Förvaltningsdomstolarnas arbetsmängd bedöms således inte öka nämnvärt på grund av förslagen.

Museiverkets roll som riksomfattande sakkunnigmyndighet förblir oförändrad. I takt med att antalet objekt som skyddas med stöd av byggnadsarvslagen småningom ökar kommer också Museiverkets rådgivnings-, utlåtande- och tillsynsuppgifter att öka i samband med tillämpningen av skyddsbesluten. En del av dessa uppgifter hänför sig till det nya förfarande för tillstånd att avvika som införs. Från ingången av 2020 sköter de regionala ansvariga museerna dock i större utsträckning än tidigare sakkunniguppgifter enligt andra lagar, så Museiverket bedöms kunna sköta sina uppgifter enligt byggnadsarvslagen med nuvarande resurser. När det gäller de regionala ansvariga museerna innebär de föreslagna ändringarna inte någon väsentlig förändring i deras uppgifter.

När det gäller brottsmisstankar förtydligar de föreslagna ändringarna ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna. NTM-centralen ska ansvara för att besluta om behövliga åtgärder, göra anmälningar till förundersökningsmyndigheterna samt förmedla skyddsmyndigheternas synpunkter på förundersökningen och åtalsprövningen. I praktiken ska Museiverket dock fortfarande i första hand övervaka att skyddsbesluten iakttas i samband med ändrings- och reparationsprojekt som gäller byggnader.

De ändringar som föreslås i kommunernas verksamhet bedöms ha positiva effekter, eftersom smidigare processer enligt byggnadsarvslagen påskyndar planläggningsprojekt och andra markanvändningsprojekt som gäller samma objekt. Också kommunerna ska ge sitt utlåtande om ansökningar om tillstånd att avvika enligt det nya förfarandet och beakta tillstånd att avvika när de behandlar markanvändningsärenden som grundar sig på någon annan lag och som gäller samma objekt eller projekt.

Miljökonsekvenser

Förslaget att det ska vara möjligt att avvika från ett skyddsbeslut gör det lättare att genomföra reparation och ombyggnad så länge vissa krav uppfylls. Möjligheten till undantag bedöms således förbättra de skyddade byggnadernas skick och främja användningen av dem. Detta bedöms ha positiva effekter på trivseln i miljön. Syftet med bestämmelserna om undantag är att säkerställa att ändringsarbeten påverkar kulturhistoriska värden på ett kontrollerat sätt. Snabbare myndighetsprocesser för byggnadsskydd bedöms också ha positiva effekter på de skyddade byggnadernas skick och därmed på trivseln i närmiljön.

Samhälleliga konsekvenser

Förslagen bedöms försnabba och lätta upp de administrativa processerna. Ur de delaktigas synvinkel blir byggnadsskyddsförfarandet också enklare och klarare. Av bestämmelserna i lagen ska det tydligare än för närvarande framgå vilka som deltar i processerna och på vilket sätt myndigheten kan förfara vid behandlingen av anhängiga ärenden och vid tillsynen. Avvecklingen av underställningsförfarandet och införandet av ett avvikelseförfarande främjar parternas rättsskydd i den bemärkelsen att beslut om skydd av en byggnad och om tillstånd för eventuella planerade åtgärder kan fås snabbare.

Förslaget att utvidga verksamhetsfältet för de registrerade sammanslutningar som har rätt att göra en framställning om skydd leder inte till att avsevärt fler sammanslutningar omfattas av lagen jämfört med nuvarande tillämpningspraxis, men det förtydligar deras ställning och underlättar på så sätt invånarnas möjligheter att delta i beslutsfattandet via dem.

Diskrimineringslagen (1325/2014) ska iakttas i beslutsfattande enligt byggnadsarvslagen. Det föreslagna avvikelseförfarandet gör det möjligt att avvika också från sådana byggnadsskyddsbeslut som fattats innan diskrimineringslagen trädde i kraft. Detta bedöms förbättra tillgängligheten för sådana skyddade objekt. När ansökningar om tillstånd att avvika görs och nya skyddsbeslut meddelas, styr bestämmelserna också uttryckligen uppmärksamheten till hörande av användargrupperna i byggnaden. Till dessa delar främjar de föreslagna bestämmelserna att byggnader lämpar sig bättre för alla och därmed också lika möjligheter för människor att delta i samhällets verksamhet. Det föreslagna avvikelseförfarandet främjar också jämlikheten så att avvikelser från skyddet är ett tillgängligt förfarande oberoende av om byggnaden är skyddad med stöd av byggnadsarvslagen eller markanvändnings- och bygglagen.

De föreslagna ändringarna bedöms som helhet ha en positiv inverkan på förverkligandet av samernas kulturella autonomi. Utvidgningen av de parter som har rätt att göra en framställning om skydd till sametinget och skolternas byastämman ökar dessa aktörers möjligheter att påverka vilka samiska och skoltsamiska byggnadsarvsobjekt som kommer att omfattas av skyddsförfarandet. En utvidgning av samrådsmyndigheten till att gälla även samemuseet Siida och skolternas byastämman förbättrar nivån på sakkunskapen om det samiska och skoltsamiska byggnadsarvet och dessa aktörers möjligheter att påverka beslutsfattandet. Likaså effektiviserar bestämmelsen om sametingets besvärsmöjlighet i ärenden som gäller det samiska byggnadsarvet deras möjligheter att påverka beslut som gäller den egna kulturen.

De föreslagna ändringarna påverkar på många sätt den rättsliga ställningen för ägaren till en byggnad som är föremål för skydd och för den som innehar hyresrätt eller någon annan särskild rättighet som gäller byggnaden. Avvecklingen av underställningsförfarandet liksom också de föreslagna ändringarna av procedurbestämmelserna förtydligar och påskyndar skyddsprocessen också med tanke på dessa centrala parter. Å andra sidan bör man i beslutsprocessen vid NTM-centralen säkerställa att parten hörs omsorgsfullt och deltar i prövningen av skyddets innehåll, eftersom det inte längre görs någon ny ändamålsenlighetsprövning vid underställningsförfarandet. I fråga om NTM-centralens beslut har parten på rättsliga grunder möjlighet att anföra besvär hos förvaltningsdomstolen och i fråga om förvaltningsdomstolens beslut med besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen. NTM-centralens beslut fås således snabbare än för närvarande till domstol för behandling. När ett beslut om skydd har vunnit laga kraft kan ägaren eller innehavaren yrka ersättning, om beslutet medför betydande olägenhet eller skada för honom eller henne. Resultatet av ett beslut om skydd inverkar på de tillämpliga bestämmelserna. Om en byggnad inte skyddas, men har varit föremål för ett förbud mot äventyrande som inneburit att den inte har kunnat användas på ett sedvanligt sätt eller på ett sätt som ger skäligen vinst, ersätts den skada som detta orsakat. Om en byggnad skyddas och skyddet medför betydande olägenhet eller skada för användningen eller skötseln av byggnaden, ger detta rätt till skäligen ersättning. Om ersättning inte har sökts eller om den olägenhet eller skada som orsakats inte är betydande

på det sätt som avses i lag, kan statsunderstöd sökas för iståndsättning av byggnaden. I synnerhet Museiverkets restaureringsbidrag är avsett för objekt som skyddas enligt byggnadsarvslagen. Efter den föreskrivna tidsfristen på två år för ansökan om ersättning har byggnadens senare ägare eller innehavare inte rätt till ersättning, men han eller hon kan om byggnaden skadas, om användningen av byggnaden förhindras eller av något annat synnerligen vägande skäl ansöka om tillstånd att avvika från skyddsbeslutet.

I enlighet med den straffrättsliga legalitetsprincipen ska underlåtelse att iaktta villkoren i tillstånd att avvika inkluderas i rekvisitet för byggnadsskyddsförseelse och byggnadsskyddsbrott för att straff ska kunna dömas ut för brottet. På samma sätt ska det för utredning av misstankar om brott mot tillstånd att avvika föreskrivas att tillsynsmyndighetens inspektionsbefogenheter ska utsträckas också till dessa situationer. De föreslagna bestämmelserna bedöms i tillräcklig grad trygga uppnåendet av syftet med de förutsättningar som föreskrivs för avvikelser och därmed ha en positiv inverkan på bevarandet av byggnadsarvet.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Ärenden enligt byggnadsarvslagen behandlas vid alla de 13 NTM-centraler där det finns ett ansvarsområde för miljö och naturresurser. En central princip i lagen är myndighetens omfattande prövningrätt. Lagen förpliktar inte till att skydda ett objekt som uppfyller förutsättningarna för skydd, utan skyddet avgörs i enskilda fall utifrån en helhetsbedömning. Vid prövningen har förutom objektets kulturhistoriska betydelse också bland annat objektets och dess ägares förhållanden samt planläggnings- och tillståndsläget i fråga om objektet en central ställning.

Syftet med underställningsförfarandet har varit att trygga en enhetlig tillämpningspraxis på riksnivå och att iaktta statens ersättningsskyldighet. Därför har man vid beredningen övervägt alternativet att centralisera ärenden enligt byggnadsarvslagen till en eller några NTM-centraler. En centralisering skulle främja en enhetlig tillämpningspraxis och minska behovet av processrelaterat kunnande vid varje NTM-central.

Vid beredningen har det dock föreslagits att uppgiften ska hållas kvar vid alla de NTM-centraler som för närvarande sköter uppgiften. Centralisering har konstaterats förutsätta täta kontakter med de NTM-centraler inom vars områden uppgifterna sköts. Dubbelarbete skulle uppstå i den mån ärenden behandlas i samarbete för att säkerställa den regionala kunskapen och informationsflödet om markanvändningssituationer. Det skulle i synnerhet vara utmanande att förmedla information om rivnings- och tillsynsärenden och reagera på den i tid. I rivningsärenden är reaktionstiden innan rivningen genomförs eller tillstånd beviljas också i nuläget kort. Regionens egen NTM-central skulle således behöva ha kvar beredskapen att främja och övervaka att målen i byggnadsarvslagen uppnås. Detta skulle försvåra en koncentrerad av behövliga personalresurser till de NTM-centraler som sköter den centraliserade uppgiften. Brist på behörig personal skulle göra systemet sårbart och kunna leda till överbelastning. Det finns också tekniska hinder för en centralisering, eftersom den geografiska informationen om skyddsobjekten finns vid de enskilda NTM-centralerna och eftersom det tills vidare saknas gemensamma elektroniska kommunikationsplattformar.

Enligt det föreslagna alternativet ska varje region ha kvar behörigheten att tillämpa byggnadsarvslagen i sin helhet. Multiprofessionell kompetens, sakkunskap om de regionala förhållandena och särdragen samt information om det aktuella läget i fråga om markanvändningen finns tillgänglig vid varje NTM-miljöcentral. Tillämpningen av byggnadsarvslagen ska fortfarande ut-

göra en del av NTM-centralens uppgiftshelhet för områdesanvändningen och kulturmiljön, varvid NTM-centralen innan beslut fattas ska ha möjlighet att bedöma och samordna konsekvenserna av alla tillgängliga åtgärder. En enhetlig tillämpningspraxis främjas genom samordnad verksamhet, som bland annat innebär gemensamma förfaringssätt och anvisningar, utbildning och regelbunden kontakt. Det gemensamma resursbehovet i anknytning till detta behandlas närmare i avsnitt 4.2. Förutsägbarheten i fråga om statens ersättningsansvar förbättras dessutom genom preciseringar enligt förslaget i bestämmelserna om förutsättningarna för ersättning. NTM-centralernas beslut sänds till miljöministeriet för kännedom, varvid ministeriet kan följa sådan utveckling av lagstiftningen som strider mot tillämpningspraxis.

Det är ändamålsenligt att granska förutsättningarna för en omorganisering av skydds- och tillsynsuppgifter enligt byggnadsarvslagen i samband med den övriga reformen av regionförvaltningen. Förverkligandet av en elektronisk plattform för information och elektronisk kommunikation om den byggda miljön är en central faktor som påverkar förutsättningarna.

Utgångspunkten för besvär över NTM-centralens beslut har varit att miljöministeriets ställning som underställnings- och besvärmyndighet slopas. Således går besvärsvägen från NTM-centralen till den regionala förvaltningsdomstolen och därefter med besvärstillstånd till högsta förvaltningsdomstolen. Vid beredningen har man granskat alternativet att införa ett omprövningsförfarande i fråga om beslut om skydd. Omprövningsförfarandet har inte ansetts nödvändigt i ärenden som gäller förbud mot äventyrande av byggnadsarvet eftersom förbudet har en tillfällig karaktär.

Vid bedömningen av omprövningsförfarandets lämplighet har man beaktat de kriterier som nämns i grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till granskning av bestämmelserna om sökande av ändring i vissa förvaltningsärenden (RP 230/2014 rd) (GrUU 55/2014 rd). Förfarandet skulle i fråga om beslut om byggnadsskydd vara lämpligt som ersättande förfarande i stället för besvär hos miljöministeriet. Omprövning begärs hos den myndighet som har meddelat det ursprungliga beslutet. En sak som talar för förfarandet är betydelsen av annan än juridisk specialsakkunskap i beslutsfattandet. En annan sak som talar för förfarandet är den breda prövningsrätt som den beslutande myndigheten har enligt byggnadsarvslagen och det faktum att det i byggnadsskyddsprocesser är ganska vanligt att det läggs fram tilläggsutredningar också sedan beslutet fattats.

En sak som däremot inte talar för omprövningsförfarandet är att byggnadsskydd handlar om att begränsa äganderätten och att ärendet därför måste utredas och motiveras grundligt när det första gången avgörs i förvaltningsförfarande. Begäran om omprövning ska enligt förslaget behandlas av samma instans som har fattat beslut i det första skedet. Byggnadsskyddsprocessen berör dessutom flera parter och är vanligen en ganska utdragen process. Även om en begäran om omprövning sannolikt skulle behandlas snabbare än besvär, skulle den ändå försena det faktiska tillträdet till domstol. På dessa grunder föreslås det att omprövningsförfarandet inte införs i sådana ärenden enligt byggnadsarvslagen som avgörs av NTM-centralen.

Besvärstillstånds-förfarandet trädde i kraft redan den 1 januari 2020 i fråga om beslut som fattas med stöd av byggnadsarvslagen. Vid prövningen av ärendet drogs slutsatsen att de grunder för beviljande av besvärstillstånd som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden i tillräcklig utsträckning tryggar parternas möjligheter att få ärendet behandlat vid domstol i en situation där förvaltningsdomstolen redan har undersökt lagenligheten av NTM-centralens beslut. Det nya avvikelseförfarandet har också beaktats när man övervägt om möjligheterna att söka ändring är tillräckliga som helhet. Genom ansökan om tillstånd att avvika har byggnadens ägare och innehavare möjlighet att föra de förändringar i förhållandena som framkommer efter skyddsbeslutet

till myndigheten för prövning. Ett tillståndsbeslut kan överklagas hos förvaltningsdomstolen på samma sätt som ett skyddsbeslut.

Vid beredningen har man dessutom övervägt att centralisera ändringssökande i ärenden enligt byggnadsarvslagen till en enda regional förvaltningsdomstol med riksomfattande behörighet i dessa ärenden. Även om antalet ärenden enligt byggnadsarvslagen som årligen inleds vid förvaltningsdomstolarna är relativt litet, har det inte ansetts ändamålsenligt att samla specialkompetensen inom denna ärendegrupp till en enda förvaltningsdomstol. Orsaken är att byggnadsskydd ingår i helheten områdesanvändning och ärenden inom detta område, särskilt ärenden enligt markanvändnings- och bygglagen, behandlas vid alla förvaltningsdomstolar. En centraliseringslösning skulle också leda till att ärenden som gäller samma byggnad samtidigt kan vara anhängiga vid olika förvaltningsdomstolar.

I fråga om byggnadsskyddsbrott och byggnadsskyddsförseelser har man granskat NTM-centralens och Museiverkets roll vid förundersökning, åtalsprövning och domstolsbehandling. Det har utvärderats om dessa myndigheter bör ha ställningen som målsägande i processen. Vid granskningen drogs slutsatsen att ställningen som den som ska höras skulle vara tillräcklig för NTM-centralen som samordnar tillsynen. Staten har inga privaträttsliga anspråk i brottmål som gäller byggnadsskydd, såvida staten inte äger den byggnad som är föremål för brott, varvid staten är målsägande på grundval av sin ställning som ägare.

Dessutom har man bedömt möjligheterna att förutom NTM-centralen och Museiverket även ge det regionala ansvariga museet rätt att utföra inspektioner i byggnaden eller dess lokaler, om det finns grundad anledning att misstänka att bestämmelserna om skydd av byggnaden eller föreskrifter som meddelats i samband med förbudet mot äventyrande har överträtts. I brådskande situationer kan detta bidra till att inspektionen utförs i rätt tid. Vid beredningen har det dock beslutats att inspektioner ska begränsas till NTM-centralens och Museiverkets uppgifter, eftersom inspektioner särskilt i lokaler kan innebära betydande utövning av offentlig makt enligt 124 § i grundlagen, som endast kan anförtros en myndighet. Hittills har relativt få inspektioner behövt utföras, och NTM-centralerna bedöms som regionala myndigheter kunna utföra även brådskande inspektioner i tillräcklig utsträckning. Det regionala ansvariga museet ska dock vid behov kunna delta i inspektionen som inbjuden sakkunnig.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Sverige, Norge och Danmark

I Sverige kan byggnader skyddas som byggnadsminnesmärken (byggnadsminnen). Beslut om skydd av byggnader som ägs av staten fattas av regeringen. Övriga byggnader kan skyddas som byggnadsminnen med stöd av den svenska kulturmiljölagen (1988:950). Byggnadsskyddet kan gälla en byggnad som har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde eller som ingår i ett bebyggelseområde med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde. Länsstyrelsen beslutar om förordnande av en byggnad till byggnadsminnesmärke på framställning eller på eget initiativ. Ägaren till en fastighet och innehavaren av särskild rättighet har rätt till ersättning av staten, om skyddsbestämmelserna utgör hinder för rivning av en byggnad och skadan därav är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten, eller om skyddsbestämmelser på annat sätt innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Länsstyrelsen kan av särskilda skäl bevilja tillstånd att ändra en byggnad som har utsetts till byggnadsminne i strid med dess skyddsbestämmelser. Länsstyrelsens beslut att förordna en byggnad till byggnadsminnesmärke kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Fortsatta besvär hos den kammarrätt som är förvaltningsdomstol i mellaninstans förutsätter besvärstillstånd.

Norges lag om kulturminnen (lov om kulturminner) är från 1979. Syftet med lagen är att skydda kulturminnesmärken och kulturmiljöer som en del av kulturarvet och identiteten samt miljön och resurserna. Objekt som byggts före 1537 är automatiskt skyddade, liksom också samernas objekt som byggts 1917 eller tidigare. Konstruktioner som härstammar från åren 1537–1649 är automatiskt skyddade, om inte något annat beslutas. Myndigheten kan vidta behövliga åtgärder för automatiskt fridlysta objekt, varvid det enligt uppskattning kan fastställas en ersättning för ägaren eller innehavaren. Utöver det automatiska skyddet kan Riksantikvaren, en nationell myndighet för kulturminnesfrågor, skydda byggnader och anläggningar eller delar av dem av kulturhistoriskt eller arkitektoniskt värde. Beslutet får överklagas hos klimat- och miljöministeriet (Klima- og miljødepartementet). Landskapsförvaltningen (fylkeskommune) kan bevilja undantag från ett beslut eller bestämmelser om skydd för åtgärder som inte medför väsentliga ingrepp i det skyddade kulturminnet. Ett beslut om undantag kan under vissa förutsättningar leda till gottgörelse för ägaren eller innehavaren. När det är fråga om samiska objekt beviljas undantag av sametinget. Beslutet kan överklagas hos den myndighet som fattat beslutet. Om beslutet kvarstår, sänder den myndighet som fattat beslutet besvären vidare till den nationella förvaltningsmyndighet som sköter frågor som gäller kulturminnesmärken.

Danmarks lag om byggnadsfredning (lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer) trädde i kraft 1980. Skyddet gäller gamla byggnader av arkitektoniskt, kulturhistoriskt eller miljömässigt värde som belyser de väsentliga dragen i bostads-, arbets- och produktionsutvecklingen eller andra väsentliga drag i samhällsutvecklingen. Skyddet är primärt inriktat på byggnader som är över 50 år gamla. Byggnader kan skyddas oavsett ålder om det är motiverat med anledning av deras särskilda värden eller det finnas andra särskilda skäl för skyddet. Beslut om skydd fattas av Slots- och kulturstyrelsen (Slots- og kulturstyrelsen). Skyddsbeslut får överklagas hos kulturministern. Byggnadsarbeten i en skyddad byggnad förutsätter i regel tillstånd, om det är fråga om någon annan åtgärd än en åtgärd som hör till sedvanligt underhåll. Statligt stöd kan beviljas för underhållet och byggnaden kan lösas in.

Samtliga av de länder som granskats har förfaranden som möjliggör ändringar i skyddade objekt utan att hela skyddsbeslutet måste ändras. Lagarna har som helhet inte reviderats på länge, men åtminstone den norska regeringen har 2020 ställt som mål att revidera lagen om kulturminnesmärken. Sveriges system för överklagande i byggnadsskyddsfrågor ligger närmast den besvärsväg som föreslås i detta lagförslag. Av de granskade länderna liknar domstolssystemet i Sverige mest vårt domstolssystem i den bemärkelsen att det svenska domstolssystemet i likhet med vårt är indelat i allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar.

6 Remissvar

7 Specialmotivering

Lag om ändring av lagen om skyddande av byggnadsarvet

4 §. Myndigheter. Paragrafens 1–2 mom. motsvarar gällande lag. Till paragrafens 3 mom. fogas en bestämmelse om att ett museum med regionalt ansvar vid behov kan verka som sakkunnig i samarbete med Museiverket och samemuseet Siida. Museer med regionalt ansvar har inte motsvarande allmänna behörighet som Museiverket i ärenden som avses i denna lag, utan kan på närings-, trafik- och miljöcentralens eller Museiverkets begäran till exempel ge utlåtanden och råd eller delta i en sådan inspektion i ett enskilt ärende som avses i 18 §.

5 §. Inledande av ett ärende. Paragrafens 1 mom. motsvarar gällande lag. Paragrafens 2 mom. formuleras om så att de aktörer som får göra en framställning om skyddande av en byggnad

räknas upp i en förteckning. Verksamhetsfältet för sådana registrerade sammanslutningar som avses i 3 punkten i momentet utvidgas så att utöver sammanslutningar som värnar om kulturarvet också sammanslutningar till vars verksamhetsfält det hör att påverka den byggda miljöns kvalitet får göra en framställning om skyddande av en byggnad. Sålunda kan till exempel boendeföreningar göra framställningar om skyddande. Vid tillämpningen av bestämmelsen ska man beakta den i 20 § 2 mom. i grundlagen föreskrivna skyldigheten att verka för att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Förteckningens 4 och 5 punkt är nya till sitt innehåll. I 4 punkten föreskrivs det att en framställning om skyddande av en byggnad får göras av sametinget, om ärendet gäller det samiska byggnadsarvet inom samernas hembygdsområde. På motsvarande sätt föreskrivs det i 5 punkten att skoltarnas byastämma har rätt att göra en framställning om ärendet gäller det skoltsamiska byggnadsarvet inom samernas hembygdsområde.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs det om framställningens form och innehåll på motsvarande sätt som i den gällande lagen. När det gäller att uppfylla den skriftliga form som avses i bestämmelsen tillämpas lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003), enligt vilken även ett elektroniskt dokument till myndigheten uppfyller kravet på skriftlig form. Till momentet fogas ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om innehållet i framställningen.

7 §. Hörande av parterna samt utlåtanden. I 1 mom. utvidgas skyldigheten att höra parter jämfört med den gällande lagen så att den också gäller innehavare av fastigheten där den byggnad som skyddsärendet gäller finns, om den inte är i ägarens besittning, samt ägare och innehavare av fastigheter som ligger mittemot. Utöver fastigheter ska också andra områden som ligger invid eller mittemot beaktas. När det gäller grannarna överensstämmer de parter som ska höras efter tillägget med de grannar som ska höras i fråga om tillstånd enligt markanvändnings- och bygglagen (132/1999). Till paragrafen fogas en bestämmelse om att utlåtande utöver av sameetinget också ska begäras av samemuseet Siida i fråga om ärenden som gäller det samiska byggnadsarvet inom samernas hembygdsområde. I ärenden som gäller det skoltsamiska byggnadsarvet ska ett utlåtande dessutom begäras av skoltarnas byastämma. Andra sammanslutningar som är väsentliga med tanke på ärendet ska höras vid behov. Sådana är t.ex. museer med regionalt ansvar, landskapsförbund och andra sammanslutningar som är förtrodda med de regionala förhållandena eller ett visst delområde inom byggnadsarvet. Också sakkunskap i fråga om användningen av byggnaden ska beaktas. I synnerhet när det är fråga om offentliga byggnader eller andra lokaler som är öppna för allmänheten eller erbjuds allmänheten kan det för att främja likabehandling vara nödvändigt att höra t.ex. aktörer som representerar personer med funktionsnedsättning. Vid hörandet ska bestämmelserna i förvaltningslagen iakttagas.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs det om möjligheten att ordna en särskild sammankomst efter att skyddsärendet inletts, där olika synpunkter i anslutning till skyddandet kan behandlas. Syftet med sammankomsten är inte att ersätta det hörande som avses i 1 mom. eller den syn som avses i förvaltningslagen, utan snarare att erbjuda andra än parterna och de myndigheter och sammanslutningar som ska höras en möjlighet att delta. För att klargöra detta syfte ändras momentet så att det hänvisas till dem som enligt 1 mom. ska höras och dessutom konstateras att sammankomsten är avsedd också för andra vars förhållanden ärendet avsevärt kan påverka. En sådan här sammankomst kan ordnas t.ex. när ett skyddsärende inletts i fråga om byggnad som är allmänt känd på en ort eller i en stadsdel på grund av dess särskilda miljövärden eller lokalhistoria.

Bestämmelsen i det gällande 3 mom. om kallelsen till en sammankomst som avses i 2 mom. flyttas till 2 mom. I stället fogas till 3 mom. en bestämmelse om att närmare bestämmelser om dem som ska höras och om hur den sammankomst som avses i 2 mom. ska ordnas får utfärdas genom förordning av statsrådet.

9 §. Beslut om skydd. Formuleringen av paragrafens rubrik justeras. Paragrafens 1 mom. ändras så att ett beslut om skyddande av en byggnad inte längre ska tillställas miljöministeriet för fastställelse. Närings-, trafik- och miljöcentralens beslut vinner sålunda laga kraft om det inte söks ändring i det. Till momentet fogas en förpliktelse att iaktta skyddsbeslutet trots ändringssökande. Med skyddsbeslut avses ett beslut genom vilket en framställning om skydd har godkänts antingen helt eller delvis eller genom vilket en byggnad har skyddats på närings-, trafik- och miljöcentralens eget initiativ. Det är nödvändigt att skyddsbeslutet följs trots att ändring har sökts så att den kulturhistoriska betydelsen som skyddet grundar sig på bevaras tills ett beslut i ärendet har vunnit laga kraft. Ofta är bevarandet av betydelsen tryggad genom det förbud mot äventyrande av byggnadsarvet som avses i 6 §, men eftersom förbudet utfärdas efter prövning är det inte alltid så. Besvärsmyndigheten har emellertid alltid rätt att meddela förordnanden om verkställigheten av beslut med stöd av lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Formuleringen i momentet ses också över.

Paragrafens 2 mom. motsvarar gällande lag.

Till paragrafen fogas ett 3 mom., där det föreskrivs om närings-, trafik- och miljöcentralens skyldighet att delge miljöministeriet beslutet om skydd. Miljöministeriet behöver känna till beslutet bl.a. för att ministeriet representerar staten vid eventuella ersättningsyrkanden. I övrigt tillämpas förvaltningslagen (434/2003) vid delgivning av beslut.

10 a §. Undantag från skyddsbeslut. Det föreslås att en ny 10 a § fogas till lagen, där det föreskrivs om tillstånd att avvika från ett beslut om skyddande av en byggnad. Paragrafen ska tillämpas bara på skyddsbeslut, inte på sådana beslut om förbud mot äventyrande av byggnadsarvet som avses i 6 § eller andra beslut som meddelas med stöd av denna lag.

I 1 mom. föreskrivs det om förutsättningarna för tillstånd att avvika. Närings-, trafik- och miljöcentralen kan på ansökan bevilja tillstånd att avvika från ett skyddsbeslut. Tillstånd att avvika kan sökas av den skyddade byggnadens ägare eller innehavare samt av ägaren eller innehavaren av den fastighet där byggnaden är belägen. Syftet med tillståndet att avvika är att förhindra att en byggnad långa tider inte används eller vårdas. Enligt 1 punkten i momentet får tillstånd att avvika från ett skyddsbeslut beviljas i situationer där en del av en skyddad byggnad är så mycket skadad att den inte kan bevaras i byggnaden utan att den äventyrar användningen av byggnaden i enlighet med dess användningsändamål eller bevarandet av de värden som ligger till grund för skyddet. I bestämmelsen avses i regel en byggnadsdel, varvid avlägsnande eller väsentlig ändring av en hel byggnad eller konstruktion kräver en ändring av skyddsbeslutet. Undantagsvis kan emellertid också en del av ett omfattande skyddat objekt avlägsnas eller väsentligt ändras med ett tillstånd att avvika, även om delen är en självständig byggnad eller konstruktion. Vid tillämpningen av bestämmelsen är det skäl att beakta att byggnad enligt 3 § 3 mom. i denna lag också avser andra skyddsobjekt. Enligt 2 punkten i momentet får tillstånd att avvika beviljas också om det inte med iakttagande av skyddsbeslutet går att använda byggnaden för det ursprungliga ändamålet eller för det ändamål som är aktuellt då skyddsbeslutet meddelas eller att ändra byggnaden för ett nytt lämpligt användningsändamål. Till exempel en ändring av de krav gällande skyddade byggnader som ställts i annan lagstiftning kan leda till en sådan situation som avses i lagrummet. Dessutom ska också byggnadens användares förhållanden beaktas. Till exempel betydande brister i fråga om tillgängligheten i ett bostadshus kan leda till att användningen hindras på det sätt som avses i lagrummet. Enligt 3 punkten i momentet kan tillstånd att avvika från skyddsbeslutet beviljas om det finns någon annan särskilt tungt vägande grund som främjar vården och användningen av byggnadsarvet. Närings-, trafik- och miljöcentralen kan ställa villkor för avvikelser i sitt beslut om undantag från ett skyddsbeslut.

Enligt 2 mom. får tillstånd att avvika emellertid inte beviljas om byggnaden till följd av tillståndet inte längre uppfyller förutsättningarna för skydd. Byggnadens nya användningsändamål och de ändringar som görs för det bör anpassas till byggnadens egenart och särdrag så att förutsättningarna för skydd också efter åtgärder enligt tillståndet att avvika är uppfyllda till väsentliga delar. När man bedömer om förutsättningarna för skyddet uppfylls, bör man i första hand granska de grunder för skyddet som konstaterats i skyddsbeslutet. I synnerhet i äldre skyddsbeslut kan motiveringen vara knapphändig, varvid det kan vara nödvändigt att i viss mån komplettera bedömningen utifrån de förutsättningar för skydd som föreskrivs i 8 § i lagen. Om förutsättningarna till följd av en åtgärd inte längre uppfylls, är det inte möjligt att använda undantagsförfarandet, utan då blir det fråga om att ändra skyddsbeslutet. Genom de villkor som ställs i tillståndsbeslutet kan uppfyllandet av förutsättningarna för skyddet tryggas.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs det om en tidsfrist för tillstånd att avvika. I tillståndsbeslutet ska det anges en tid inom vilken ett tillstånd som förutsätts i någon annan lag och som motsvarar avvikelser ska sökas eller, om åtgärden inte förutsätter ett sådant tillstånd, inom vilken åtgärden ska fullföljas. Oftast krävs ett bygglov eller åtgärdstillstånd enligt markanvändnings- och bygglagen för genomförandet av en åtgärd. Tillståndet att avvika är tidsbestämt, eftersom det är bundet till en åtgärdsplan enligt ansökan och det genom tillståndet inte tas ställning till innehållet i skyddet av byggnaden i det fallet att planen inte genomförs. Tidsfristen får vara högst två år och börjar från det att beslutet om tillstånd att avvika vinner laga kraft. Tidsfristen kan dock förlängas med högst två år på ansökan så att tillståndet att avvika kan gälla sammanlagt högst fyra år. Ansökan om förlängd tidsfrist får göras av den som beviljats tillstånd att avvika.

10 b §. Förfarande vid undantag från skyddsbeslut. Det föreslås att en ny 10 b § fogas till lagen. I den föreskrivs det om förfarandet vid behandlingen av undantagsärenden enligt 10 a §.

I paragrafens 1 mom. föreskrivs det om formen för ansökan om undantag och om vilka uppgifter ansökan måste innehålla. Ansökan ska vara skriftlig. När det gäller att uppfylla kravet på skriftlig form tillämpas lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet, enligt vilken också elektroniska dokument som sänts till en myndighet uppfyller kravet på skriftlig form. Ansökan ska motiveras, dvs. det ska uppges av vilken orsak det ansöks om tillstånd att avvika från skyddsbeslutet. Dessutom ska det i ansökan specificeras till vilka delar man avser att avvika från skyddsbeslutet. Till ansökan ska det också fogas en plan över den åtgärd som sökanden ämnar genomföra. Med hjälp av planen bedöms det om villkoren för undantag enligt 10 a § uppfylls. Om sökanden inte är byggnadens ägare ska ägarens samtycke till det undantag som anges i ansökan fogas till ansökan. Vid ansökningen ska dessutom bestämmelserna i förvaltningslagen tillämpas.

I 2 mom. föreskrivs det om hörande vid beredningen av ett beslut om undantag. Innan ett beslut fattas ska utlåtande från Museiverket alltid begäras, så att Museiverket som sakkunnig i fråga om byggnadsarvet kan ta ställning bl.a. till om förutsättningarna för skydd uppfylls ifall tillstånd att avvika beviljas på det sätt som anges i tillståndsansökan samt till de villkor som behövs i beslutet. Ett utlåtande om saken ska också begäras av den kommun där byggnaden är belägen. Dessutom ska ett utlåtande alltid begäras av sametinget och samemuseet Siida i ärenden som gäller det samiska byggnadsarvet inom samernas hembygdsområde. I samband med undantagsärenden som gäller det skoltsamiska byggnadsarvet ska ett utlåtande dessutom begäras av skoltarnas byastämman. Andra sådana aktörer som med stöd av 7 § 1 mom. kan höras innan ett beslut om skydd fattas ska vid behov beredas tillfälle att bli hörda. Ägaren och innehavaren av en byggnad eller fastighet behöver i regel höras om det inte är de som sökt tillstånd att avvika. Grannar behöver höras när ansökan gäller deras intressen och rättigheter på det sättet att de ska anses som parter i undantagsärendet. Till exempel undantag från skydd av en byggnads utrymnen inomhus gäller inte nödvändigtvis grannarnas intressen och rättigheter på ett sådant sätt att

de behöver höras, medan de i regel behöver höras i ärenden som gäller skydd av utrymmen utomhus. Behovet att höra andra aktörer ska övervägas utifrån deras verksamhetsfält och utredningar som behövs för att avgöra ärendet. I fråga om offentliga byggnader och andra byggnader som kan användas av allmänheten kan i synnerhet ändringar som görs i ingångar och utrymmen inomhus ha konsekvenser för byggnadens användare. I sådana fall kan det vara nödvändigt att t.ex. höra en representant för personer med funktionsnedsättning och äldre personer för att säkerställa att tillgänglighetsaspekter som hänför sig till undantagsplanen beaktas. Vid hörandet ska också bestämmelserna i förvaltningslagen iakttas.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs det att beslutet om undantag ska delges byggnadstillsynsmyndigheten i den kommun i vilken byggnaden är belägen. Eftersom ett utlåtande av kommunen som avses i 2 mom. kan beredas t.ex. av planläggningsmyndigheten, behöver beslutet särskilt delges den kommunala myndighet som övervakar att bestämmelserna om byggnadstillsyn följs. I övrigt ska bestämmelserna i förvaltningslagen iakttas vid delgivningen och beslutet ska sålunda delges alla dem som hörts med stöd av 2 mom. och förvaltningslagen.

I paragrafens 4 mom. föreskrivs det att närmare bestämmelser om innehållet i en ansökan om undantag och om dem som ska höras får utfärdas genom förordning av statsrådet.

10 c §. Avgift för beslut om undantag. Till lagen fogas en ny 10 c § som innehåller en hänvisning till lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992). För ett beslut om undantag kan en avgift till staten tas ut, vars storlek bestäms på det sätt som anges i lagen om grunderna för avgifter till staten och en med stöd av den utfärdad förordning av statsrådet.

13 §. Ersättning på grund av skydd. Paragrafen ändras så att den gäller endast ersättning med anledning av skyddsbeslut. Bestämmelser om ersättning på grund av förbud mot äventyrande av byggnadsarvet finns i den nya 13 a §. Också bestämmelsen om miljöministeriets befogenhet flyttas från paragrafen till 15 § 1 mom. Paragrafens rubrik justeras.

I 1 mom. föreskrivs det om förutsättningarna för ersättning. Om förutsättningarna uppfylls är staten skyldig att betala en skälig ersättning till byggnadens ägare. Rätt till ersättning uppkommer om skyddsbeslutet begränsar användningen eller vården av byggnaden på ett sådant sätt att det medför betydande olägenhet eller skada för ägaren. Enligt 10 § 2 mom. i lagen kan det i skyddsföreskrifterna bestämmas att användningen av byggnaden inte får äventyra byggnadens kulturhistoriska betydelse. Rätt till ersättning kan uppkomma om det har varit nödvändigt att för att bevara den kulturhistoriska betydelsen meddela sådana föreskrifter som begränsar användningen av byggnaden för byggnadens eller en del av byggnadens ursprungliga användningsändamål eller det användningsändamål som gällde då skyddsbeslutet meddelades. Skyddsbeslutets konsekvenser kan variera i betydande grad beroende på byggnadens användningsändamål och de särdrag som ska skyddas. Alla skyddsbeslut hindrar inte att byggnaden används för sitt ursprungliga användningsändamål eller för det användningsändamål som gällde då skyddsbeslutet meddelades. Om användningen emellertid begränsas ska det bedömas från fall till fall vad som är en skälig ersättning. I vissa fall är det möjligt att det till exempel bestäms att en del av en byggnad som har sällsynta särdrag och är mycket begränsad vad gäller användningsmöjligheterna ska bevaras, varvid det kan anses skäligt att den olägenhet eller skada detta medför undantagsvis ersätts till fullt belopp. Enligt 10 § 2 mom. i lagen kan det i skyddsföreskrifterna också bestämmas att restaureringar eller renoveringar av byggnaden ska utföras på ett sådant sätt att åtgärderna inte äventyrar syftet med skyddet. I sådana fall kan rätt till ersättning uppkomma om det i skyddsbeslutet t.ex. bestäms att vissa särdrag hos byggnaden ska restaureras eller att sättet att vårda dem begränsas i detalj. Den olägenhet eller skada som föranleds av skyddsbeslutet ska vara betydande, varför ersättningskyldighet inte uppkommer för mindre

olägenheter eller skador som skäligen ska kunna tolereras. Vid tillämpningen kan man också stödja sig på den rättspraxis som baserar sig på den tidigare byggnadsskyddslagen (60/1985).

I paragrafens 2 mom. föreskrivs det om ersättningsvillkoren i förhållande till markanvändnings- och bygglagen. Bestämmelsen motsvarar den gällande lagen på det sättet att de kostnader som föranleds av sådan underhållsskyldighet som avses i markanvändnings- och bygglagen eller som annars föranleds av byggnadens sedvanliga underhåll inte betraktas som ersättningsgill olägenhet eller skada. Underhållet kan vara tillståndspliktigt eller inte tillståndspliktigt. Enligt markanvändnings- och bygglagen ska man vid reparationer och ändringar beakta byggnadens egenskaper och särdrag och iakttä god byggnadssed. En skada eller olägenhet som avses i 1 mom. kan endast föranledas av sådana skyldigheter enligt ett skyddsbeslut som avviker från skyldigheterna enligt markanvändnings- och bygglagen eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Avsikten med bestämmelsen är att förtydliga att skyldigheter och begränsningar som hör till tillämpningsområdet för någon annan lag inte utgör någon ersättningsgrund. För tydlighetens skull föreskrivs det inte längre i 2 mom. om hurudana skyldigheter på grund av ett skyddsbeslut som föranleder rätt till ersättning, utan bestämmelser om detta finns i 1 mom.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs det att rätten till ersättning också gäller en innehavare som är jämförbar med byggnadens ägare samt en innehavare av arrende- eller nyttjanderätt eller någon annan motsvarande särskild rättighet som hänför sig till byggnaden. I bestämmelsen görs ett tillägg om att en sådan här särskild rättighet ska ha uppkommit innan skyddsbeslutet meddelades. En särskild rättighet som bildas efter att skyddsbeslutet meddelades kan anpassas till skyddsbeslutet och vid behov kan man också innan rättigheten bildas söka tillstånd att avvika från skyddsbeslutet enligt 10 a §. Till övriga delar motsvarar paragrafen den gällande lagen. Såsom enligt den gällande lagen ersätts inte olägenheter eller skador som orsakas en kommun, staten eller ett statligt affärsverk. Till denna del ändras formuleringen av bestämmelsen.

13 a §. Ersättning på grund av förbud mot äventyrande av byggnadsarvet. Till lagen fogas en ny 13 a §, där det föreskrivs om ersättning som betalas med anledning av ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet enligt 6 § och bestämmelser som kompletterar det.

Enligt 1 mom. i paragrafen gäller ersättningsskyldigheten sådana situationer där det i fråga om byggnaden har meddelats ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet, men förbudet har förfallit utan att det har fattats beslut om att byggnaden ska skyddas. Rätt till ersättning uppkommer om användningen av byggnaden på ett sätt som medför sedvanlig eller skälig nytta har förhindrats på grund av ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet eller bestämmelser som kompletterar det och den skada som detta förorsakat är betydande. Rätt till ersättning kan åtminstone uppstå om förbudet mot äventyrande av byggnadsarvet förutsätter att någon fast inredning som är avsedd för viss verksamhet bevaras oförändrad i en lokal och lokalen inte under den tid förbudet gäller kan användas för det avsedda ändamålet eller något annat sedvanligt ändamål eller ändamål som medför skälig nytta. Till exempel har högsta domstolen i sitt årsboksavgörande HFD:2004:26 ansett att ett bostadsaktiebolag som tillfälligt förbjudits att vidta åtgärder som skulle äventyra det kulturhistoriska värdet hos fast inredning i en apoteksruörelselokal som var i bolagets omedelbara besittning var berättigat till ersättning om inte bolaget på grund av förbudet hade kunnat få hyresinkomst för lokalen på samma sätt som tidigare. Rätten till ersättning gäller byggnadens ägare samt andra sådana innehavare av en rätt som avses i 13 § 3 mom.

Enligt 2 mom. ska skadans varaktighet beaktas vid bedömningen av skadans betydelse. Enligt 6 § utfärdas ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet inte nödvändigtvis direkt då ett ärende som gäller skyddande av en byggnad inleds, men från det att ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet har utfärdats ska närings-, trafik- och miljöcentralen behandla skyddsärendet inom två år. Förbudet gäller tills skyddsärendet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut,

om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat. Dessutom varar den skada som förbudet orsakar inte nödvändigtvis hela den tid förbudet är i kraft.

14 §. Förändrade förhållanden. Paragrafen föreslås bli upphävd. Efter ändringen har en byggnads ägare inte rätt att till följd av en väsentlig förändring i förhållandena återförvisa ersättningsärendet för ny behandling.

15 §. Bestämmande av ersättningen. I paragrafen föreskrivs det om förfarandet vid bestämmande av ersättningen. Det föreslås att behörighetsbestämmelsen i den gällande lagens 13 § 1 mom., enligt vilken staten i ersättningsärenden representeras av miljöministeriet, flyttas till 15 § 1 mom. Samtidigt ändras formuleringen av bestämmelsen.

I 2 mom. föreskrivs det att ersättningen kan sökas hos Lantmäteriverket om inte ett avtal angående ersättningen har kunnat nås. Bestämmelsen preciseras så att tidsfristen på två år för att göra en ansökan börjar från det att det beslut om skydd som ersättningsyrkandet grundar sig på vann laga kraft. Också tidsfristen för en ersättningsansökan som grundar sig på ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet räknas sålunda först från det att skyddsbeslutet eller beslutet att avslå framställningen om skydd vinner laga kraft, så att det när ansökan görs och behandlas är möjligt att i sin helhet bedöma den olägenhet eller skada som uppkommit av förbudet mot äventyrande av byggnadsarvet.

I 3 mom. föreskrivs det att lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977, nedan inlösningslagen) ska tillämpas på bestämmande av ersättningen, om inte något annat följer av denna lag. I praktiken gäller de specialbestämmelser som tillämpas i stället för bestämmelserna i inlösningslagen förutsättningarna för att rätt till ersättning ska uppkomma, de ersättningsberättigade, myndigheternas skyldigheter samt tidsfristen för ansökan om ersättning. Formuleringen ses över och till momentet fogas en bestämmelse om att i synnerhet för rättningens syfte ska beaktas när inlösningskommissionens sammansättning bestäms. Ersättningsärenden som gäller byggnadsskydd är jämförelsevis sällsynta i inlösningsförfarandet, varför den enhet vid Lantmäteriverket som sköter ärendet inte nödvändigtvis har tidigare erfarenhet av dem. I en sådan här situation bör man överväga att kalla t.ex. sådana sakkunniga som avses i 12 § 2 mom. i inlösningslagen.

18 §. Inspektionsrätt. I paragrafens 1 mom. föreskrivs det om de myndigheter som har rätt att komma in i en byggnad eller dess lokaler för att utföra en inspektion om det finns grundad anledning att misstänka att de föreskrifter som gäller skyddande av en byggnad eller som har utfärdats i anslutning till ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet har överträtts. Momentet formuleras om och kompletteras med en bestämmelse om att den nämnda rätten att utföra en inspektion också gäller om det finns grundad anledning att misstänka att villkoren för tillståndet att avvika har överträtts. Av de myndigheter som har rätt att utföra en inspektion stryks den museimyndighet som Museiverket förordnat. Till momentet fogas också en informativ hänvisning till en bestämmelse om inspektion i förvaltningslagen. Den bestämmelsen gäller meddelande om inspektionen, partens rätt att närvara och få information vid inspektionen samt utarbetandet av en inspektionsberättelse. Bestämmelsen ska tillämpas i sin helhet vid inspektioner enligt denna lag.

Till 2 mom. i paragrafen fogas en bestämmelse om att den myndighet som utför en inspektion får kalla ett museum med regionalt ansvar som sakkunnig vid inspektionen. På det sättet har t.ex. närings-, trafik- och miljöcentralen möjlighet att vid behov utnyttja den sakkunnighet som museet med regionalt ansvar har när Museiverkets sakkunniga på grund av att inspektionen är brådskande eller av någon annan orsak inte är tillgängliga.

21 §. Ändringssökande. Paragrafens 1 mom. ändras så att ändring i alla beslut av närings-, trafik- och miljöcentralen får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. I beslut om skyddande av en byggnad får ändring sålunda inte längre sökas hos miljöministeriet. Behörig förvaltningsdomstol är den inom vars domkrets den byggnad som beslutet gäller är belägen.

Paragrafens 2 mom. ändras så att det föreskrivs att den som har gjort framställningen om skyddande, kommun där byggnaden är belägen och Museiverket har besvärsrätt i fråga om beslut som gäller skyddande av en byggnad enligt 9 § samt beslut om undantag enligt den nya 10 a §. Med stöd av det föreslagna 5 § 2 mom. får en framställning om skyddande av en byggnad bl.a. göras inom det egna verksamhetsområdet av en sådan registrerad sammanslutning till vars verksamhetsfält det hör att värna om kulturarvet eller påverka den byggda miljöns kvalitet. Besvärsrätten är motiverad för att sammanslutningen på ett effektivt sätt ska kunna genomföra sina uppgifter och övervaka behandlingen av de framställningar om skydd som den gjort. Besvärsrätten hos den kommun där byggnaden är belägen baserar sig på kommunens uppgifter när det gäller att planera markanvändningen och följa kulturmiljöns situation och utveckling. För Museiverkets del behövs besvärsrätten för att verket effektivt ska kunna sköta sin uppgift att främja och övervaka bevarandet av byggnadsarvet. I fråga om beslut som gäller skyddande eller undantag från skydd av sådana byggnader inom samernas hembygdsområde som ingår det samiska byggnadsarvet har också sametinget besvärsrätt på den grunden att beslutet om skydd eller undantag från skydd försämrar samernas rätt att som ursprungsfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Besvärsrätten behövs för att samerna effektivt ska kunna värna om att den samiska kulturen beaktas när det är fråga om en bedömning av skyddsvärden för ett objekt som representerar deras byggnadsarv. Parternas och andra myndigheters besvärsrätt bestäms i enlighet med bestämmelserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

Till 3 mom. fogas bestämmelser om överklagande av ett beslut av förvaltningsdomstolen. Beslutet får överklagas genom besvär på det sätt som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Sålunda får beslutet överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Utöver bestämmelserna i 109 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden gäller i fråga om besvärsrätt också det som föreskrivs i 2 mom. Därmed har den som gjort framställningen, kommunen där byggnaden är belägen och Museiverket besvärsrätt på motsvarande sätt som vid besvär hos förvaltningsdomstolen. I ärenden som gäller det samiska byggnadsarvet inom samernas hembygdsområde har också sametinget besvärsrätt.

Till paragrafen fogas ett 4 mom. med en informativ bestämmelse om att bestämmelserna om ändringssökande i statsunderstödslagen (688/2001) dessutom ska iakttas vid ändringssökande i ärenden som gäller beviljande och betalning av bidrag som avses i 16 §. Statsunderstödslagen ska iakttas vid behandlingen av bidrag som beviljas av såväl närings-, trafik- och miljöcentralerna som Museiverket.

23 §. Byggnadsskyddsförseelse. I paragrafen föreskrivs det om byggnadsskyddsförseelser. Till paragrafen fogas en 4 punkt där det föreskrivs att den som bryter mot ett villkor i ett sådant tillstånd att avvika som avses i den föreslagna 10 a § ska dömas för byggnadsskyddsförseelse. Syftet med tillägget är att göra det möjligt att övervaka att villkoren följs och att förutsättningarna för tillståndet att avvika verkligen uppfylls. Dessutom preciseras formuleringen i 2 punkten i paragrafen.

23 a §. Förfarande i brottmål. Till lagen fogas en ny 23 a § där det föreskrivs om närings-, trafik- och miljöcentralens befogenhet och skyldigheter i brottmål. I fråga om byggnadsskyddsbrott som avses i 48 kap. 6 § i strafflagen (39/1889) tillämpas paragrafen endast på gärningar som strider mot lagen om skyddande av byggnadsarvet.

I paragrafens 1 mom. föreskrivs det om närings-, trafik- och miljöcentralens skyldighet att anmäla saken till polisen för förundersökning om den har skäl att misstänka att en sådan gärning eller försummelse som strider mot lagen om skyddande av byggnadsarvet och som uppfyller rekvisitet för byggnadsskyddsbrott som avses i 22 § och som är straffbar enligt 48 kap. 6 § i strafflagen.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs det om närings-, trafik- och miljöcentralens skyldighet att göra polisanmälan om den har skäl att misstänka byggnadsskyddsförseelse enligt 23 §. Gärningar eller försummelser som avses i detta moment behöver emellertid inte anmälas, om gärningen eller försummelsen med beaktande av omständigheterna kan betraktas som ringa och det allmänna intresset inte kräver att en anmälan görs. Gärningar och försummelser som inte kan betraktas som ringa ska anmälas också när det allmänna intresset inte kräver det. Syftet med bestämmelsen är att klargöra närings-, trafik- och miljöcentralens ställning som den myndighet som har det primära ansvaret för tillsynen över efterlevnaden av lagen. Anmälan till polisen kan emellertid också göras av någon annan myndighet eller aktör.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs det att när en gärning eller försummelse som är straffbar enligt 48 kap. 6 § i strafflagen och som strider mot lagen om skyddande av byggnadsarvet och en gärning eller försummelse som avses i 23 § i lagen behandlas vid förundersökning och åtalsprövning, ska närings-, trafik- och miljöcentralen ges tillfälle att bli hörd. Förundersöknings- och åklagarmyndigheten ska se till att tillfället att bli hörd ordnas. Ett tillfälle att bli hörd behövs för att närings-, trafik- och miljöcentralen ska kunna ta ställning till gärningens betydelse med avseende på hur gärningen inverkar på möjligheterna att verkställa förbudet mot äventyrande av byggnadsarvet, skyddsbeslutet eller beslutet om undantag.

23 b §. Rätt att få uppgifter. Till lagen fogas en ny 23 b § som gäller myndigheternas rätt att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt av andra myndigheter få personuppgifter som är nödvändiga för behandlingen av ett ärende. Denna rätt har närings-, trafik- och miljöcentralen, Museiverket och Utvecklings- och förvaltningscentret för att utföra de uppgifter som föreskrivs för dem i lag. Rätten att få uppgifter gäller uppgifter om begränsning av handlingsbehörigheten, intressebevakning och intressebevakningsfullmakt samt intressebevakarens eller fullmäktigens identifieringsuppgifter enligt 13 § 1 mom. 11 punkten i lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (661/2009). Dessutom gäller rätten att få uppgifter information som innehas av skatteförvaltningen och som framgår av en bouppteckning enligt 20 kap. 3 § i ärvdabalken (40/1965) om den dödes och dödsboägarens fullständiga namn, hemvist och personbeteckning eller födelse- och dödsdag samt uppgifter om boudredningsmannen och testamentsexekutorn enligt 19 kap. och om skiftesmannen enligt 23 kap. i samma lag. Till övriga delar tryggas rätten att få nödvändiga personuppgifter i den allmänna lagstiftningen på det sätt som anges i 2 kap. I fråga om bouppteckningen gäller de nödvändiga uppgifterna i synnerhet släktutredning eller bekräftade uppgifter om delägare i ett dödsbo, så att den myndighet som får uppgifterna inte separat behöver skaffa en släktutredning om en part har dött.

Lag om ändring av 48 kap. 6 § i strafflagen

6 §. Byggnadsskyddsbrott. Till paragrafens 1 mom. fogas ett omnämnande om att också verksamhet som strider mot tillståndsvillkoren kan uppfylla rekvisitet för byggnadsskyddsbrott. Genom tillägget omfattar straffansvaret i strafflagen också brott mot villkoren i ett tillstånd att avvika från skyddsbeslutet.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Det föreslås att det i 5 § 3 mom., 7 § 3 mom. och det nya 10 b § 4 mom. tas in ett bemyndigande att utfärda en förordning av statsrådet. Med stöd av bemyndigandena får närmare bestämmelser utfärdas om innehållet i en framställning om skyddande av en byggnad och innehållet i en ansökan om undantag från ett skyddsbeslut samt om hörande vid beredningen av beslut om skydd och beslut om undantag. Under beredningen av denna proposition har det ännu inte konstaterats något behov att utfärda en förordning.

9 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 2021.

I fråga om de ändringar som gäller rätten att göra en framställning och hörandet behövs en övergångsbestämmelse för ärenden som har inletts när lagen om ändring av lagen om skyddande av byggnadsarvet träder i kraft. De ändrade bestämmelserna tillämpas endast på ärenden som inleds efter det att denna lagändring trätt i kraft. I ärenden som redan är anhängiga utvidgas sålunda inte under behandlingen de som är berättigade att göra framställning eller bli hörda enligt de föreslagna bestämmelserna. Detta gäller tillämpningen av 5 och 7 § samt det nya 23 a § 3 mom. Om ett ersättningsärende enligt den 14 § som föreslås bli upphävd är anhängigt när lagändringen träder i kraft, ska den bestämmelsen som var i kraft när lagändringen trädde i kraft tillämpas på ärendet.

En övergångsbestämmelse behöver också utfärdas i fråga om de beslut av närings-, trafik- och miljöcentralen som har fattats innan de föreslagna ändringarna trätt i kraft, men som ännu inte vunnit laga kraft. Dessa beslut är redan anhängiga som fastställelseärenden eller besvärärenden vid miljöministeriet eller förvaltningsdomstolen eller kan bli anhängiga som sådana vid miljöministeriet. På besluten tillämpas bestämmelserna i 9 och 21 § om fastställelse av och ändringsökande i skyddsbeslut som gällde vid lagändringarnas ikraftträdande. Om ett sådant beslut genom ett beslut av besvärmyndigheten återförvisas till närings-, trafik- och miljöcentralen för ny behandling, ska det tidigare förfarandet för underställelse och överklagande emellertid inte längre tillämpas på närings-, trafik- och miljöcentralens beslut med anledning av detta.

En övergångsbestämmelse behöver också utfärdas om tillämpningen av ersättningsbestämmelserna. Om ett ersättningsyrkande baserar sig på ett beslut om skydd som har vunnit laga kraft innan lagändringen trädde ikraft, ska den 13 § som var i kraft vid lagändringens ikraftträdande tillämpas på det. Ändringarna i ersättningsbestämmelserna kan inte retroaktivt gälla beslut som redan vunnit laga kraft.

I övrigt ska de ändringar som föreslås i denna proposition tillämpas från och med lagändringens ikraftträdande. Till exempel ett undantagsärende enligt den nya 10 a § kan bli anhängigt efter att lagändringen trätt i kraft. Det är dock nödvändigt att utfärda en övergångsbestämmelse om att undantagsärendet också kan gälla skyddsbeslut som meddelats innan lagändringen trädde i kraft. Detta gäller skyddsbeslut som fattats med stöd av såväl den gällande lagen om skyddande av byggnadsarvet som de lagar som föregick den, dock inte beslut som fattats med stöd av förordningarna 278/1965 och 480/1985 om skydd för staten tillhöriga byggnader.

10 Verkställighet och uppföljning

Miljöministeriet håller kontakt genom regelbundna möten och elektroniska kanaler med de tjänstemän vid närings-, trafik- och miljöcentralerna som ansvarar för frågor som rör kulturmiljön. Efter att ha frångått rollen som underställningsmyndighet följer ministeriet fortfarande

verkställigheten av lagen om skyddande av byggnadsarvet utifrån de beslut av närings-, trafik- och miljöcentralerna som delges ministeriet samt domstolarnas praxis och kan vid behov genomföra en gemensam styrning. Ministeriet kan också kontaktas i enskilda lagtillämpningsfrågor och i synnerhet frågor som rör förutseende i fråga om statens ersättningskyldighet.

Det är också nödvändigt att stöda verkställigheten av lagen på de sätt som beskrivs i avsnitt 4.2 med hjälp av närings-, trafik- och miljöcentralernas gemensamma samordning. Ministeriet stöder närings-, trafik- och miljöcentralerna vid planeringen och genomförandet av samordningsuppgiften.

11 Förhållande till andra propositioner

11.1 Samband med andra propositioner

11.2 Förhållande till budgetpropositionen

Slopandet av underställningsförfarandet och införandet av det nya förfarandet för tillstånd att avvika kombinerat med en sådan ökning av tillämpningssituationerna för lagen om skyddande av byggnadsarvet som inte beror på propositionen föranleder ett behov att med tilläggsresurser säkerställa att förfarandena har en jämn kvalitet på riksnivå. Preliminärt beräknas det årliga behovet av tilläggsresurser vara ett årsverke som en gemensam resurs för närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Av den föreslagna strukturella ändringen i ersättningsbestämmelserna föranleds dessutom ett behov att ändra skrivningen i moment 35.20.64 så att anslaget under momentet får användas till ersättningar som betalas med stöd av 13 och 13 a § i lagen om skyddande av byggnadsarvet (498/2010) samt till de utgifter som genomförandet av skyddet orsakar staten.

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Jämlikhet

Enligt 6 § 1–2 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Vid behandlingen av en regeringsproposition om lagen om skyddande av byggnadsarvet (RP 101/2009 rd) fäste grundlagsutskottet uppmärksamhet vid att även om förutsättningarna för skydd uppfylls leder detta inte nödvändigtvis till ett skyddsbeslut, utan saken avgörs utifrån en helhetsbedömning. Med hänsyn till att medborgarna ska likabehandlas är det i viss mån problematiskt om skyddsnivån till följd av detta kommer att variera kraftigt i olika delar av landet. Det ansågs emellertid att synpunkterna blev beaktade i praktiken i och med att beslutet skulle fastställas av miljöministeriet, Museiverkets utlåtande skulle vara obligatoriskt och det skulle finnas möjlighet att hänskjuta beslutet om skydd till domstol (GrUU 6/2010 rd). Enligt propositionen slopas ett av dessa förfaranden som tryggar att likabehandling uppnås, dvs. fastställandet av besluten vid miljöministeriet. Därför är avsikten att garantera enhetlig praxis vid tillämpningen av lagen om skyddande av byggnadsarvet genom samarbetsförfaranden och myndighetsstyrning. Genom närings-, trafik- och miljöcentralernas regelbundna kontakter, utbildningar och gemensamma förfarandesätt säkerställs det att tillämpningen av lagen inte differentieras regionalt. Ett nära samarbete med Museiverket behövs också. Miljöministeriet följer tillämpningen av lagen genom de beslut som delges ministeriet och kan vid behov ordna gemensam styrning eller

utbildning. Ministeriet kan också stöda närings-, trafik- och miljöcentralerna i enskilda lagtillämpningsfrågor. Genom dessa åtgärder blir propositionen som helhet inte problematisk med avseende på jämlikheten. För att garantera parternas rättsskydd är det viktigt att närings-, trafik- och miljöcentralen ändå har befogenhet att beakta individuella omständigheter när den fattar ett beslut.

Ett syfte med propositionen är också att främja förverkligandet av jämlikhet i praktiken. De utvidgningar som gäller rätten att göra en framställning samt bestämmelserna om hörande när skydds- och undantagsärenden ska avgöras förbättrar möjligheterna till delaktighet och beaktandet av olika användargrupper vid skyddandet av byggnadsarvet. Ett syfte med de föreslagna ändringarna i ersättningsbestämmelserna är dessutom att man genom förutsebara skyddskostnader också ska göra skyddsbesluten mera förutsebara och jämlika.

Skydd för privatlivet

Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Enligt 3 mom. i samma paragraf kan det också genom lag föreskrivas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas.

I propositionen föreslås det att tillsynsmyndighetens inspektionsrätt ska omfatta situationer där det finns grundad anledning att misstänka att villkoren för tillståndet att avvika har överträtts. Lokaler som används för boende av permanent natur får också då inspekteras endast om det finns en misstanke om sådant straffbart förfarande som kan medföra fängelsestraff och om det är nödvändigt för att utreda detta förfarande. I praktiken får inspektionen gälla en misstanke om ett byggnadsskyddsbrott som avses i 48 kap. 6 § 1 mom. i strafflagen, för vilket maximistraffet är fängelse i två år. Enligt propositionen kan också en gärning som strider mot villkoren i ett tillstånd att avvika uppfylla rekvisitet för byggnadsskyddsbrott. Vid sin tidigare behandling av lagen om skyddande av byggnadsarvet har grundlagsutskottet ansett att åtgärder som går in på hemfridsskyddade områden är godtagbara för att utreda brott, om åtgärden hänger samman med en konkret och specificerad anledning att misstänka att ett lagbrott har skett eller kommer att ske (GrUU 6/2010 rd). Från proportionalitetssynpunkt har utskottet ansett att hemfridsskyddet inte får åsidosättas för utredning av mindre förseelser för vilka kan följa högst böter. I sin nyare praxis har grundlagsutskottet också betonat att om granskningar möjliggörs också i hemfridsskyddade lokaler, måste villkoren för granskningsbefogenheterna bindas enligt kraven i 10 § 3 mom. i grundlagen och dessutom preciseras avsevärt (t.ex. GrUU 44/2016 rd). Det bedöms att bestämmelsen om inspektionsrätt i lagen om skyddande av byggnadsarvet också efter de föreslagna ändringarna uppfyller grundlagens bestämmelser om skydd för privatlivet.

Det föreslås att de myndigheter som är berättigade att utföra en inspektion begränsas till närings-, trafik- och miljöcentralen och Museiverket. Museet med regionalt ansvar kan dock verka som sakkunnig vid inspektionen efter kallelse från den myndighet som utför inspektionen. Detta behandlas närmare i avsnitt 5.1 i propositionen.

I propositionen föreslås också en bestämmelse om att närings-, trafik- och miljöcentralen, Museiverket och NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter trots sekretessbestämmelserna har rätt att få den information som behövs för att sköta de uppgifter som bestäms för dem i lag om att en parts handlingsbehörighet är begränsad

och att parten står under intressebevakning samt den avlidnes och dödsbodelägarnas personuppgifter och information om administrationen av dödsboet om ett dödsbo är part. Genom bestämmelsen kompletteras bestämmelserna om rätt att få information i den allmänna lagstiftningen.

Vid grundlagsutskottets bedömning av bestämmelserna om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut uppgifter trots sekretessbestämmelserna med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen har utskottet fäst uppmärksamhet vid bland annat vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut information kan enligt utskottet gälla ”behövliga uppgifter” för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att ”informationen är nödvändig” för ett visst syfte. (t.ex. GrUU 62/2010 rd, GrUU 19/2012 rd och GrUU 12/2014 rd)

I sin bedömning av personuppgiftslagen konstaterade grundlagsutskottet att vi bör förhålla oss restriktivt när det gäller att införa nationell speciallagstiftning. Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger. Utskottet ser det dock som klart att behovet av speciallagstiftning i enlighet med det riskbaserade synsätt som också krävs i dataskyddsförordningen måste bedömas utifrån de hot och risker som behandlingen av personuppgifter orsakar. Ju större risk fysiska personers rättigheter och friheter utsätts för på grund av behandlingen, desto mer motiverat är det med mer detaljerade bestämmelser. Denna omständighet är av särskild betydelse när det gäller behandling av känsliga uppgifter. (GrUU 14/2018 rd)

Den föreslagna bestämmelsen om myndighetens rätt att få de ovan nämnda personuppgifterna är bunden till det uttryckliga uppgiftsinnehållet och dessutom till att uppgifterna ska vara nödvändiga. Uppgifternas användningsändamål är bundet till skötseln av en uppgift som föreskrivs i lag. Den föreslagna regleringen bedöms uppfylla kraven i grundlagen.

Egendomsskydd

Propositionen innehåller förslag till ändring av rätten för ägaren och en innehavare av en särskild rättighet att få ersättning från staten eller kommunen och propositionen ska därför bedömas med avseende på det egendomsskydd som det föreskrivs om i 15 § i grundlagen. Enligt 15 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Enligt paragrafens 2 mom. bestäms det genom lag om expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning.

Vid sin bedömning av regeringens proposition RP 101/2009 rd om lagen om skyddande av byggnadsarvet konstaterade grundlagsutskottet att de föreslagna bestämmelserna innebär inskränkningar i rätten att använda egendom, men effekterna av dem kan i verkligheten inte jämföras med expropriation. Därför måste bestämmelserna ställas mot 15 § 1 mom. i grundlagen, vilket innebär att den konstitutionella bedömningen koncentreras till de allmänna förutsättningarna för att begränsa grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 6/2010 rd). Sålunda kan skyddandet av byggnadsarvet också genomföras med en ersättningsprincip som avviker från den fulla ersättning som förutsätts i 15 § 2 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet har också annars av hävd ansett att det av 15 § 1 mom. i grundlagen inte följer något krav på att ersätta ägaren för vilken inskränkning av användningen som helst och inte något krav på full ersättning när ersättningar beviljas. Ersättning för inskränkning i användningen av egendomen är bara en delfaktor som inverkar på den samlade bedömningen och som

tas i beaktande vid bedömningen av om en begränsning i rätten att använda egendom är tillåten eller inte. (t.ex. GrUU 20/2010 rd, GrUU 24/2012 rd, GrUU 10/2014 rd och GrUU 55/2018 rd).

Vad gäller inskränkningar i egendomsskyddet som medverkar till att miljöansvaret realiserar har grundlagsutskottet fäst särskilt avseende vid att den inbördes relationen mellan bestämmelsen om egendomsskydd och bestämmelsen om miljöansvar i grundlagen bygger på avvägning. Å ena sidan har utskottet konstaterat att bestämmelsen om miljöansvar i 20 § i grundlagen inte genererar individuellt verifierbara förpliktelser och att den inte heller utgör någon särskild grund för att belägga markägarna med särskilt omfattande toleransförpliktelser. Å andra sidan utgör båda delar av samma regeluppsättning för de grundläggande fri- och rättigheterna och kan därmed inverka på tolkningen av vardera i ett sammanhang där målet är att lagstiftningsvägen främja en balans mellan människa och miljö. I sin bedömning av huruvida inskränkningar i användningsrätten är godtagbara och proportionella har grundlagsutskottet i sin nyare praxis lagt särskild vikt vid de grunder som är förankrade i grundlagens 20 §. (se GrUU 55/2018 rd och den utlåtandep Praxis som nämns där).

I sitt utlåtande om lagen om skyddande av byggnadsarvet påpekade grundlagsutskottet att grundlagen å andra sidan inte heller lägger några hinder i vägen för att föreskriva om bättre ersättning, särskilt om ersättningsbeloppet inte blir så stort att man tvingas till avsevärda begränsningar i det ansvar för kulturarvet som grundlagens 20 § 1 mom. ålägger (GrUU 6/2020 rd). Senare har utskottet på motsvarande sätt fäst uppmärksamhet vid möjligheterna att fullfölja det ansvar för naturen och dess mångfald som det föreskrivs om i 20 § 1 mom. i grundlagen vid sin bedömning av bestämmelserna om avslag på ansökan om miljö tillstånd som gäller förläggning av torvproduktion. Utskottet har emellertid påmint om att lagstiftaren inom ramen för sin prövningsrätt har möjlighet att ta hänsyn till bland annat att det allmänna kan ha bättre möjligheter att svara för kostnaderna för skyddet än enskilda (GrUU 10/2014 rd).

Grundlagsutskottet har också bedömt den ersättningströskel som bestäms för ersättningen i lagen om skyddande av byggnadsarvet. Enligt utskottet hindrade konstitutionen inte att en betydelsefull olägenhet ställs som villkor för full ersättning i samband med inskränkning i användningen av egendomen. Det finska uttrycket "merkityksellinen vahinko tai haitta" (på svenska "betydande skada eller olägenhet") som använts i lagen är dock enligt utskottet ganska vagt om man ser till kravet att begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter ska vara exakta och noga avgränsade. "Merkityksellinen" är som begrepp öppnare och mer svårdefinierbart än exempelvis de i sig flexibla begreppen "huomattava" eller "merkittävä" som förekommer frekvent i lagstiftningen (GrUU 6/2010 rd).

Med stöd av grundlagsutskottets ovan konstaterade tolkningspraxis uppfyller den föreslagna skäligen ersättningen för en betydande olägenhet eller skada orsakad av ett skyddsbeslut med avseende på användningen och vården av en byggnad grundlagens krav på egendomsskydd. Regleringen beaktar bättre än för närvarande det ansvar för att skydda kulturarvet som det föreskrivs om i 20 § 1 mom. i grundlagen, men kan inte i enlighet med dess formulering leda till ett oskäligt ersättningsbelopp för den som är berättigad till ersättning. Ändringarna gör också bestämmelserna mera exakta och noggrant avgränsade.

Det är motiverat att föreskriva särskilt om ersättning för skador som orsakas av förbud mot äventyrande av byggnadsarvet, eftersom det är fråga om en begränsning som varat en viss tid och den skada den medfört fastställs och ersätts i efterhand. Skadan ersätts till fullt belopp, men för denna ersättning sätts en högre tröskel än för ersättning på grund av skydd, vilket innebär att det förutsätts att användningen av den byggnad förbudet på ett sätt som medför sedvanlig eller skäligen nytta gäller har förhindrats. Regleringen följer de principer som uttryckts i högsta domstolens årsboksavgörande HFD:2004:26. I avgörandet ansåg högsta domstolen med stöd av

106 § i grundlagen att ett avbrott i den regelbundna hyresinkomsten som föranletts av ett temporärt åtgärdsförbud skulle anses som en ersättningsgill skada. Det var fråga om ett temporärt förbud att vidta åtgärder som äventyrar det kulturhistoriska värdet hos den fasta inredningen i en apoteksruörelselokal. Det fattades emellertid inte senare något beslut om att skydda lokalen. Med stöd av avgörandet togs skada och olägenhet som föranleds av ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet in i ersättningsbestämmelsen i 13 § i den gällande lagen.

Också förslaget att frånga möjligheten för ägaren och innehavare av en särskild rättighet att senare på nytt söka ersättning till följd av en väsentlig förändring i förhållandena baserar sig på en avvägning mellan det egendomsskydd som avses i 15 § 1 mom. i grundlagen och det ansvar för miljön som avses i 20 § 1 mom. Den tolkbart formulerade ersättningsmöjligheten har hittills aldrig utnyttjats, men den kan leda till en situation där ersättningsmedlen används upprepade gånger för underhåll av tidigare skyddat byggnadsarv och uppnåendet av skyddsmålen till följd av detta försvaras i fortsättningen. Det föreslagna nya förfarandet med tillstånd att avvika tryggheterna att bevara egendomens värde i sådana situationer där användningen av byggnaden inom ramen för skyddsbeslutet äventyras då förhållandena förändras. Dessutom finns det statsunderstöd som får användas för att iståndsätta en skyddad byggnad och som uttryckligen riktas till behövliga iståndsättningsarbeten och till vilka tillsynsmyndighetens rådgivning hänförs sig.

Med beaktande av rättsskyddsarrangemangen också som helhet bedöms de föreslagna ändringarna vara godtagbara i konstitutionellt hänseende. Bestämmelserna i 7 § i lagen om skyddande av byggnadsarvet innebär en skyldighet att höra ägaren och innehavaren av byggnaden och den fastighet där byggnaden är belägen innan ett ärende om skydd avgörs. Om det anses motiverat att skydda byggnaden förpliktigar 10 § som gäller uppgörande av ett skyddsbeslut till att skydds-föreskrifterna om möjligt utarbetas i samförstånd med byggnadens ägare och innehavare. Om ägaren eller innehavaren trots detta är missnöjd med beslutet eller förfarandet som tillämpats kan han eller hon söka ändring i enlighet med 21 § i lagen. När skyddsbeslutet trätt i kraft har ägaren och innehavaren med stöd av 4 § och skydds-föreskrifterna rätt att få sakkunnighjälp av Museiverket och möjlighet att söka statsunderstöd enligt 16 § i lagen.

Rätt till eget språk och egen kultur

Enligt 121 § i grundlagen har samerna inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag. Vad som avses med kulturell autonomi framgår av 17 § 3 mom. i grundlagen. Där fastställs att samerna såsom urfolk samt vissa andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Enligt förarbetena till grundlagen (RP 309/1993 rd) tryggar bestämmelsen inte enbart minoriteternas språkliga rättigheter utan också minoriteternas kulturformer. Samiska kulturformer som skyddas i bestämmelsen är till exempel samernas traditionella näringar, såsom renskötsel, fiske och jakt. Bestämmelsen förpliktigar det allmänna att tillåta och stöda utvecklingen av språket och kulturen i de grupper som avses i bestämmelsen. Till sametinget hör enligt 5 § i sametingslagen (974/1995) de ärenden som angår samernas språk och kultur samt deras ställning som urfolk. I ärenden som hör till sametinget kan det hos myndigheter väcka initiativ och göra framställningar samt avge utlåtanden.

Byggnadsarvet avspeglar också samiska kulturformer. Därför är det viktigt att säkerställa att regleringen tryggar samiska organs och som sakkunnig samemuseet Siidas delaktighet i det beslutsfattande som gäller skyddande av det samiska byggnadsarvet. Genom de föreslagna ändringarna motsvarar bestämmelserna i lagen om skyddande av byggnadsarvet kraven i grundlagen.

Ansvar för miljön

Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Genom ändringarna enligt propositionen utvidgas olika sammanslutningars möjligheter att göra framställningar om skyddande av en byggnad och förbättras hörandeförfarandenas täckning. På detta sätt främjas var och ens möjlighet att inverka på beslutsfattande som gäller den egna livsmiljön. De ändringar som föreslås i ersättningsbestämmelserna bedöms främja förutsättningarna för det allmänna att fullfölja ansvaret för naturen och kulturarvet genom målen i lagen om skyddande av byggnadsarvet.

Rättsskydd

Enligt grundlagens 20 § 2 mom. ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Enligt 21 § i grundlagen har var och en dessutom rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag.

I propositionen föreslås kompletterande bestämmelser om behandlingen av ett skyddsärende vid närings-, trafik- och miljöcentralen samt slopande av miljöministeriets ställning som underställningsmyndighet och överklagandemyndighet. I överklagandeprocessen slopas sålunda ett steg när överklagande av närings-, trafik- och miljöcentralens beslut sker genom förvaltningsbesvär hos den regionala förvaltningsdomstolen. Å andra sidan genomfördes besvärprocessen i ärenden enligt lagen om skyddande av byggnadsarvet fram till år 2016 i två steg då miljöministeriets beslut överklagades direkt hos högsta förvaltningsdomstolen. Därmed är den viktigaste ändringen att underställningsförfarandet slopas, varvid positiva skyddsbeslut inte längre övervägs två gånger på tjänstens vägnar. Av denna anledning har man vid beredningen övervägt behovet att ta i bruk ett förfarande med omprövning med stöd av kriterierna i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 55/2014 rd. På grund av byggnadsskyddsärendenas karaktär är behandlingen av dem vid närings-, trafik- och miljöcentralen grundlig och därför ökar omprövningsförfarandet inte väsentligt partens rättsskydd i det avseendet att det skulle fördröja behandlingen av ärendet och tillträdet till domstol. Detta behandlas närmare i avsnitt 5.1 i propositionen.

I fråga om ändringssökande i förvaltningsdomstolens beslut i ärenden enligt lagen om skyddande av byggnadsarvet gäller förfarandet med besvärstillstånd enligt den lag om rättegång i förvaltningsärenden som trädde i kraft vid ingången av 2020. I nyare praxis har grundlagsutskottet ansett det vara väsentligt att se till att systemet för att söka ändring överlag garanterar både att det finns tillgänglig och tillräcklig rättssäkerhet och att ärendena behandlas så snabbt som det går med hänsyn till kravet på rättssäkerhet, när det bedöms om ett förvaltningsrättsligt system med besvär rätt uppfyller kraven på godtagbarhet och proportionalitet i relation till 21 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har särskilt påpekat att det framför allt gäller att kontrollera om överklagandet före högsta förvaltningsdomstolen är ordnat så att de rättstrygghetsgarantier fullföljs som krävs på grund av ärendets art och betydelse. Det är också av betydelse om högsta förvaltningsdomstolens skyldighet eller möjlighet att bevilja besvärstillstånd enligt de lagfästa

kriterierna räcker till för att garantera tillgången på rättssäkerhet. Grundlagsutskottet har dessutom påpekat att de regionala förvaltningsdomstolarna har fått en stärkt ställning till följd av både lagstiftande åtgärder, ökad expertis och fler uppgifter (GrUU 32/2012 rd, GrUU 33/2012 rd, GrUU 34/2012 rd och GrUU 36/2014 rd och GrUU 50/2018 rd).

I fråga om ärenden som inleds baserat på lagen om skyddande av byggnadsarvet anses det att rättstrygghetsgarantierna tillgodoses i tillräcklig grad genom att besvär får väckas inför förvaltningsdomstol. I denna fråga tas det dessutom i beaktande att förfarandet med besvärstillstånd i högsta förvaltningsdomstolen inte påverkar rätten att överklaga förvaltningsdomstolarnas beslut, utan det som påverkas är graden i vilken besvären prövas av högsta förvaltningsdomstolen. Om grund för besvärstillstånd enligt 111 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden föreligger, måste högsta förvaltningsdomstolen bevilja besvärstillstånd. Det nya förfarandet för tillstånd att avvika har också beaktats när man övervägt om möjligheterna att söka ändring är tillräckliga som helhet. Genom ansökan om tillstånd har byggnadens ägare och innehavare möjlighet att föra de förändringar i förhållandena som framkommer efter skyddsbeslutet till myndigheten för prövning. Ett tillståndsbeslut kan överklagas hos förvaltningsdomstolen på samma sätt som ett skyddsbeslut.

De ändringar i bestämmelserna om behandling av skyddsärenden som föreslås i propositionen begränsar inte parternas möjlighet att inverka på beslutsfattande som gäller deras livsmiljö eller att uttrycka sin åsikt om ärenden som avses i lagen när de är anhängiga hos de behöriga myndigheterna. Ändringarna inskränker inte heller i strid med 21 § 1 mom. i grundlagen den rätt som var och en har att få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet eller att få ett beslut som gäller ens rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

Dessutom föreslås det i propositionen att Museiverket och den kommun där byggnaden är belägen ska ha rätt att söka ändring i beslut om skydd av en byggnad samt beslut om undantag från skyddsbeslut. På denna punkt bör propositionen ställas mot bakgrund av kravet på behörigt förfarande i grundlagens 21 §. Grundlagsutskottet har nämligen påpekat att en myndighets allmänna besvärsmöjlighet kan leda till att myndigheten betraktas som en enskild parts motpart (GrUU 47/2005 rd, GrUU 45/2006 rd, GrUU 22/2013 rd och GrUU 48/2017 rd). Grundlagsutskottet har dock accepterat att en myndighet ges besvärsmöjlighet då det är motiverat med hänsyn till ärendenas art och karaktär (GrUU 58/2006 rd, GrUU 15/2011 rd). I miljölagstiftningen har den myndighet som bevakar allmänt intresse ofta besvärsmöjlighet. Till exempel enligt 191 § i miljöskyddslagen (527/2014) har den statliga tillsynsmyndigheten, andra myndigheter som bevakar allmänt intresse i ärendet och den kommun där verksamheten är placerad rätt att överklaga regionförvaltningsverkets beslut. Enligt lagen om skyddande av byggnadsarvet är Museiverket riksomfattande myndighet och sakkunnig som övervakar att byggnadsarvet bevaras. Att Museiverket har besvärsmöjlighet är motiverat då man beaktar att beslut om skyddande av byggnader också har en mer vidsträckt betydelse för bevarandet av byggnadsarvet som handlar om det allmänna intresset. För kommunen där objektet är beläget är besvärsmöjligheten motiverad med tanke på att beslut om skyddande av en byggnad eller beslut om undantag kan påverka det hur markanvändningen kan planeras i kommunen. Kommunen ska också inom sitt område svara för uppföljningen av kulturmiljöns skick och utveckling. Museiverkets och kommunens besvärsmöjlighet kan också basera sig på 7 § 1 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden, men det anses nödvändigt att besvärsmöjligheten skrivs in i lagen om skyddande av byggnadsarvet för att det inte ska finnas rum för tolkning.

Utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet

De föreslagna ändringarna i 5 och 7 § och nya 10 b § i lagen om skyddande av byggnadsarvet innehåller bemyndiganden att utfärda förordning av statsrådet som bör granskas mot bakgrund av 80 § i grundlagen. Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen kan statsrådet utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag ska dock utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har av hävd krävt att bestämmelser om bemyndigande genom lag ska vara exakta och noggrant avgränsade (till exempel GrUU 40/2002 rd och GrUU 33/2004 rd). Det ska framgå klart och tydligt av lagen vad det är meningen att förordningen ska reglera. Omfattningen i vilken bemyndigandet att utfärda förordning i propositionen får användas avgränsas och styrs av det som förordningen får gälla enligt bemyndigandet.

I det föreslagna 5 § 3 mom. föreskrivs krav avseende hur framställningar om skyddande ska göras och vilka uppgifter de ska innehålla. Närmare bestämmelser om innehållet i framställningar får enligt förslaget ges genom förordning. Likaså föreskrivs det i 7 § som handlar om hörande också om vilka instanser som ska ombes yttra sig eller beredas tillfälle att bli hörda samt om den sammankomst som myndigheten kan bestämma att anordna. Närmare bestämmelser om dem som ska höras och om hur sammankomsten ska ordnas får utfärdas genom förordning. Den nya 10 b § innehåller bestämmelser om form och innehåll för ansökningar om undantagslov samt om vilka instanser som ska höras när undantagslov ansökts. Närmare bestämmelser om dessa frågor får utfärdas genom förordning. Bemyndigandet att utfärda förordning har kopplats till respektive grundläggande bestämmelser i lagen och är därför inte problematiskt med tanke på 80 § i grundlagen.

På de grunder som framförts ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av lagen om skyddande av byggnadsarvet

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om skyddande av byggnadsarvet (498/2010) 14 §,
ändras 4–5, 7, 9, 13, 15, 18, 21 och 23 §, av dem 15 § sådan den lyder delvis ändrad i lag
914/2013, 18 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1174/2013 och 21 § sådan den lyder i lag
1435/2019, samt
fogas till lagen nya 10 a–10 c §, 13 a och 23 a–23 b § som följer:

4 §

Myndigheter

Miljöministeriet svarar för den allmänna utvecklingen och styrningen av verksamheten för bevarande av byggnadsarvet.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna och Museiverket främjar och utövar tillsyn över bevarandet av byggnadsarvet med stöd av denna lag.

Museiverket verkar som sakkunnig i frågor som gäller bevarande av byggnadsarvet. I ärenden som berör det samiska byggnadsarvet verkar samemuseet Siida som sakkunnig i samarbete med Museiverket. Dessutom kan ett museum med regionalt ansvar vid behov verka som sakkunnig i samarbete med Museiverket och samemuseet Siida.

5 §

Inledande av ett ärende

Ett ärende som gäller skyddande av en byggnad inleds vid närings-, trafik- och miljöcentralen på framställning eller på centralens eget initiativ.

En framställning om skyddande av en byggnad får göras

- 1) av ägaren,
- 2) av en statlig myndighet, ett landskapsförbund och den kommun inom vilken byggnaden är belägen,
- 3) inom det egna verksamhetsområdet av en sådan registrerad sammanslutning till vars verksamhetsfält det hör att värna om kulturarvet eller påverka den byggda miljöns kvalitet,
- 4) av sametinget, om ärendet gäller det samiska byggnadsarvet inom samernas hembygdsområde,
- 5) av skoltarnas byastämman, om ärendet gäller det skoltsamiska byggnadsarvet inom samernas hembygdsområde.

Framställningen ska vara skriftlig och innehålla uppgift om varför byggnaden bör skyddas. Framställningen ska också innehålla uppgift om var byggnaden är belägen och, om möjligt, uppgift om byggnadens ägare eller innehavare. Närmare bestämmelser om innehållet i framställningen får utfärdas genom förordning av statsrådet.

7 §

Hörande av parterna samt utlåtanden

Närings-, trafik- och miljöcentralen ska, innan den fattar beslut om skyddet, ge byggnadens och fastighetens ägare och, om byggnaden eller fastigheten inte är i ägarens besittning, dess innehavare samt ägaren eller innehavaren av en fastighet eller ett annat område som ligger invid eller mittemot tillfälle att bli hörda. Närings-, trafik- och miljöcentralen ska också begära ett utlåtande av den kommun inom vilken byggnaden är belägen och Museiverket samt vid behov av en annan sammanslutning som är väsentlig med tanke på ärendet. I ärenden som gäller det samiska byggnadsarvet inom samernas hembygdsområde ska ett utlåtande begäras av samesamfundet och samesamfundet Siida. I ärenden som gäller det skoltsamiska byggnadsarvet ska ett utlåtande dessutom begäras av skoltarnas byastämman.

När ett skyddsärende har inletts kan närings-, trafik- och miljöcentralen ordna en sammankomst där de som enligt 1 mom. ska höras samt andra vars förhållanden ärendet avsevärt kan inverka på har möjlighet att föra fram synpunkter på skyddsbehovet, skyddets ändamål och skyddsmetoderna. Kallelsen till sammankomsten sänds antingen per brev eller, om det inte på förhand är känt vilka som ska kallas till sammankomsten, genom att saken kungörs i minst en tidning med allmän spridning på den ort där byggnaden är belägen.

Närmare bestämmelser om dem som ska höras och om hur den sammankomst som avses i 2 mom. ska ordnas får utfärdas genom förordning av statsrådet.

9 §

Beslut om skydd

Närings-, trafik- och miljöcentralen beslutar om skyddet av en byggnad. Skyddsbeslutet ska iakttas trots ändringsökande, om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat.

På ändring eller upphävande av ett skyddsbeslut tillämpas det som bestäms om framställningar om skydd och om det beslutsfattande som gäller skyddet.

Närings-, trafik- och miljöcentralen ska delge miljöministeriet beslutet om skydd.

10 a §

Undantag från skyddsbeslut

Närings-, trafik- och miljöcentralen får på ansökan av byggnadens eller fastighetens ägare eller innehavare och på villkor som den fastställt bevilja tillstånd att avvika från skyddsbeslutet om

1) en del av byggnaden är skadad och den skadade delen äventyrar användningen av byggnaden i enlighet med dess användningsändamål eller bevarandet av de värden som ligger till grund för skyddet,

2) det på grund av skyddet inte går att använda byggnaden för det ursprungliga ändamålet eller för det ändamål som är aktuellt då skyddsbeslutet meddelas eller ändra byggnaden för ett nytt lämpligt användningsändamål, eller

3) det finns någon annan särskilt tungt vägande grund som främjar värden och användningen av byggnadsarvet.

Tillstånd att avvika får emellertid inte beviljas om byggnaden till följd av det inte längre uppfyller förutsättningarna för skydd.

Om Närings-, trafik- och miljöcentralen beviljar tillstånd att avvika ska den bestämma en tid inom vilken ett tillstånd som förutsätts i någon annan lag och som motsvarar undantaget ska sökas eller inom vilken den åtgärd som ligger till grund för undantaget ska fullföljas. Tidsfristen

börjar från det att beslutet vinner laga kraft och får vara högst två år. På tillståndshavarens ansökan får tidsfristen förlängas med högst två år.

10 b §

Förfarande vid undantag från skyddsbeslut

Ansökan om undantag ska lämnas skriftligen till Närings-, trafik- och miljöcentralen. Ansökan ska motiveras och det ska preciseras i ansökan i vilka avseenden det kommer att avvika från skyddsbeslutet. Ansökan ska åtföljas av en plan över den åtgärd som kräver att undantag görs. Om ansökan görs av någon annan än byggnadens ägare ska ägarens samtycke bifogas.

Innan Närings-, trafik- och miljöcentralen fattar beslut om undantag ska den begära ett utlåtande från Museiverket och den kommun i vilken byggnaden är belägen. Dessutom ska de andra aktörer som avses i 7 § 1 mom. vid behov beredas tillfälle att bli hörda. I ärenden som gäller det samiska byggnadsarvet inom samernas hembygdsområde ska ett utlåtande begäras av same-tinget och samemuseet Siida. I ärenden som gäller det skoltsamiska byggnadsarvet ska ett utlåtande dessutom begäras av skoltarnas byastämman.

Närings-, trafik- och miljöcentralen ska delge beslutet om undantag till byggnadstillsynsmyndigheten i den kommun i vilken byggnaden är belägen.

Närmare bestämmelser om innehållet i ansökan om undantag och om dem som ska höras får utfärdas genom förordning av statsrådet.

10 c §

Avgift för beslut om undantag

Storleken på den avgift till staten som tas ut för ett beslut om undantag enligt 10 a § bestäms på det sätt som anges i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) och en med stöd av den utfärdad förordning av statsrådet.

13 §

Ersättning på grund av skydd

Om ett skyddsbeslut begränsar användningen eller värden av en byggnad på ett sådant sätt att det medför betydande skada eller olägenhet för byggnadens ägare, har ägaren rätt att få skälig ersättning av staten för skadan eller olägenheten.

De kostnader som föranleds av sådan underhållsskyldighet som avses i markanvändnings- och bygglagen eller som annars föranleds av byggnadens sedvanliga underhåll betraktas inte som ersättningsgill skada eller olägenhet.

Det som i 1 mom. bestäms om byggnadens ägares rätt till ersättning gäller också en sådan innehavare av en byggnad som är jämförbar med en ägare samt en innehavare av arrende- eller nyttjanderätt eller någon annan motsvarande särskild rättighet som hänför sig till byggnaden, om rätten har uppkommit innan skyddsbeslutet fattades. Skador eller olägenheter som orsakats en kommun, staten eller ett statligt affärsverk ersätts inte.

13 a §

Ersättning på grund av förbud mot äventyrande byggnadsarvet

Om en byggnad som inte är skyddad på grund av ett sådant förbud mot äventyrande av byggnadsarvet som avses i 6 § eller bestämmelser som kompletterar det inte har kunnat användas på

sedvanligt sätt eller på ett sådant sätt som medför skäligen nytta och detta har orsakat byggnadens ägare eller en innehavare av en rätt enligt 13 § 3 mom. betydande skada, har denne rätt att få ersättning av staten för detta.

Vid bedömningen av skadans betydelse ska det beaktas hur länge skadan varat.

15 §

Bestämmande av ersättningen

I ersättningsärendena representeras staten av miljöministeriet. Ministeriet ska sträva efter att nå avtal om ersättningens belopp med den som är berättigad till ersättning. Innan ett skriftligt avtal ingås ska ministeriet höra Museiverket.

Om ett avtal angående ersättningen inte nås, kan en ansökan om förrättning för bestämmande av ersättningen göras hos Lantmäteriverket. Om ansökan inte görs inom två år från det att det skyddsbeslut som ersättningsyrkandet grundar sig på vann laga kraft, har rätten till ersättning gått förlorad.

På bestämmande av ersättningen tillämpas lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977), om inte något annat följer av denna lag. När inlösningskommissionens sammansättning bestäms ska i synnerhet förrättningens syfte beaktas.

18 §

Inspektionsrätt

Om det finns grundad anledning att misstänka att de föreskrifter som gäller skyddande av en byggnad eller som har utfärdats i anslutning till ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet eller villkoren för tillståndet att avvika har överträtts, har Museiverket och närings-, trafik- och miljöcentralen rätt att inspektera byggnaden eller dess lokaler. Lokaler som används för boende av permanent natur får emellertid inspekteras endast om det finns en misstanke om sådant straffbart förfarande som kan medföra fängelsestraff och om det är nödvändigt för att utreda detta förfarande. På inspektionerna tillämpas dessutom 39 § i förvaltningslagen (434/2003).

Den myndighet som utför en inspektion får kalla ett museum med regionalt ansvar att verka som sakkunnig vid inspektionen. Bestämmelser om polisens skyldighet att ge handräckning finns i 9 kap. 1 § i polislagen (872/2011).

21 §

Ändringssökande

I ett beslut av en närings-, trafik- och miljöcentral får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), om inte något annat föreskrivs nedan. Behörig förvaltningsdomstol är den inom vars domkrets byggnaden är belägen.

Beslut av närings-, trafik- och miljöcentralen som gäller skyddande av en byggnad eller undantag får överklagas både av parter enligt 7 § 1 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden och av den som har gjort framställningen om skyddande, kommunen där byggnaden är belägen och Museiverket. I fråga om beslut som gäller skyddande eller undantag från skydd av sådana byggnader inom samernas hembygdsområde som ingår det samiska byggnadsarvet har också sametinget besvär rätt på den grunden att beslutet om skydd eller undantag från skydd försämrar samernas rätt att som ursprungsfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom besvär på det sätt som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. I fråga om besvär rätt gäller dock dessutom vad som bestäms i 2 mom.

Vid ändringssökande i ärenden som gäller beviljande och betalning av bidrag som avses i 16 § ska dessutom statsunderstödslagen (688/2001) iakttas.

23 §

Byggnadsskyddsförseelse

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

- 1) bryter mot ett sådant förbud mot äventyrande av byggnadsarvet som avses i 6 §,
 - 2) bryter mot en sådan föreskrift om skyddande av en byggnad som avses i 10 §,
 - 3) underlåter att göra en sådan anmälan om en skada som avses i 19 §, eller
 - 4) bryter mot ett villkor i ett sådant tillstånd att avvika som avses i 10 a §
- ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för byggnadsskyddsförseelse dömas till böter.

23 a §

Förfarande i brottmål

Om närings-, trafik- och miljöcentralen har skäl att misstänka en gärning eller försummelse som är straffbar enligt 48 kap. 6 § i strafflagen (39/1889) och som strider mot denna lag, ska den anmäla saken till polisen för förundersökning.

Närings-, trafik- och miljöcentralen ska också göra en anmälan till polisen för förundersökning, om den har skäl att misstänka en sådan gärning eller försummelse som avses i 23 § i denna lag. Anmälan behöver emellertid inte göras, om gärningen eller försummelsen med beaktande av omständigheterna ska anses vara ringa och allmänt intresse inte kräver att en anmälan görs.

När en gärning eller försummelse som är straffbar enligt 48 kap. 6 § i strafflagen och som strider mot denna lag och en gärning eller försummelse som avses i 23 § i denna lag behandlas vid förundersökning och åtalsprövning ska närings-, trafik- och miljöcentralen ges tillfälle att bli hörd.

23 b §

Rätt att få uppgifter

Närings-, trafik- och miljöcentralen, Museiverket och Utvecklings- och förvaltningscentret har, för att utföra de uppgifter som föreskrivs för dem i denna lag, utöver vad som föreskrivs någon annanstans i lag rätt att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt få följande uppgifter som är nödvändiga för behandlingen av ett ärende:

1) uppgifter om begränsning av handlingsbehörigheten, intressebevakning och intressebevakningsfullmakt samt intressebevakarens eller fullmaktigens identifieringsuppgifter enligt 13 § 1 mom. 11 punkten i lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (661/2009),

2) av skatteförvaltningen ur en bouppteckning enligt 20 kap. 3 § i ärvdabalken (40/1965) den dödes och dödsboägarens fullständiga namn, hemvist och personbeteckning eller födelse- och dödsdag samt uppgifter om boutredningsmannen och testamentsexekutorn enligt 19 kap. och om skiftesmannen enligt 23 kap. i samma lag.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På ärenden som är anhängiga då denna lag träder i kraft tillämpas 5, 7 och 14 § sådana de gäller då denna lag träder i kraft. På ärenden som är anhängiga då denna lag träder i kraft tillämpas inte 23 a § 3 mom.

På beslut av närings-, trafik- och miljöcentralen som har fattats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas 9 och 21 § sådana de gäller vid denna lags ikraftträdande. På ett ärende som genom besvärmyndighetens beslut har sänts tillbaka för ny behandling efter att lagen trätt i kraft tillämpas dock bestämmelserna i denna lag.

På beslut om skydd av en byggnad som har fattats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas 13 § sådan den gäller vid denna lags ikraftträdande.

På en byggnad som förklarats skyddad före denna lags ikraftträdande tillämpas 10 a–10 c § i denna lag, med undantag för byggnader som förklarats skyddade i enlighet med bestämmelser som utfärdats med stöd av 4 § 3 mom. i byggnadsskyddslagen (60/1985) eller 2 § 1 mom. i lagen om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader (572/1964).

2.

Lag

om ändring av 48 kap. 6 § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen (39/1889) 48 kap. 6 § 1 mom., sådant det lyder i lagarna 578/1995, 154/1999 och 500/2010, som följer:

6 §

Byggnadsskyddsbrott

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet utan i lagen förutsatt tillstånd eller i strid med tillståndsvillkoren river, förstör, skadar eller täcker ett objekt i den byggda miljön som

1) är skyddat enligt markanvändnings- och bygglagen eller genom en föreskrift som utfärdats med stöd av den eller

2) med stöd av lagen om skyddande av byggnadsarvet (498/2010) har skyddats eller omfattas av ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet,

ska för byggnadsskyddsbrott dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 20xx

Statsminister

Sanna Marin

Miljö- och klimatminister Krista Mikkonen