



6.8.2018

Kaupunginmuseon lausunto kaupunginhallitukselle hallituksen esityksestä rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain muuttamisesta

HEL 2018-007183 T 03 00 00

Helsingin kaupunginmuseo –Keski-Uudenmaan maakuntamuseo arvioi esitystä kulttuuriympäristön vaalimisen näkökulmasta ja on päättänyt antaa seuraavan lausunnon.

Lain muutostarpeen taustaa:

Hallituksen valmistelemien lakiesitysten mukaan ELY-keskuksille kuuluvat rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010), jäljempänä rakennusperintölaki, mukaiset rakennussuojelu- ja valvontatehtävät siirrettäisiin 1.1.2020 lukien perustettavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon. Hallitusohjelmassa asetettiin myös tavoitteeksi turhan sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen muun muassa sujuvoittamalla valitus- ja lupaprosesseja. Asuntojen tonttituotannon lisäämiseksi ja rakentamisen kustannusten alentamiseksi päätetyissä toimissa linjattiin, että kaikissa rakentamis- ja ympäristöasioissa siirrytään menettelyyn, jossa valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää ensin valitusluvan saamista. Lisäksi kaavoitus- ja rakennussuojelulainsäädäntöä muutetaan siten, että suojelulla ei estetä asuinrakennusten esteellisyyden poistamista, esimerkiksi hissien jälkiasentamista.

Lain muutoksen taustalla on myös Valtakunnallinen Kulttuuriympäristöstrategia 2014–2020, jonka valtioneuvosto hyväksyi periaatepäätöksellä 20.3.2014 ja kulttuuriympäristöstrategian toimeenpanosuunnitelma, joka valmistui vuonna 2015. Ne korostavat kulttuuriympäristön merkitystä voimavarana ja mahdollistajana. Kulttuuriympäristön hoito on osa kestävästä kehitystä ja hyvä hallinto mahdollistaa kokonaisvaltaisen kulttuuriympäristöpolitiikan. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi esitettiin mm., että tarvittaessa lainsäädäntöä uudistetaan ja selkiytetään valtionhallinnon sisäistä sekä valtionhallinnon ja alueellisten viranomaisten välistä työnjakoa ja yhteistyötä kulttuuriympäristöasioissa.

Rakennusperintölaki:

Rakennusperintölaki on yleislaki, jota lain 2 §:n mukaan sovelletaan rakennusperinnön suojelemiseen, ellei muuta säädetä. Asemakaava-alueella ja alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laati-



6.8.2018

mista varten, sovelletaan rakennusperinnön suojelemiseen maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999). Rakennusperintölakia sovelletaan kuitenkin myös edellä mainitulla alueella, jos kohteella on valtakunnallista merkitystä, kohteen säilymistä ja suojelua ei voida turvata maankäyttö- ja rakennuslailla ja sen nojalla annetuilla säännöksillä tai määräyksillä tai kohteen suojeluun rakennusperintölain mukaisesti on erityisiä syitä asemakaavoitustilanteen vuoksi. Kiinteiden muinaisjäännösten suojelemisesta säädetään muinaismuistolaisissa (295/1963) ja kirkollisten rakennusten suojelemisesta kirkkolaisissa (1054/1993) sekä ortodoksisesta kirkosta annetussa laissa (985/2006).

Ympäristöministeriön tavoitteena on alustus- ja valitusviranomaisen, samoin kuin korvausasioiden vastuuviranomaisen asemasta luopuminen. Tämä mahdollistaisi keskittymisen yksittäisten suojeluasioiden käsittelyyn sijasta rakennusperinnön säilyttämisen yleiseen kehittämiseen ja ohjaamiseen lainsäädäntötyön, viranomaisohjauksen ja yleisen informaatio-ohjauksen keinoin. Samalla yhden viranomaisvaiheen poistuminen nopeuttaisi rakennussuojeluprosessia.

Rakennussuojeluasioiden osallisten kannalta muutoksilla pyritään ensinnäkin selkeyttämään sitä, ketkä ovat kulloinkin asianosaisia ja kenellä on oikeus valittaa päätöksistä. Toiseksi tarkoitus on luoda suojelupäätöksistä poikkeamista varten menettely, jonka avulla voidaan olosuhteiden muuttuessa hakea rakennuksen säilymistä turvaavaa ratkaisua ilman, että joudutaan käymään läpi enemmän aikaa vievä suojelupäätöksen muuttamismenettely.

Eduskunnan käsittelyssä parhaillaan olevassa maakuntalakiehdotuksessa (HE 15/2017 vp) ehdotetaan, että tulevien maakuntien tehtävänä olisi kulttuuriympäristön hoito. Tehtävään kuuluisi muun muassa kulttuuriympäristöjen kestävän hoidon ja käytön edistäminen sekä niiden tilan ja kehityksen seuranta. Näin on siis perusteltua, että rakennussuojelua koskevan päätöksenteon siirtyessä tämän esityksen mukaisesti valtakunnalliselle Valtion lupa- ja valvontavirastolle, viraston tulisi aina pyytää lausunto kohteen sijaintimaakunnalta ennen rakennuksen suojelupäätöksen tekemistä.

Valtion lupa- ja valvontavirasto päättäisi rakennuksen suojelemisesta rakennusperintölain nojalla. Päätöksenteossa Valtion lupa- ja valvontavirasto vastaisi kokonaisharkinnasta. Virasto hoitaisi tehtäviään yhteistyössä Museoviraston sekä alueellisten ja paikallisten viranomaisten kanssa. Vastuiden ja ratkaisutoiminnan itsenäisyyden lisääntyminen edellyttää virastolta riittävän monipuolista sisällöllistä ja oikeudellista asiantuntemusta.



6.8.2018

Ympäristöministeriöltä ehdotetaan poistettavaksi yksittäisiin suojelupäätöksiin liittyvät tehtävät. Myönteistä suojelupäätöstä ei enää alistettaisi ympäristöministeriön vahvistettavaksi eikä ministeriö toimisi myöskään muutoksenhakuviranomaisena. Siten Valtion lupa- ja valvontaviraston suojelupäätös jäisi lainvoimaiseksi, ellei siihen haettaisi muutosta.

Poikkeaminen suojelupäätöksestä:

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuus poiketa suojelupäätöksestä, jolloin suojelupäätöstä ei tarvitsisi muuttaa. Tilanteissa, joissa olosuhteiden muutokset aiheuttavat suojelupäätökseen muutostarpeita mahdollisuus poiketa suojelupäätöksestä vastaisi usein paremmin sekä rakennuksen että osapuolten tarpeita. Poikkeaminen suojelupäätöksestä olisi myös sen muuttamista kevyempi menettely. Poikkeamismenettelyn käyttöön ottamista pidetään myös tarpeellisena siitä syystä, että suojelumääräyksiä ei voida aina laatia siten, että ne joustavat riittävästi myöhemmissä soveltamistilanteissa. Asianosaisten oikeusturvan ja rakennuksen kulttuurihistoriallisen merkityksen turvaamisen kannalta suojelumääräyksiltä edellytetään paitsi joustavuutta myös täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Suojelupäätöksen tulkinnallisen selkeyden kannalta nykyistä parempi sääntelytilanne olisi se, että suojelupäätöksissä voitaisiin esimerkiksi suojelun kohde määritellä mahdollisimman täsmällisesti ja ennakoimattomien tilanteiden aiheuttamiin muutostarpeisiin olisi mahdollisuus vastata paitsi päätöksen tulkinnalla myös poikkeamismenettelyllä.

Vaikka poikkeamista koskevan hakemuksen voisi panna vireille vasta lain voimaantulosta alkaen, voisi hakemus silti koskea myös ennen lain voimaantuloa rakennusperintölailla tai sitä edeltäneillä laeilla suojeltuja rakennuksia. Poikkeaminen olisi mahdollista erityisen painavasta rakennusperinnön suojelua edistävästä syystä eikä se saisi johtaa siihen, että rakennus ei enää täyttäisi laissa säädettyjä suojelun edellytyksiä, vaan suojelupäätöksen voimassaolo olisi poikkeamisesta huolimatta edelleen perusteltua. Tältä osin sääntely ei täysin vastaisi esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaista poikkeamista, joka mahdollistaa poikkeamisen myös kaavaan sisältyvästä rakennuksen purkamiskiellon sisältävästä suojelumääräyksestä voiden siten johtaa suojelun päättymiseen. Rakennusperintölaki lähtee siitä, että suojeltua rakennusta ei saa purkaa. Tämän lähtökohdan turvaamiseksi rakennusperintölaissa säädetystä rakennuksen purkamiskiellosta ei ole syytä säätää poikkeamismahdollisuutta. Kuitenkin rakennuksen osan, johon suojelu päätöksen mukaan kohdistuu, purkaminen esimerkiksi sen vahingoittumisen perusteella olisi mahdollista poikkeamalla suojelupäätöksestä.



6.8.2018

Erityisen painava rakennusperinnön suojelua edistävä syy poiketa suojelupäätöksestä voisi liittyä myös mahdollisuuteen käyttää rakennusta. Poikkeamismenettelyllä voitaisiin turvata rakennuksen pysyminen käytössä tilanteessa, jossa olosuhteiden muututtua käyttö on vaarassa päättyä ilman suojelupäätöksestä joltakin osin poikkeamista edellyttäviä muutoksia. Esimerkiksi asuinrakennuksen esteettömyyden välttämättömät parannukset voisivat olla poikkeamisen perusteena oleva erityisen painava syy, joka edistäisi rakennusperinnön suojelua.

Poikkeamispäätös olisi sidoksissa toimenpidesuunnitelmaan, joka olisi liitettävä hakemukseen. Päätös olisi voimassa määräajan, joka voisi olla enintään seitsemän vuotta. Näin varmistettaisiin se, että poikkeamispäätös ei jäisi voimaan siinä tapauksessa, että sen hakija ei toteuttaisi-kaan hakemuksen mukaisia muutoksia rakennukseen. Määräajan päätyttyä voimassa olisi siten vain suojelupäätös, josta voisi tarvittaessa uudestaan hakea poikkeamista. Ennen poikkeamispäätöksen tekemistä tulisi kuulla asiantuntijaviranomaisena Museovirastoa sekä saamelaisien kotiseutualueella olevaa saamelaista rakennusperintöä koskevissa asioissa myös saamelaiskäräjiä, joilla olisi myös valitusoikeus poikkeamispäätöksestä. Muiden tahojen kuulemisen tarpeellisuus olisi harkinnanvaraista.

Pykälässä 10 b § Menettely suojelupäätöksestä poikettaessa säädettäisiin seuraavasti. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kuulemisesta poikkeamista koskevaa päätöstä valmisteltaessa. Ennen päätöksen tekemistä olisi aina pyydettävä Museoviraston lausunto, jotta Museovirasto rakennusperinnön asiantuntijana voisi ottaa kantaa muun muassa suojelun edellytysten täyttymiseen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että poikkeamista koskeva päätös olisi toimitettava tiedoksi Museovirastolle ja rakennuksen sijaintikunnalle sekä saamelaisien kotiseutualueella olevaa saamelaista rakennusperintöä koskevissa asioissa saamelaiskäräjille. Kunnalle päätös olisi siis toimitettava silloinkin, kun kuntaa ei olisi kuultu ennen päätöksen tekemistä, jotta kunta voisi muun muassa valvoa, että hankkeessa noudatettaisiin myös tarvittavia maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia menettelyjä.

Poikkeamispäätöksen valvonnan mahdollistamiseksi ehdotetaan lakiin lisäystä valvontaviranomaisten toimivaltuudesta tarkastaa rakennus myös poikkeamispäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi sekä siitä, että myös poikkeamispäätöksen ehtojen rikkominen voi tulla rakennussuojelurikkomuksena rangaistavaksi.



6.8.2018

21 §. Muutoksenhaku Valtion lupa- ja valvontaviraston päätöksestä: Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että siinä säädettäisiin suojeluesityksen tekijän, kohteen sijaintikunnan ja Museoviraston valitusosoikeudesta 9 §:ssä tarkoitetun rakennuksen suojelua koskevan päätöksen osalta. Suojeluesityksen voi tehdä myös rekisteröity yhteisö, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen. Valitusoikeus on perusteltu, jotta yhteisö voisi valvoa etujaan. Kohteen sijaintikunnalla on perusteltua olla valitusoikeus, sillä rakennuksen suojelua koskeva päätös voi vaikuttaa kunnan maankäytön suunnitteluun. Museoviraston osalta valitusoikeus on tarpeen, jotta se pystyisi tehokkaasti hoitamaan sille kuuluvaa rakennusperinnön säilyttämisen valvontatehtävää. Valitusosoikeuden kirjaamista lakiin pidetään tarpeellisena myös, jotta Museoviraston valitusoikeus rakennussuojelupäätöksistä ei jäisi tulkinnanvaraiseksi.

Pykälän 3 momenttia muutettaisiin siten, että siinä säädettäisiin valitusosoikeudesta ehdotetussa 10 a §:ssä tarkoitetun suojelupäätöksestä poikkeamista koskevan päätöksen osalta. Säännös vastaisi ehdotetun 10 b §:n 2 momenttia siten, että valitusoikeus olisi aina Museovirastolla ja saamelaisten kotiseutualueella olevien saamelaista rakennusperintöä edustavien rakennusten suojelusta poikkeamista koskevista päätöksistä myös saamelaiskäräjillä. Näiden tahojen valitusoikeus olisi perusteltua sen valvomiseksi, että poikkeaminen ei vaaranna niiden edellytysten täyttymistä, joiden nojalla rakennus on suojeltu.

23 §. Rakennussuojelurikkomus. Pykälässä säädetään rakennussuojelurikkomuksesta. Pykälään lisättäisiin 4 kohta, jossa rakennussuojelurikkomuksena säädettäisiin rangaistavaksi ehdotetussa 10 a §:ssä tarkoitetun poikkeamispäätöksen ehtojen rikkomisen. Lisäyksellä on tarkoitus mahdollistaa sen valvominen, että poikkeamispäätöksen ehtoja noudatetaan ja poikkeamispäätöksen edellytykset täyttyvät tosiasiallisesti.

23 a §. Toiminta rikosasioissa. Lakiin lisättäisiin uusi 23 a §, jossa säädettäisiin valvonta- ja asiantuntijaviranomaisten toimivallasta, velvollisuuksista ja kuulemisesta rikosasioissa. Rikoslain 48 luvun 6 §:ssä säädetyn rakennussuojelurikoksen osalta pykälää sovellettaisiin vain tämän lain vastaisiin tekoihin.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Valtion lupa- ja valvontaviraston velvollisuudesta tehdä poliisille ilmoitus esitutkintaa varten, jos olisi syytä epäillä, että on tehty rakennusperintölaissa säädetyn velvollisuuden tai rakennusperintölain nojalla annetun päätöksen tai määräyksen vastainen teko tai laiminlyönti, joka täyttää 23 §:ssä rangaistavaksi säädetyn rakennussuojelurikkomuksen tai 22 §:ssä tarkoitetun, rikoslain 48



6.8.2018

luvun 6 §:ssä rangaistavaksi säädetyn rakennussuojelurikoksen tunnusmerkistön. Ilmoitus voitaisiin kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa olisi pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleinen etu vaatisi ilmoituksen tekemistä.

Lain muutoksen vaikutuksista todetaan esityksessä mm. seuraavasti: Rakennussuojelupäätöksiin liittyvien tehtävien keskittämisen Valtion lupa- ja valvontavirastolle arvioidaan vahvistavan asioiden käsittelyssä tarvittavaa rakennusperinnön suojeluun liittyvää asiantuntemusta. Keskittämisen arvioidaan myös edistävän valtakunnallisesti kokonaisvaltaiseen näkemykseen perustuvaa rakennetun kulttuuriympäristön säilyttämistä ja suojelua. Valtion lupa- ja valvontavirastoa perustettaessa on tarkoitus uudistaa tietojärjestelmiä niin että virastolla olisi kokonaiskuva suojeltujen kohteiden tilasta. Vahvistusmenettelyn poistumisen ja poikkeamismahdollisuuden arvioidaan nopeuttavan rakennussuojeluasioiden käsittelyä. Samalla vahvistamismenettelyn poistuminen tarkoittaa Valtion lupa- ja valvontaviraston rakennussuojeluun liittyvien tehtävien korostumista ja edellyttää Valtion lupa- ja valvontavirastolta syvempää rakennussuojelun asiantuntemusta verrattuna ELY-keskuksiin. Ennen lainmuutoksen voimaantuloa ELY-keskuksissa on arvioitu rakennusperintölain mukaisten suojeluesitysten voivan lisääntyä johtuen maankäyttö- ja rakennuslain sekä maakuntauudistuksen aiheuttamista muutoksista.

Ympäristövaikutukset:

Ehdotettu mahdollisuus suojelupäätöksestä poikkeamiseen helpottaa tietyin edellytyksin rakennusten korjaamista ja muutostöiden tekemistä. Poikkeamismahdollisuuden arvioidaan siten parantavan suojeltujen rakennusten kuntoa ja edistävän niiden käyttöä. Tällä arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia ympäristön viihtyisyyteen. Myös rakennussuojelun viranomaisprosessien nopeutumisella arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia suojeltujen rakennusten kuntoon ja siten ihmisten lähiympäristön viihtyisyyteen.

Yhteiskunnalliset vaikutukset:

Ehdotettujen menettelyiden selkeyttämisen ja käsittelyvaiheiden vähentämisen arvioidaan nopeuttavan ja keventävän hallinnollisia prosesseja ja toteuttavan siten pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman tavoitteita. Kansalaisten näkökulmasta rakennussuojelumenettely myös yksinkertaistuisi ja helpottuisi, kun tehtävät keskitettäisiin yhdelle viranomaiselle. Lainvoimaisen päätöksen saaminen nykyistä nopeammin edistäisi asianosaisten oikeusturvaa, kun ratkaisu rakennuksen suojelusta ja siihen mahdollisesti suunniteltujen toimenpiteiden sallittavuus-



6.8.2018

desta saataisiin nopeammin. Rakennussuojelua koskevan päätöksenteon keskittämisen Valtion lupa- ja valvontavirastoon arvioidaan mahdollistavan käytännön yhtenäistymisen ja ammattitaidon syvenemisen. Tämän arvioidaan parantavan suojelupäätösten laatua ja johtavan yhdenvertaisuuden kannalta myönteiseen kehitykseen, kun suojelukäytäntö yhtenäistyy.

Rakennusperintölain mukaisessa päätöksenteossa noudatetaan yhdenvertaisuuslakia (1325/2014). Tässä esityksessä ehdotettu poikkeamismenettely mahdollistaisi poikkeamisen myös sellaisista rakennussuojelupäätöksistä, jotka on tehty ennen yhdenvertaisuuslain voimaantuloa. Tämän arvioidaan parantavan esteettömyyden toteutumista tällaisissa suojeluissa kohteissa. Tämä edistäisi rakennusten parempaa soveltuvuutta kaikille ja näin myös ihmisten yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintoihin ja asua kotonaan.

Rakennussuojelurikosten ja -rikkomusten selvittämisessä yleisen edun näkökulman ja rakennusperinnön asiantuntemuksen huomioiminen turvataan, kun Valtion lupa- ja valvontavirastoa sekä Museovirastoa on kuultava. Tällä arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia rakennusperinnön säilyttämiseen.

Esityksessä ehdotetaan, että Museovirastolla olisi muutoksenhakuoikeus rakennussuojelupäätöksestä sekä suojelupäätöksestä poikkeamista koskevasta päätöksestä. Tältä osin esitystä on syytä arvioida perustuslain 21 §:n edellyttämän asianmukaisen menettelyn kannalta, sillä perustuslakivaliokunta on katsonut viranomaisen yleisen valitusoikeyden saattavan johtaa siihen, että viranomainen nähtäisiin yksityisen asianosaisen vastapuolena (PeVL 47/2005 vp, PeVL 45/2006 vp, PeVL 22/2013 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin hyväksynyt viranomaisen valitusoikeuden silloin, jos se on asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen perusteltu (PeVL 58/2006 vp, PeVL 15/2011 vp). Museovirasto toimii rakennusperintölain mukaan rakennusperinnön säilyttämistä valvovana valtakunnallisena viranomaisena ja asiantuntijana. Museoviraston muutoksenhakuoikeus on perusteltu, kun otetaan huomioon, että rakennussuojelupäätöksillä on myös laajempaa yleistä etua palvelevaa merkitystä rakennusperinnön säilyttämiseksi.

Helsingin kaupunginmuseon kannanotto:

Kaupunginmuseo korostaa, että lainmuutoksen lähtökohtana tulee olla rakennetun kulttuuriympäristön arvokkaiden kohteiden säilyminen. Lain soveltamisen joustavuuden ja sujuvuuden parantaminen on hyvä tavoite, jolla voidaan edistää yksittäisten kohteiden vaalimista ja säilyttämistä pitkälle tulevaisuuteen. Samalla kuitenkin tulee myös varmistaa yh-



Helsingin kaupunki

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala
Kulttuuripalvelukokonaisuus
Kaupunginmuseo
Kulttuuriperintöyksikkö
Kulttuuriympäristötiimi,
kulttuuriympäristöpäällikkö

Lausunto

8 (8)

6.8.2018

teiskunnan taloudellisen tuen lisääminen suojeltujen kohteiden kunnostamista ja restaurointia silmällä pitäen. Samoin Valtion lupa- ja valvontavirastoa perustettaessa on tärkeää varata virastolle riittävät resurssit hoitaa sille rakennusperintölaissa osoitettuja tehtäviä.

Esityksessä esitetään uutena mahdollisuutena suojelusta poikkeamista erityisen painavista syistä. Suojelusta poikkeaminen siten, että suojelukohteen vaalittavat ominaispiirteet, materiaalit ja yksityiskohdat säilyvät muutoksista huolimatta on ehdottomasti varmistettava. Lakiesitykseen onkin kirjattu, että poikkeamista varten edellytetään toimenpidesuunnitelman laatimista ja sen hyväksyttämistä Museovirastolla, jolloin Museovirastolle tulisi varata mahdollisuus myös valvoa suunnitelman toteutumista.

Esityksessä todetaan, että rakennusperintölain mukaisessa päätöksenteossa noudatetaan yhdenvertaisuuslakia (1325/2014). Esityksessä ehdotettu poikkeamismenettely mahdollistaisi poikkeamisen myös sellaisista rakennussuojelupäätöksistä, jotka on tehty ennen yhdenvertaisuuslain voimaantuloa. Tämän arvioidaan parantavan esteettömyyden toteutumista tällaisissa suojeluissa kohteissa. Helsingin kaupunginmuseo toteaa, että esteettömyyden parantaminen on tärkeä tavoite, jonka edistäminen tulee myös korjaus- ja restaurointihankkeissa ottaa huomioon. Kulttuuriympäristön vaalimisen näkökulmasta on kuitenkin keskeistä, että esteettömyyden parantamiseen tähtäävät toimenpiteet suunnitellaan suojellun rakennuksen ominaispiirteitä ja sen kulttuurihistoriallista arvoa kunnioittavalla tavalla, silloinkin kun se taloudellisesta tai päätöksenteon näkökulmasta edellyttää tavanomaista suurempaa panostusta.

Lisätiedot

Sari Saresto, kulttuuriympäristöpäällikkö, puhelin: +358 9 503756846
sari.saresto(a)hel.fi

Tiedoksi

Museovirasto, kulttuuriympäristön suojelu
Uudenmaan ELY-keskus (Elinkeinot, työvoima, kulttuuri)