Museovirasto

Lausunto

14.10.2022 MV/2/03.00.01/2022

Eduskunnan ympäristövaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite HE 139/2022 vp

Asia **Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi, asiantuntijalausunto**

Maankäyttö- ja rakennuslaki ja sen mukaiset prosessit muodostavat erilaisten intressien yhteensovittamisen ja myös kulttuuriympäristön suojelun kannalta keskeisen yhtenäisen kokonaisuuden. Museovirasto pitää erittäin tärkeänä, että alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevasta säännökset muodostaisivat eri lakeihin eroteltunakin johdonmukaisen ja yhteen toimivan kokonaisuuden, joka turvaa alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen yhteisten tavoitteiden saavuttamista. Päätös rajata uudistus valmistelun loppuvaiheessa vain rakentamista koskeviin säännöksiin ja säätää erillinen rakentamislaki on merkittävä ja on edellyttänyt suuria muutoksia ja lisävalmistelua aikaisemmin lausuntokierroksella olleeseen hallituksen esitysluonnokseen nähden. Uuden lausuntokierroksen järjestämättä jäämisestä johtuvaa osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien rajoittumista voidaan pitää tästä näkökulmasta erittäin valitettavana. Lainvalmistelun kiireinen aikataulu on vaikuttanut myös siihen, ettei esitettyjä lainsäädäntömuutoksia ole hallituksen esityksessä kaikilta osin selkeästi avattu ja perusteltu, mikä on vaikeuttanut muutosten merkityksen ja vaikutusten arviointia.

Hallituksen esitys on erittäin laaja, mutta Museovirasto keskittyy tässä asiantuntijalausunnossa rajatusti kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelun ja museoviranomaisten toiminnan kannalta keskeisimpiin ja huomionarvoisimpiin seikkoihin. Museovirasto kiinnittää kuitenkin yleisellä tasolla huomiota siihen, että esitetyssä rakentamislaissa ei ole tuotu selkeästi esille nykyisen maankäyttö- ja rakennuslakia vastaavaa tavoitetta järjestää rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Kestävän kehityksen periaatteiden ja esimerkiksi rakentamisen ilmastovaikutusten perusteella rakentamista ohjaavassa lainsäädännössä olisi Museoviraston näkemyksen mukaan perusteltua ottaa selkeämmin yleiseksi lähtökohdaksi olemassa olevan rakennuskannan kestävä käyttö ja ylläpito sekä näiden ensisijaisuus suhteessa purkavaan uudisrakentamiseen.

Rakennuksen korjaaminen

Rakentamislakiin on esitetty nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia tarkempia rakennusten korjaamista koskevia yleisiä säännöksiä. Museovirasto pitää lakiehdotuksen rakennustaiteen ja kaupunkikuvan vaalimista koskevaa 12 §:ää olennaisena ja kannattaa 30 §:n 1 momentin mukaista periaatetta, jonka mukaan rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet olisi otettava rakennuksen korjaus- ja muutostyössä huomioon, eikä näitä ominaisuuksia ja erityispiirteitä saisi ilman painavaa syytä heikentää. Samaisen 30 §:n 2 momentin mukaan korjaustyössä olisi kuitenkin noudatettava uuden rakennuksen rakentamista koskevia vaatimuksia, jos

rakenne tai rakennusosa on vaurioitunut. Museovirasto katsoo tämän olevan ristiriidassa 30 §:n muun sisällön sekä lakiehdotuksen perusteluissa ilmaistujen mahdollistavaa korjausrakentamisen sääntelyä koskevien tavoitteiden ja periaatteiden kanssa. Korjaustyöt kohdistuvat useimmiten enemmän tai vähemmän vaurioituneisiin rakenteisiin tai rakennusosiin ja uuden rakennuksen rakentamista koskevien vaatimusten soveltamista kaikissa näissä tilanteissa ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Museovirasto katsoo, että korjaustöissä edellytettyä vaatimustasoa ei ole perusteltua määritellä yleisesti ja ehdottomasti lain tasolla, vaan kulloisessakin korjaushankkeessa edellytettävä vaatimustaso tulisi määritellä tapauskohtaisesti huomioiden olennaisia teknisiä vaatimuksia koskevien asetusten tarkemmat säännökset.

Purkamislupajärjestelmä

Purkamisluvan myöntämisedellytyksiä esitetään muutettavaksi. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan purkamisluvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei purkaminen merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä eikä haittaa kaavoituksen toteuttamista. Rakentamislakiehdotuksen 56 §:n mukaan purkamisluvan myöntämisedellytyksenä olisi, ettei purkaminen saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Purkaminen ei lakiehdotuksen mukaan saisi myöskään vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Museovirasto kiinnittää huomiota siihen, että purkamisluvan myöntämisedellytysten muutosten tavoitteet ja käytännön vaikutukset jäävät hallituksen esityksen perusteella epäselviksi. Ehdotettu 56 §:n 1 momentin 1) kohdan mukainen edellytys vastaa esimerkiksi nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin ja rakentamislakiehdotuksen 57 §:n 2 momentin mukaista poikkeamisluvan myöntämiselle asettua rajoitusehtoa, vaikka poikkeamis- ja purkamislupaharkintaa voidaan lähtökohtaisesti pitää luonteeltaan erilaisina. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöllä voidaan katsoa olleen varsin suuri merkitys maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen purkamislupajärjestelmän käytännön toiminnan ja soveltamiskäytännön muotoutumisessa. Myös tästä näkökulmasta voidaan pitää tärkeänä, että purkamislupajärjestelmään tehtävät muutokset, niiden tavoitteet sekä suhde voimassa olevaan oikeuskäytäntöön kävisivät selkeästi ilmi lakiehdotuksen perusteluista. Museovirasto kiinnittääkin huomiota siihen, että purkamisluvan myöntämisedellytyksiin esitettyjen muutosten ja niiden tavoitteiden jäädessä hallituksen esityksen perusteella epäselviksi, on muutosten ja niiden vaikutusten arviointi vaikeaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös uutta purkamisluvan edellytyksiä koskevaa poikkeamismahdollisuutta, jonka perusteella rakennus voitaisiin purkaa huolimatta purkamisesta kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle aiheutuvasta haitasta tiettyjen muun muassa rakennuksen purkumateriaalin hyödyntämiseen liittyvien ehtojen täyttyessä. Museovirasto pitää tärkeänä, että esitetty poikkeamismahdollisuus ei koske rakennetun ympäristön suojelun tavoitteita koskevia luvan myöntämisedellytyksiä. Museovirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti purkamisluvan myöntäminen estyy pääasiallisesti tilanteissa, joissa rakennus on joko rakennetun ympäristön suojelua koskevien tavoitteiden vuoksi suojeltu tai tällaisen suojelun tarpeen selvittämistä pidetään tarpeellisena. Tämä sekä purkamisluvan myöntämisedellytyksiin esitetyt muutokset huomioiden esitetyn poikkeamismahdollisuuden käytännön soveltamisala ja merkitys jäävät osin epäselviksi.

Rakentamislakiehdotuksen mukaan purkamisluvan myöntäisi maankäyttö- ja rakennuslaista poiketen rakennusvalvontaviranomaisen sijaan kunta. Hallituksen esityksestä eivät käy selkeästi ilmi muutoksen tavoitteet tai mahdolliset vaikutukset. Museovirasto kiinnittää huomiota siihen, että rakennusvalvontaviranomaisella voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan purkamislupahakemusten käsittelyn edellyttämä rakennettua ympäristöä koskeva asiantuntemus sekä itsenäinen viranomaisasema.

Museovirasto kiinnittää lisäksi huomiota esitettävän rakennuksen määritelmän muutoksen vaikutukseen purkamisluvanvaraisuutta koskevan 55 §:n tulkintaan. Lakiehdotuksen 55 §:n 1 momentin mukaan purkamislupaa voi edellyttää rakennuksen tai rakennuksen osan purkaminen. Maankäyttö- ja rakennuslain rakennuksen määritelmän perusteella purkamislupaa on voitu edellyttää erilaisilta kulttuurihistoriallisesti merkittäviltä rakennelmilta tai muilta rakennuskohteilta, joiden voidaan katsoa rajautuvan ehdotetun rakentamislain 2 §:n 1 momentin 5 kohdan määritelmän ulkopuolelle. Museovirasto katsoo, ettei purkamisen luvanvaraisuutta ole perusteltua tai tarkoituksenmukaista rajoittaa vain rakentamislakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisiin rakennuksiin.

Museoviranomaisten rooli

Museovirasto pitää erinomaisena, että hallituksen esityksessä on asianmukaisesti huomioitu museolain (314/2019) mukaiset alueelliset vastuumuseot ja selkeytetty niiden asemaa rakentamiseen liittyvissä lupamenettelyissä ja lupapäätöksiä koskevassa muutoksenhaussa. Museovirasto kiinnittää kuitenkin huomiota seuraaviin rakentamislakiehdotuksessa ja sen perusteluissa tältä osin ilmenneisiin puutteisiin.

Rakentamislakiehdotuksen 66 ja 67 §:ssä edellytetään lausunnon pyytämistä museoviranomaiselta, jos lupaa haetaan kohteeseen tai alueelle:

> 1) jota koskee rakennussuojelu kaavan tai lain nojalla;
> 2) joka kuuluu maailmanperintöluetteloon kulttuuriperintökohteena tai voi vaikuttaa sellaisen kohteen yleismaailmallisesti erityisten arvojen säilymiseen;
> 3) jota koskee muinaismuistolain (295/1963) 1 §:n mukainen rauhoitus; tai
> 4) joka kuuluu valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen, valtakunnallisesti merkittävään rakennettuun kulttuuriympäristöön tai valtakunnallisesti merkittävään arkeologiseen kohteeseen.

Museovirasto katsoo, että lausunnon pyytäminen museoviranomaiselta näissä tilanteissa on selkeästi perusteltua. Museovirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lakiehdotuksessa mainittujen lupahakemusten ulkopuolelle jää merkittävä määrä lupahakemuksia, joiden käsittelyssä museoviranomaisen lausunnon pyytämistä voidaan pitää välttämättömänä. Näiden jääminen lakiin perustuvan lausunnon pyytämisvelvoitteen ulkopuolelle voi johtaa käytännössä tilanteeseen, jossa museoviranomaisen lausuntoa ei niiden tarpeellisuudesta huolimatta pyydetä, vaan lausuntoa pyydetään ainoastaan lain edellyttämissä tilanteissa. Erityisesti purkamislupahakemusten käsittelyn kannalta on olennaista, että museoviranomaisen lausunto pyydetään tilanteissa, joissa hakemuksen kohteena oleva kohdetta ei ole kaavan tai erityislain nojalla suojeltu ja lupakäsittelyn yhteydessä on arvioitava sitä, sisältyykö rakennukseen tai alueeseen mahdollisesti suojelua edellyttäviä arvoja. Tällaiset lupahakemukset eivät kuitenkaan siis lakiehdotusten perusteella edellyttäisi lausunnon pyytämistä museoviranomaiselta. Museovirasto katsoo, että lausunnon pyytämisvelvoitetta tulisi laajentaa koskemaan myös sellaisia kohteita tai alueita koskevia lupahakemuksia, joilla saattaa olla kulttuurihistoriallista arvoa, tai ainakin selventää sitä, ettei lakiehdotuksessa esitetty listaus lausunnon pyytämistä edellyttävistä lupahakemuksista ole luonteeltaan tyhjentävä.

Hallituksen esityksessä on myös selostettu sitä, milloin rakentamislakiehdotuksen 66 ja 67 §:n mukaisissa tilanteissa lausuntoa olisi pyydettävä Museovirastolta ja milloin alueelliselta vastuumuseolta. Museovirasto kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä tältä osin esitetty ei vastaa Museoviraston ja alueellisten vastuumuseoiden välistä museolakiin perustuvaa työnjakoa. Rakentamislakiehdotuksen mukaisissa lupa-asioista lausunto tulisi pyytää aina alueelliselta vastuumuseolta, joka tekee tarvittaessa yhteistyötä Museoviraston kanssa, ellei esimerkiksi asemakaavasta tai muusta lainsäädännöstä erikseen muuta johdu.

Luvanvaraisuuteen esitetyt muutokset

Rakentamislakiehdotuksen mukaan rakentamisluvan lupakynnystä nostettaisiin sallimalla muun muassa alle 30 neliömetristen muiden kuin asuinrakennusten ja alle 50 neliömetristen katosten rakentaminen ilman lupaa. Museovirasto kiinnittää huomiota siihen, että vaikka rakentamisessa olisi lupakynnyksen alle jäävissäkin hankkeissa noudatettava esitetyn lainsäädännön mukaisia vaatimuksia, voi lupakynnyksen nostamisesta seuraavalla ennakkovalvonnan vähentymisellä olla merkittävä vaikutus muun muassa rakennetun kulttuuriympäristön ja arvokkaiden maisemien suojelun toteutumiseen sekä arkeologisen kulttuuriperinnön asianmukaiseen huomiointiin rakennushankkeiden yhteydessä. Viranomaisten suorittamalla rakentamista koskevalla ennakkovalvonnalla voidaan katsoa olevan merkittävä rooli muun muassa erilaisten ympäristön suojelua ja kaupunkikuvan vaalimista koskevien määräysten tulkinnassa ja sen varmistamisessa, että rakennushankkeiden suunnittelussa on käytettävissä riittävät ympäristöä koskevat lähtötiedot.

Osastonjohtaja Ulla Salmela

Lakimies Antti Salonen