Opetus- ja kulttuuriministeriö

Lausunto

03.12.2021

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)

Ympäristöministeriö on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntoa hallituksen esityksestä uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaiksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan lainsäädännön uudistaminen on perusteltua ottaen huomioon toimintaympäristön muuttumisen. Lakiuudistuksen tavoitteet ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi sekä kiertotalouden edistämiseksi, luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi sekä alueidenkäytön ja rakentamisen päätösten ja tietosisällön valtakunnallisen digitaalisuuden mahdollistamiseksi ovat opetus- ja kulttuuriministeriön mielestä tärkeitä ja perusteltuja. Tavoitteet tulee läpäisevästi ottaa huomioon alueidenkäytön suunnittelussa, kaavoituksessa ja rakentamisessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnossa keskitytään arvioimaan lakiuudistusta etenkin 1) ammattisäätelyn ja 2) kulttuuriperinnön ja sen kestävän käytön edistämisen sekä 3) rakennusvalvonnan selvityksien (§ 223) näkökulmista.

Ammattisääntely

Ammattipätevyyden tunnustamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (2005/36/EY, jäljempänä ammattipätevyysdirektiivi) säädetään jäsenvaltion velvollisuudesta tunnustaa EU- tai ETA-kansalaisen toisessa jäsenvaltiossa hankkima ammattipätevyys silloin, kun jäsenvaltio vaatii säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi alueellaan määrättyä ammattipätevyyttä. Ammattipätevyysdirektiivi on Suomessa täytäntöön pantu muun muassa lailla ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015, jäljempänä

ammattipätevyyslaki). Kyseisen lain 3§:n (määritelmät) 1 momentin 1 alakohdan mukaan säännellyllä ammatilla tarkoitetaan virkaa tai tehtävää, jonka aloittamisen tai harjoittamisen edellytyksenä on, että henkilö täyttää lainsäädännössä asetetut ammattipätevyyttä koskevat yksityiskohtaiset vaatimukset.

Opetus- ja kulttuuriministeriö koordinoi ammattipätevyysdirektiivin kansallista täytäntöönpanoa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaiksi sisältää säädöksiä, jotka kuuluvat ammattipätevyysdirektiivin soveltamisalaan: esitys sisältää säädöksiä tehtävistä, jotka täyttävät ammattipätevyyslain mukaisen säännellyn ammatin määritelmän. Tällaisia ovat ainakin seuraavat:

- kaavoitusmittauksen valvoja (43 §)
- tonttijakosuunnitelman laatija (94 §)
- vaativa, erittäin vaativa ja poikkeuksellisen vaativa suunnittelutehtävä (244 §)
- vastaava työnjohtaja ja erityisalan työnjohtaja vaativaan, erittäin vaativaan ja poikkeuksellisen vaativaan työnjohtotehtävään (248 §)
- rakennustarkastaja (252 §)

Sääntelytavat ovat vaihtelevia. Osa kelpoisuusvaatimuksista (esimerkiksi kaavoitusmittauksen valvoja) sisältää vaatimuksen tietyn nimisestä ja sisältöisestä tutkinnosta, jolloin nimittäjä arvioi, onko henkilöllä tehtävän edellyttämä koulutus. Osaan (esimerkiksi mainitut suunnittelutehtävät) puolestaan sisältyvät vaatimukset tietyn tasoisesta ja tietyllä alalla suoritetusta tutkinnosta sekä valtuutetun toimijan myöntämästä pätevyystodistuksesta, jolloin vaatimusten täyttymistä arvioi toisaalta rakennusvalvontaviranomainen ja toisaalta ympäristöministeriön valtuuttama toimija. Toimijoiden välinen tehtävänjako jää hallituksen esityksestä hieman epäselväksi. Olisi tarpeen varmistaa, että käsitteet kelpoisuus ja pätevyys on selvästi määritelty ja että niitä käytetään johdonmukaisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan esityksessä tulee huomioida sekä ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarvioinnista annetun valtioneuvoston asetuksen (376/2019, jäljempänä suhteellisuusarviointiasetus) että ammattipätevyyslain (1384/2015) vaatimukset: säädösvalmistelusta vastaavan viranomaisen tulee tehdä suhteellisuusarviointia koskeva ennakkoarviointi kunkin säännellyksi ammatiksi katsottavan tehtävän osalta.

Lisäksi uudessa kaavoitus- ja rakentamislaissa tulee opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan huomioida ammattipätevyyden tunnustaminen ja ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen rinnastaminen. Laissa tulee määritellä toimivaltainen viranomainen, joka vastaa ulkomailla hankitun ammattipätevyyden tunnustamisesta säännellyssä ammatissa toimimista varten. Lakiin tulee myös lisätä säännökset siitä, miten ulkomaisen tutkinnon taso arvioidaan tilanteissa, joissa kelpoisuusvaatimukseen sisältyy vaatimus tietyn tasoisesta tutkinnosta. Alla

kuvataan tarkemmin suhteellisuusarviointiasetuksen sekä ammattipätevyyslain asettamia velvoitteita.

Suhteellisuusarviointiasetuksessa (376/2019) säädettyjen velvoitteiden huomioiminen säädösvalmistelussa

Ennen kuin säädetään uusia tai muutetaan voimassa olevia säänneltyjen ammattien harjoittamisen aloittamista, niiden harjoittamista tai jotakin niiden harjoittamisen muotoa rajoittavia lakeja, asetuksia tai viranomaisen määräyksiä, jotka kuuluvat ammattipätevyysdirektiivin (2005/36/EY) soveltamisalaan on sääntelyn valmistelusta vastaavan viranomaisen tehtävä ennakkoarviointi, josta säädetään suhteellisuusarviointiasetuksessa (376/2019).

Suhteellisuusarviointiasetuksen sääntely perustuu uuden ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarvioinnista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin ((EU) 2018/958, jäljempänä suhteellisuusarviointidirektiivi) asettamiin vaatimuksiin. Suhteellisuusarviointiasetuksella säädetään lainvalmistelijalle ennakkoarviointi-, perustelu-, ilmoitus- ja seurantavelvollisuus .

Sääntelyn valmistelusta vastaavan viranomaisen on varmistettava, että sääntely voidaan perustella yleisen edun mukaisilla syillä ja että säädökset ovat oikeasuhtaisia. Lisäksi syyt, joiden takia säädökset katsotaan perustelluksi ja oikeasuhtaiseksi, on perusteltava laadullisilla ja mahdollisuuksien mukaan myös määrällisillä tiedoilla. Arvioinnin laajuuden on oltava oikeassa suhteessa tulevan sääntelyn luonteeseen, sisältöön ja vaikutukseen nähden. Kaikkiin säädöksiin on asetuksen 3§:n mukaan liitettävä suhteellisuusarviointia koskeva selvitys, joka on riittävän yksityiskohtainen, jotta sen perusteella on mahdollista arvioida täyttyvätkö asetuksen 4:ssä ja 5 §:ssä säädetyt vaatimukset.

Sääntelyn valmistelusta vastaavan viranomaisen on asetuksen 6 §:n mukaan kirjattava perustelut, joiden nojalla uusi tai muutettu sääntely katsotaan asetuksen perusteella arvioiden perustelluksi ja oikeasuhteiseksi. Toimivaltaisen viranomaisen tulee ottaa asianmukaisesti huomioon 3 §:n 3 momentissa tarkoitettu selvitys perusteluja kirjatessaan. Lisäksi toimivaltainen viranomainen vastaa siitä, että nämä perustelut yhdessä uusien tai muutettujen säännösten kanssa ilmoitetaan Euroopan komissiolle ammattipätevyysdirektiivin 59 artiklan 5 kohdan mukaisesti mainitun artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun säänneltyjen ammattien tietokantaan. Toimivaltaisen viranomaisen on myös liitettävä perusteluihinsa viittaukset uusiin tai muutettuihin säädöksiin ja näiden perustelumuistioihin, jotta komissio, muut jäsenvaltiot ja ne, joita asia koskee, voivat saada ne tietoonsa. Toimivaltaisen viranomaisen on lisäksi ilmoitettava Euroopan komissiolle ne toimialansa viranomaiset, jotka vastaavat ammattien sääntelyyn ja suhteellisuusarviointeihin liittyvien tietojen toimittamisesta ja vastaanottamisesta.

Asetuksen 3§:n 5 momentissa säädetään seurannasta. Sääntelyn valmistelusta vastaavan viranomaisen on seurattava säädösten voimaan tulon jälkeen, ovatko ne 4 ja 5 §:n mukaisia.

Toimivaltaisen viranomaisten tulee arvioida sääntelynsä suhteellisuutta ottaen huomioon EU-tuomioistuinkäytännön ja komission tulkintakäytännön mahdollinen kehitys. Opetus- ja kulttuuriministeriö koordinoi seurantavastuun toteutusta osana ammattipätevyysdirektiivin 59 artiklan 6 kohdan mukaista raportointia.

Ammattipätevyyden tunnustamisesta ja toimivallasta säätäminen

Kuten aiemmin on todettu, silloin kun jäsenvaltio vaatii säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi alueellaan määrättyä ammattipätevyyttä, on jäsenvaltiolla velvollisuus tunnustaa EU- tai ETA-kansalaisen toisessa jäsenvaltiossa hankkima ammattipätevyys. EU:n ammattipätevyysdirektiivi sisältää säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltion pitää tunnustaa EU- tai ETA-kansalaisen toisessa jäsenmaassa hankkima ammattipätevyys. Ammattipätevyysdirektiivi on Suomessa täytäntöönpantu muun muassa ammattipätevyyslailla.

Tästä velvollisuudesta johtuen ammattisääntelyä koskevassa säädöksessä tulee säätää myös ulkomailla hankitun ammattipätevyyden tunnustamisesta sekä tunnustamisesta vastaavasta toimivaltaisesta viranomaisesta. Ammattipätevyyslain 4 §:n mukaan oikeudesta harjoittaa ammattia toisessa maassa hankitun ammattipätevyyden perusteella päättää sama taho, joka myöntää oikeuden kyseisen ammatin harjoittamiseen Suomessa suoritetun tutkinnon tai koulutuksen perusteella. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan pätevyys- ja kelpoisuusvaatimusten arviointi ulkomailla kouluttautuneiden osalta tulisi säätää esimerkiksi lakiesityksessä mainitulle ympäristöministeriön valtuuttamalle toimielimelle tai muulle ympäristöministeriön hallinnonalan viranomaiselle, joka näin ollen tunnustaisi ulkomailla kouluttautuneiden ammattipätevyyden tai arvioisi ulkomaisen koulutuksen vastaavuuden kelpoisuusvaatimuksena olevaan koulutukseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan kyseisen tahon toimivalta olisi hyvä säätää riittävän laveaksi, jotta se voisi toimia toimivaltaisena viranomaisena myös sellaisten hallinnon alan ammattien osalta, joita ei Suomessa katsota ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun lain mukaisiksi säännellyiksi ammateiksi. Tällainen on esimerkiksi arkkitehdin tehtävä, johon ei tällä hetkellä ole säädöspohjaista kelpoisuusvaatimusta. Arkkitehdin tehtävä on kuitenkin säännelty useassa muussa Euroopan maassa sekä Euroopan ulkopuolisessa maassa. EU neuvottelee parhaillaan Kanadan kanssa arkkitehtien ammattipätevyyden tunnustamista koskevasta sopimuksesta (Mutual recognition agreement (MRA) with Canada on the professional qualifications of architects). Sopimuksessa sovittaisiin myös tunnustamiseen liittyvistä toimivaltaisten viranomaisten tehtävistä: sopimusluonnoksen mukaan lähtömaan eli tutkinnon suoritusmaan (tässä Suomi) toimivaltaisen viranomaisen olisi toimitettava vastaanottavan maan (tässä Kanada) toimivaltaiselle viranomaiselle muun muassa suoritettua tutkintoa koskevaa tietoa. Vaikka arkkitehdin tehtävää ei katsotakaan Suomessa säännellyksi ammatiksi, mahdollistaisi sopimus kuitenkin myös Suomessa arkkitehdin tutkinnon suorittaneelle mahdollisuuden hakea sopimuksen mukaista arkkitehdin ammattipätevyyden tunnustamista Kanadassa, ja näin olen tunnustamisprosessista aiheutuisi sopimuksen mukaisia tehtäviä myös suomalaiselle viranomaiselle. EU on käynnistänyt vastaavia sopimusneuvotteluita myös muiden kolmansien maiden kanssa.

Sääntelyn sujuvoittaminen – Euroopan komission tiedonanto

Euroopan komissio antoi 9.7.2021 tiedonannon Ammattilaispalvelujen sääntelyn uudistamista koskevien vuoden 2017 suositusten tarkastelu ja päivitys (COM(2021) 385 final). Tiedonannossa saatetaan ajan tasalle ammattilaispalvelujen sääntelyä koskevat vuoden 2017 suositukset (COM(2016) 820 final).

Tiedonannossa keskitytään neljään keskeiseen toimialaan yrityspalvelut, rakentaminen, kiinteistöt ja matkailu kuuluvaan ammattiryhmään: arkkitehdit, maa- ja vesirakennusinsinöörit, kirjanpitäjät, veroneuvojat, asianajajat, patenttiasiamiehet, kiinteistönvälittäjät ja matkaoppaat. Tiedonannossa annetaan jäsenvaltioille yksityiskohtaisia suosituksia kyseisten ammattien ammattisääntelyä koskien. Suositusten tavoitteena on, että jäsenvaltiot arvioivat sääntelyn oikeasuhtaisuutta ja purkavat perusteetonta sääntelyä. Komissio on ilmoittanut aikovansa valvoa suositusten toteutumista seuraamalla tiiviisti jäsenvaltioiden toimintaa asiassa ja pitämällä yllä jatkuvaa vuoropuhelua sidosryhmien kanssa erityisesti asiantuntijaryhmiensä kautta.

Tiedonannossa esiin nostetut arkkitehdin ja maa- ja vesirakennusinsinöörin ammatit eivät ole Suomessa säänneltyjä ammattipätevyysdirektiivin (2005/36/EY) tarkoittamalla tavalla. Voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään muun muassa suunnittelijoiden yleisistä pätevyysvaatimuksista (132/1999, 120 e §). Vaatimukset suunnittelijatehtäviin on voimassa olevassa lainsäädännössä määritelty siten, että säädöksiin perustuvana vaatimuksena on tietyn tasoinen tutkinto. Lisäksi koulutusta ja ammattikokemusta koskevista yksityiskohtaisista kelpoisuusvaatimuksista ohjeistetaan ympäristöministeriön rakennusten suunnittelijoiden kelpoisuudesta annetuissa ohjeissa (YM2/601/2015), joissa todetaan: ”Ohjeet eivät ole velvoittavia. Ohjeita annetaan lain yhtenäisen soveltamisen tueksi.” Rakennusvalvontaviranomaiset arvioivat suunnittelijoiden kelpoisuuden tapauskohtaisesti rakennuslupien myöntämisprosessissa.

Huomioitavaa on, että arkkitehdin ammatin sääntelyn osalta komissio toteaa tiedonannossa, ”ettei näiden kahden mallin [säännelty ammatti – sääntelemätön ammatti] ero välttämättä ole niin merkittävä kuin miltä se vaikuttaa, jos maat, joissa ammattia ei säännellä, edellyttävät arkkitehdeilta pätevyyden sertifiointia taikka arvioivat arkkitehtien pätevyyttä tai kokemusta tapauskohtaisesti edellytyksenä tiettyjen palvelujen tarjoamiselle (esim. suunnitelmien tai rakennuslupien toimittaminen). Esimerkiksi Suomessa viranomaiset päättävät pää-, rakennus- ja erityissuunnittelijoiden pätevyydestä tapauskohtaisesti rakennuslupien myöntämisprosessissa.”

Samoin komissio toteaa maa- ja vesirakennusinsinöörin ammattien osalta: ”Näiden kahden lähestymistavan [säännelty ammatti – sääntelemätön ammatti] ero ei välttämättä ole niin merkittävä kuin miltä se vaikuttaa, jos maat, joissa ammattia ei säännellä tavanomaisella tavalla, kuten Ruotsi ja Suomi, edellyttävät maa- ja vesirakennusinsinööreiltä pätevyyden sertifiointia taikka arvioivat maa- ja vesirakennusinsinöörien pätevyyttä tai kokemusta tapauskohtaisesti edellytyksenä tiettyjen palvelujen tarjoamiselle (esim. rakennussuunnitelmien tai lupien hakeminen).”

Opetus- ja kulttuuriministeriö on eduskunnalle tiedonannosta antamassaan selvityksessä todennut, että se jatkaa pääministeri Sipilän hallituskauden Säädösten sujuvoittaminen –kärkihankkeessa käynnistettyä vuoropuhelua tiedonannossa tarkastelussa olevien ammattien sääntelystä vastaavien ministeriöiden kanssa komission antamien suositusten mahdolliseksi huomioimiseksi.

Ulkomailla kouluttautuneiden kelpoisuuden/pätevyyden arviointi sääntelemättömiin tehtäviin

Kuten lausunnolla olevasta lakiesityksestä käy ilmi, esimerkiksi ympäristöministeriön rakennusten suunnittelijoiden kelpoisuudesta annetuilla ohjeilla on käytännössä suuri merkitys, vaikka ne ovatkin tarkoitettu lain yhtenäisen soveltamisen tukesi, eivätkä ne ole velvoittavia. Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytääkin huomioimaan, että silloin kun tehtävälle on tosiasiallisia (esimerkiksi kuvatun kaltaisia ohjetasoisia vaatimuksia, joita käytännössä noudatetaan lähes poikkeuksetta) on pätevyyksiä/kelpoisuuksia arvioitaessa huomioitava myös ulkomailla kouluttautuneet.

Koska voimassa olevaa lainsäädäntöä on tulkittu niin, ettei kiinteistö- ja rakennusalan tehtävät (kiinteistöinsinööriä ja toimitusinsinööriä lukuun ottamatta) ole Suomessa säänneltyjä on ulkomailla kouluttautuneen pitänyt hakea Opetushallitukselta päätöstä tutkinnon rinnastamisesta tietyn tasoiseen Suomessa suoritettavaan korkeakoulututkintoon osoittaakseen kelpoisuutensa esimerkiksi suunnittelijatehtäviin tai työnjohtotehtäviin, joihin on säädöspohjaisena kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkinto. Opetushallitus tekee päätöksensä soveltaen lakia ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta (1385/2015). Rakennusvalvontaviranomainen puolestaan arvioi, onko hakijan tutkinto sisällöltään soveltuva. Rakennusvalvontaviranomainen myös arvioi ohjetasoisten kelpoisuusvaatimusten täyttymisen.

Kelpoisuuden osoittaminen suunnittelijan tehtäviin vaatii ulkomailla tutkinnon suorittaneilta monivaiheisen hallinnollisen menettelyn siitä huolimatta, että ammatit eivät ole ammattipätevyysdirektiivissä ja -laissa tarkoitetulla tavalla säänneltyjä. Se, että ammatit eivät nykyisten vaatimusten perusteella ole ammattipätevyysdirektiivissä ja -laissa tarkoitetulla tavalla säänneltyjä mutta niissä toimiminen vaatii kuitenkin päätöksen rinnastamisesta tietyn tasoiseen Suomessa suoritettavaan korkeakoulututkintoon, on lisäksi arkkitehtien kohdalla johtanut tilanteisiin, joissa henkilö ei voi harjoittaa ammattiaan Suomessa, vaikka on pätevöitynyt arkkitehdin ammattiin toisessa jäsenmaassa ammattipätevyysdirektiiviin sisältyvän koulutuksen vähimmäisvaatimusten yhdenmukaistamiseen perustuvan tunnustamisjärjestelmän mukaisesti.

Sääntelyn sujuvuuden näkökulmasta opetus- ja kulttuuriministeriö pitää epätarkoituksenmukaisena mallia, jossa ulkomailla tutkinnon suorittaneen tulisi pätevyyden osoittamiseksi hakea sekä Opetushallituksen päätös ulkomailla suoritetun tutkinnon rinnastamisesta tietyn tasoiseen Suomessa suoritettavaan tutkintoon, että ympäristöministeriön valtuuttaman tahon antama todistus pätevyydestä. Sillä, että kaikki kelpoisuuden arviointiin liittyvät hallinnolliset päätökset tekee sama taho, voidaan varmistaa asiakkaalle nopea ja kustannuksiltaan kohtuullinen päätöksentekoprosessi ja siten nopea eteneminen pätevyyttä vastaaviin työtehtäviin Suomessa. Myös asiakkaiden oikeusturva varmistuu parhaiten, jos päätöksenteosta vastaa yksi taho.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan pätevyys ja kelpoisuusvaatimusten arviointi ulkomailla kouluttautuneiden osalta tulisi myös edellä kuvatun kaltaisessa tilanteessa säätää esimerkiksi lakiesityksessä mainitulle ympäristöministeriön valtuuttamalle toimielimelle tai muulle ympäristöministeriön hallinnonalan viranomaiselle, joka näin ollen tunnustaisi ulkomailla kouluttautuneiden ammattipätevyyden tai arvioisi ulkomaisen koulutuksen vastaavuuden kelpoisuusvaatimuksena olevaan koulutukseen.

Kulttuuriperintö ja sen kestävän käytön edistäminen

Lain 1 §:ssä on määritelty lain tavoitteeksi järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tavoitteen muotoilua onnistuneena. Se on linjassa myös Euroopan neuvoston ns. Faron yleissopimuksen tavoitteiden ja velvoitteiden kanssa, joihin Suomi on sitoutunut. Sopimuksen keskeisiä lähtökohtia ovat yksilöiden ja yhteisöjen kulttuuriperintöön liittyvien oikeuksien tunnustaminen sekä kulttuuriperinnön säilyttämisen ja kestävän käytön edistäminen.

Lakiesityksen 3 §:ssä on määritelty lain keskeiset käsitteet. Kohdassa 6 on määritelty laissa käytettävä kulttuuriperintö –käsite. Määrittely on opetus- ja kulttuuriministeriön mielestä onnistunut ja kattava ja kuvaa hyvin kulttuuriperinnön monimuotoisuutta ja moniulotteisuutta. Ministeriö pitää tärkeänä, että kulttuuriperintö –käsitettä käytettäisiin lakiesityksessä johdonmukaisesti. Erityisesti kiinnitämme huomiota tarpeeseen yhtenäistää käsitteitä kaavoitusta koskevien pykälien osalta. Kulttuuriperintö –käsitettä käytetään valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja maakuntakaavaa koskevissa pykälissä johdonmukaisesti. Tästä kuitenkin poiketaan esityksen yleiskaavaa ja asemakaavaa koskevissa säännöksissä. Esitämme, että yleiskaavan laadullisia vaatimuksia koskevassa 29 §:ssä ja 30 §:n 2 momentissa korvattaisiin käsite rakennettu ympäristö käsitteellä kulttuuriperintö. Samoin esitämme, että asemakaavaa koskevassa 39 §:n 5 kohdassa ja 40 §:n 2 momentissa rakennettu ympäristö korvattaisiin kulttuuriperintö –käsitteellä. Kyseisiä pykäliä koskevien hallituksen esityksen perusteluiden mukaan tulee kaavoituksessa ottaa huomioon alueen erityispiirteet, kuten esimerkiksi alueen historia, kulttuuriympäristö, kaupunki- ja taajamakuvalliset ominaisuudet ja alueen ajallinen kerrostuneisuus. Asemakaavan määräykset voisivat olla myös erityislainsäädännön, esimerkiksi arkeologista kulttuuriperintöä tai kirkollisia rakennuksia koskevan lainsäädännön, nojalla toteutettua suojelua tukevia suunnittelumääräyksiä tai kohteen ympäristöä turvaavia suojelumääräyksiä. Ministeriön näkemyksen mukaan kulttuuriperintö –käsite kuvaisi paremmin lain perusteluissa esitettyä tarkoitusta. Vastaavalla tavalla käsitteet tulisi yhtenäistää muissa pykälissä, joissa viitataan kulttuuriperinnön, kulttuuriympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen, rakennetun ympäristön tai rakennusperinnön suojeluun ja huomioonottamiseen kaavoituksessa ja rakentamisessa.

Ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevassa 5 §:ssä ei opetus- ja kulttuuriministeriön mielestä kuitenkaan riittävästi ole tunnistettu kulttuuriympäristön kestävän kehittämisen merkitystä muiden toimenpiteiden rinnalla. Pykälää tulisi täydentää siten, että olemassa olevan rakennuskannan ylläpitäminen ja sen osaava ja oikea-aikainen korjaaminen otettaisiin vastaavalla tavalla muiden ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen

liittyvien toimenpidekokonaisuuksien rinnalla huomioon lain toimeenpanossa niin kaavoituksessa kuin rakentamisessakin.

Lakiesityksen 7 §:ssä säädettäisiin maailmanperintökohteiden huomioonottamisesta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Säännös on uusi. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan säännös on erittäin tarpeellinen ja välttämätön, jotta Suomi voi turvata maailmanperintökohteiden yleismaailmallisen erityisarvon säilymistä Unescon maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemista koskevan yleissopimuksen edellyttämällä tavalla. On käynyt ilmi, että erityisesti kaavoituksen edellyttämien selvitysten riittävyyden varmistamiseksi ja tavoitteiden ja vaatimusten yhteensovittamiseksi on tarpeellista säätää menettelyistä ja tavoitteista maailmanperintökohteiden osalta erityissäännöksellä. Pidämme pykälän muotoilua ja sen perusteluita täsmällisinä, kattavina ja huolellisesti laadittuina. Esitämme perusteluja/pykälää täydennettäväksi siten, että vaikutusten selvittämisessä ja arvioinnissa on toimittava yhteistyössä asiantuntijaviranomaisen kanssa. Kulttuuriperinnön osalta asiantuntijaviranomaisena toimii Museovirasto. Vaikutusten arviointi tulee toteuttaa siten, että se täyttää Unescon asettamat kriteerit.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevat säännökset luvussa 3 vastaavat voimassaolevan lain säännöksiä. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat tarpeellinen ja toimiva osa alueiden käytön suunnittelujärjestelmää. Tavoitteet koskevat muun muassa asioita, joilla on vaikutusta kansallisesti tai valtakunnallisesti merkittävään kulttuuriperintöön ja ne on otettava huomioon ja edistettävä niiden toteutumista kaavoituksessa ja viranomaisten toiminnassa. Pidämme tätä erittäin tärkeänä.

Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ollaan lakiesityksessä rajaamassa muun muassa kulttuuriperinnön osalta ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet huomioitaisiin jatkossa oikeusvaikutteisina yleis- ja asemakaavoituksessa. Maakuntakaavoitusta (18 -24 §) on tarkoitus kehittää nykyistä strategisemmaksi. Maakuntakaavassa olisi lakiesityksen 18 §:n mukaan esitettävä kehittämisen periaatteet koskien: 1) maakunnan aluerakennetta; 2) valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja –verkkoa; 3) maakunnan viherrakennetta. Voimassaolevasta lainsäädännöstä poiketen kulttuuriperinnön osalta ei olisi maakuntakaavassa mahdollista antaa oikeusvaikutteisia kaavamääräyksiä. Maakuntakaavan laadullisia vaatimuksia koskevan 20 §:n 5 kohdan mukaan maakuntakaavaa laadittaessa tulisi kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota maiseman ja kulttuuriperinnön turvaamiseen ja vaalimiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan muutoksessa on riskinä, että kulttuuriperinnön asema maakunnallisessa suunnittelussa ja tiedon tuottamisessa heikkenee. Selkeämpää ja johdonmukaisempaa olisi, että maakuntakaava olisi jatkossakin kulttuuriperinnön osalta oikeusvaikutteinen. Tämä olisi linjassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen kanssa, jotka koskevat kansallisesti ja valtakunnallisesti merkittävän kulttuuriperinnön huomioonottamista kaavoituksessa. Menettely myös turvaisi paremmin kulttuuriperintöä koskevien selvitysten laatimista maakuntakaavaa valmisteltaessa sekä tukisi paremmin maakunnan liittojen, kuntien ja museoviranomaisten yhteistyötä ja kulttuuriperinnön hyödyntämistä aluekehityksen voimavarana.

Lakiesityksen 11 luku (63 – 69 §) koskee osallistumista ja vuorovaikutusta kaavoituksessa. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan nämä menettelyt ovat keskeisiä kulttuuriperintöön liittyvien oikeuksien toteuttamisessa. Lain toimeenpanossa tulee turvata kaikille väestöryhmille mahdollisuudet osallistua omaa elinympäristöään koskevaan tiedonsaantiin ja päätöksentekoon. Arkkitehtuuripoliittisen ohjelmaluonnoksen mukaisesti tätä voitaisiin edistää kehittämällä osallistumista kaavoitus- ja suunnitteluprosessiin esimerkiksi digitalisuutta ja paikkatietoa

hyödyntävillä vuorovaikutusvälineillä sekä vahvistamalla prosessien monikielisyyttä ja eri väestöryhmien osallistumista itselleen luontevalla tavalla.

Lakiesityksen 13 luku koskee viranomaisyhteistyötä sekä lausuntoja valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, kaavoista ja kaupunkiseutusuunnitelmasta. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että lain perusteluissa avattaisiin tarkemmin niitä viranomaistahoja, jotka 73 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin neuvotteluihin tulee kutsua ja joilta 74, 75 ja 76 §:n mukaisesti tulee pyytää lausunto kaavaehdotuksista. Kulttuuriperinnön osalta neuvotteluun tulisi kutsua tai lausunto pyytää aina museoviranomaiselta. Museoviranomaisena toimii joko Museovirasto tai alueellinen vastuumuseo. Yleis- ja asemakaavoitusta koskevissa asioissa viranomainen on lähtökohtaisesti alueellinen vastuumuseo, joka tarvittaessa tekee yhteistyötä Museoviraston kanssa. Vuoden 2020 alusta voimaan tulleessa museolaissa (314/2019) on säädetty alueellisten vastuumuseoiden nimeämisestä ja tehtävistä. Lain 7 §:n 2 kohdan mukaisesti vastuumuseon tehtävänä on toimia kulttuuriympäristön, erityisesti rakennetun ympäristön ja arkeologisen kulttuuriperinnön asiantuntijana, joka antaa lausuntoja, osallistuu asiantuntijana viranomaisneuvotteluihin ja antaa neuvontaa, sekä kehittää ja edistää kulttuuriympäristön vaalimista, toimialansa yhteistyötä sekä kulttuuriympäristötiedon digitaalista tallentamista ja saatavuutta. Tehtävän hoitoon ei vaikuta onko alueellinen vastuumuseo kunnan vai muun yhteisön ylläpitämä museo.

Rakentamisen koskevan säätelyn osalta opetus- ja kulttuuriministeriö pitää hyvänä rakentamisen ohjausta koskevan 179 §:n tavoitteita ja muotoilua. Pykälässä säädetään suunnittelun ja toteutuksen lähtökohdista sekä rakennuskannan kunnossapidosta, josta vastuu kuuluu myös omistajalle. Pykälään sisältyvät lähtökohtina hyvän elinympäristön, rakennuksen laadun ja kestävyyden tavoitteet. Pykälässä korostetaan myös kulttuuriarvoja luovia ja säilyttäviä ratkaisuja sekä uusien arvorakennusten ja kulttuuriympäristöjen syntymistä. Pykälä vastaa hyvin valmisteilla olevan Arkkitehtuuripoliittisen ohjelman keskeisiä tavoitteita ja toimenpide-ehdotuksia.

Lakiehdotuksessa on esitetty yhdistettäväksi nykyiset toimenpidelupa ja rakennuslupa yhdeksi rakentamisluvaksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ota kantaa lupamenettelyn uudistamisen toteuttamiseen. Pidämme hyvänä, että ehdotukseen on sisällytetty lausunnon pyytäminen museoviranomaisilta purkamis- ja maisematyöluvasta, sijoittamisluvasta sekä poikkeamisluvasta (227 § ja 228 §). Museoviranomaisena toimii joko Museovirasto tai alueellinen vastuumuseo.

Saamelaisten oikeudet

Lakiesityksen 8 §:ssä säädettäisiin saamelaisten oikeuksista. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että saamelaisten oikeuksien toteutuminen on huomioitu ja sitä on pyritty vahvistamaan lakiesityksessä.

ELY-keskusten alueidenkäytön valvontatehtävä

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävistä säädettäisiin 10 §:ssä. ELY-keskuksille oltaisiin palauttamassa pykälän 2 momentin mukaista alueidenkäytön valvontatehtävää, joka poistettiin vuoden 2017 lakimuutoksen yhteydessä. Tavoitteena olisi vahvistaa ELY-keskusten roolia alueidenkäytön edistämisessä ja päätösten lainmukaisuuden valvonnassa. Samanaikaisesti on VM:n johdolla käynnissä aluehallinnon virastorakennetta ja tehtävienjakoa koskeva selvitys. Tästä saattaa seurata muutoksia nykyisiin ELYjen tehtäviin, ja tehtäväkokonaisuutta on tärkeää tarkastella osana mahdollisesti uudistuvaa aluehallinnon kokonaisuutta.

Rakennusvalvonnan selvitykset pykälässä 223

Esityksen 223 §:n mukaan säädettäisiin rakentamislupahakemuksen liitteistä. Pykälän 1 momentin kohdassa 9 säädettäisiin, että rakentamislupahakemuksen liitteisiin voisi sisältyä muu lupahakemuksen ratkaisemiseksi tarvittava olennainen selvitys. Lainkohdan perusteluissa ei tuoda esille, mitä tällaiset olennaiset selvitykset voisivat olla, mikä luo epävarmuutta lainkohdan tulkintaan. Tällä on vaikutusta mm. rakentamislupakäytännön ennustettavuuteen ja rakentamisluvan hakijan oikeusturvaan. Perusteluihin tulisi kirjata, mitä tällaiset selvitykset voisivat olla kuitenkaan rajaamatta niitä tarkkarajaisesti. Ehdotetaan, että perusteluihin lisätään ”Rakennusvalvonnalla olisi oikeus vaatia rakennuksen olennaisia teknisiä vaatimuksia koskevia selvityksiä, esimerkiksi esteettömyysselvitystä, tai muuta lupahakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavaa olennaista selvitystä, esimerkiksi rakennushistoriallista selvitystä.”

Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 17-24, 37-40)

-

Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 25-36, 37-40)

-

Kysymyksiä lausunnonantajille

Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.

Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoitetta.

Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen

kunnan yhdyskuntarakenne. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

-

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä

-

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

-

Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:

a. **tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?**
b. **kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?**

-

Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeäasti ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?

-

Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?

-

Olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?

-

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

-

Lehikoinen Anita
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Niemi Merja
Opetus- ja kulttuuriministeriö