

Lausunto (Dno: VN/279/2018) Ympäristöministeriölle hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki

PERUSTUSLAKI JA KULTTUURIPERINTÖ

Perustuslainsäädäntö asettaa kaavoitusta ja rakentamista koskevalle lainsäädännölle ja sen soveltamiselle monikohteisen perustavanlaatuisen toimeksiannon.

Perustuslain 20 §:n mukaan **vastuu luonnosta** ja sen *monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille*. Sen mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Edelleen 21 § edellyttää asian julkista käsittelyä, oikeutta tulla kuulluksi tehtäessä hyvän hallinnon mukaista perusteltua päätöstä ja saattaa se riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntalain 22 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta turvata kunnan jäsenten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

(Oikeudet ja vastuu sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävästä kehityksestä on annettu kaikille asukkaille, joille tulee turvata reaaliset mahdollisuudet valvoa julkisen vallan päätöksentekoa.)

Rakennusperintölain 2 § antaa edelleen mahdollisuuden soveltaa suojelusäännöksiä ehdotetun kaavoitus- ja rakentamislain mukaan asemakaavoitettavilla alueilla. Kaavoitus- ja rakentamislakiehdotuksen 40 § mahdollistaa kulttuuriperinnön vaatimusten toteuttamisen.

Perustuslain kulttuuriperintöä, kaavoitusta ja rakentamista sekä luonnonsuojelua koskevat velvoitteet koskevat yhtä lailla niin kaikkia viranomaisia, siis myös kuntia, kuin yksityisiä kansalaisia. Käytännössä kuitenkin kulttuuriympäristön ja kulttuuriperinnön arvottamisessa ja luonnonympäristöä koskevien säännösten suojelun soveltamisessa on nähtävissä suorastaan vastakkainasettelua. Ongelmat näyttävät juontavan omaisuudensuojan sekä kuntalaisten itsehallinnon käsitteitä koskeviin tulkintoihin.

Omaisuuksia tulee voida käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla ja kohtuuton haitta korvata. Kunnan jäsenten itsehallinto edellyttää vaalien välillä avointa kuulemiseen perustuvaa vuorovaikutusta kuntien kaavoitusta ja suojelua koskevassa päätöksenteossa sekä oikeutta hakea muutosta päätösten lainmukaisuuden selvittämiseksi. Kuntalaisten muutoksenhaun rajoituksilla puututaan asukkaiden perusoikeuteen.

Kulttuuriympäristö tukee keskeisenä tavoitteena olevaa kestävästä kehityksestä, jossa vuorovaikutukselle on asetettava toimivat vaatimukset.

Kulttuuriperintö osana kulttuuriympäristöä on pyritty tyydyttävästi ottamaan huomioon siten, että ehdotuksen (3 §:n määritelmien kohdassa 6 on mainittu kulttuuriperintö, johon on sisällytetty kulttuuriympäristö. Selventävää olisi puhua kulttuuri- ja luonnonympäristöstä 15 §:n tavoin sekä ottaa molemmat samalla tavoin YVA-selvityksen (236 §) piiriin. Kulttuuriperintö tulee lisätä maakuntakaavaan viherrakenteen lisäksi 18 §:ään ohjaamaan 21 §:n mukaisesti muuta kaavoitusta.) Ehdotuksessa maailmanperintökohteista on säädetty 7 §:ssä; 40 §:ssä rakennusperinnön suojelemisesta; 179 §:n rakentamisen ohjaussäännöksessä on tuotu esiin rakennettuun ympäristöön soveltuminen ja kulttuuriarvojen ja -ympäristön turvaamisvelvoite; 190 §:ssä rakennustaiteen ja

kaupunkikuvan turmelemisen kieltö; uudessa rakennusluvassa on 208 §:n mukaan selvítettävä rakennuskohteen vaikutus alueen muun ohella kulttuuriympäristöön ja rakennuskohteen rakennettuun ympäristöön soveltumisen vaatimuksesta on säädetty 210 §:ssä. Rakennuksen purkamisluvan rajoitteena on 217 §:n mukaan sen historiallinen merkittävyys ja esteenä rakennetun ympäristön suojelua koskevien tavoitteiden saavuttamatta jääminen. Kunnan myöntämän poikkeamisluvan myöntämistä rajoittaa rakennetun ympäristön tavoitteiden vaikeuttaminen.

SUBSTANSSIOSAAMINEN

Resurssien riittävyys Museovirastossa ja ELY-keskuksissa on perusedellytys asianmukaiselle päätöksenteolle. Ns. vastuumuseot ovat sidoksissa kuntiin joten niiden tulisi olla lakisääteisten lautakuntien asemassa, joka turvaisi niiden toiminnan.

Kestävän kehityksen tavoitteissa ja erityisesti täydennysrakentamisessa tulee selvemmin ottaa huomioon rakennetun ympäristön suunnittelu, arvottaminen ja suojelu luonnonympäristön suojelun tavoin. Kaavoitettavilta alueilta puuttuu suurelta osin ajanmukainen ja asiantuntemuksella laadittu rakennuskannan inventointi perusteluineen rakennusperinnön ja kulttuuriympäristön arvottamiselle. Ehdotuksessa ei ole riittävästi otettu huomioon lain tavoitteiden edellyttämää moniosaamista, jota luonnon ja rakennetun ympäristön inventointien laatiminen ja ymmärtäminen vaatii. Asukkaille ja päätöksentekijöille on kyettävä esittämään havainnollisesti eri vaihtoehtojen avulla, mitkä ovat muutoksen vaikutukset ja miten niitä arvioidaan, ainakin valtakunnallisten ja maakunnallisten arvokohteiden osalta.

Useissa kunnissa ei ole riittävä osaamista ottaa huomioon rakennettuun ympäristöön sisältyviä arvoja. Jopa valtakunnallisesti merkittävien RKY-kohteiden vaaliminen toteutuu heikosti. Siksi erilaisin menettelyin on varmistettava asiantuntijoilta saatava tuki tietoineen ja selvityksineen kuntiin sekä päättäjille että osallisille.

Kuulemisvelvoite tulee selvemmin osoittaa koskemaan kunnan kulttuuriviranomaisia, joiden hallinnonalalla asukas- ja kotiseutuyhdistykset toimivat. Kysehän on asukkaiden elinympäristöstä. Kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (166/2019) on säädetty asukkaiden osallistumisesta muun ohella kulttuuriperinnön vaalimiseen ja viitattu museolakiin (729/1992) mainitsematta kulttuuriperinnön suojelua taikka kaavoitusta ja rakentamista koskevaa lainsäädäntöä.

ELY-keskusten ohjaus- ja valvontatehtävällä, oikaisukehotuksella ja tarvittaessa myös valitusoikeudella on kaava-asioissa tärkeä merkitys alueidenkäyttötavoitteiden noudattamisessa ja päätösten lainmukaisuuden turvaamisessa. Käytäntö on osoittanut tämän toimivan hyvin kuntalaisten osallistumisen täydennyksenä.

OSALLISTUMINEN ja MUUTOKSENHAKU

Rakennetun ympäristön ja luonnon suojelua koskeva säännöstö tulee saattaa paremmin vastaamaan toisiaan. Tämä vastaavuus tulee ottaa paremmin huomioon myös kaavoitusta ja rakentamista koskevissa säännöksissä. Kunnan asukkailla tulee olla mahdollisuus saattaa kunnan haluttomuus rakennetussa ympäristössä sijaitseva kohteen säilyttämiseen oikeusharkinnalliseen arviointiin. Oikaisuvaatimus ja itseoikaisumenettely välivaiheena voisi vahvistaa substanssiosaamista ja siten tosiasiaa lyhentää ja tiivistää prosessia. Kunnan kulttuurihallinto tulee lisätä selvemmin toimijoihin. Rakennusluvassa kuuleminen tulisi ulottaa koskemaan naapurien lisäksi myös niitä, joiden asumiseen, liikkumiseen ja elinolosuhteisiin rakennushanke voi vaikuttaa.

Kun lähdetään siitä, että ympäristömme on kokonaisuus, erityisesti sen varjeltavaa osaa, luontoa ja rakennettua perintöä tulisi käsitellä samoin kriteerein ja samoin rajauksin. Tämän vuoksi on vakavasti harkittava rakennetun ympäristön suojelua koskevien valitusten käsittelyä yhdessä ”erityistuomioistuimessa” ympäristönsuojelua koskevien asioiden tavoin. Samaan ryhmään kuuluu

myös maankäytön suunnittelussa oleva muinaismuistojen suojelu, jota koskeva lainsäädäntö on huomattavasti vahvempi. Kuitenkin luonteensa, ”suojelutarpeen” vuoksi se kuuluisi tähän ryhmään. Näin siitä huolimatta, että rakennuslainsäädännön mukaan valitukset hajautuvat eri hallinto-oikeuksiin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota suojelun tason muodostumiseen hyvin erilaiseksi maan eri osissa sekä hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuusarviointiin. Sekä luonnonsuojelua että kulttuurisuojelua koskeva kysymysryhmä edellyttää erityistä substanssiosaamista ja näin saataisiin selkeitä linjanvetopäätöksiä. Näin oletettavasti välttyttäisiin myös valituksista Korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ehdotuksen 40 § on merkittävä parannus mahdollistaa kulttuuriperinnön säilyminen soveltaen rakennusperintölain 8 §:n säännöstä. Näiltä osin muutoksenhaku voisi ohjautua vastaavasti.

(Muutoksenhaun perusteisiin tulee lisätä; asumiseen, työntekoon ja muihin oloihin rakennushanke voi vaikuttaa. Usein rakennusluvassa sallitaan huomattavia muutoksia ympäristöön; puiden kaatamista ym, joka radikaalisti saattaa muuttaa ympäristöä.)

Poikkeamispäätöstä ja rangaistussäännöksiä koskevat kohdat ovat paikallaan. Myöskään korvaussäännösten osalta ei ole huomautettavaa. Saamelaisten erityisasema ja sen edellyttämät menettelytavat on luonnollisesti kirjattava lakiin.

VAIN ASUKKAIDEN OSALLISTUMINEN LUO KESTÄVÄÄ, SUVAITSEVAA JA PALVELEVAA

ASUINYMPÄRISTÖÄ Rakennusperintömme kaipaa pikaisesti kansainvälisten säännösten edellyttämää tehokkaampaa käsittelyä. Kuten olemme oppineet arvostamaan luontoamme ja säädelleet tehokkaasti sen suojelua, on kohtuullista, että myös aineellinen kulttuuriperintömme, rakennettu ympäristömme säilyy ja kertoo samalla historiamme kerrostumista. Muualla Euroopassa ihailemme tätä historian kertomusta, miksemme tekisi sitä omassa maassamme.

Viittaamme myös yhdistyksen lausuntoon (16.11.2020) Eduskunnan ympäristövaliokunnalle HE182/2020vp. laeiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta. Tehokas ja tuloksellinen toiminta edellyttää laajaa näkemystä myös koko oikeudellisesta kentästä ja ennen kaikkea yhteistoiminnasta sekä kyvystä säätää riittävän selkeästi asetettuja säännöksiä, joita voidaan soveltaa rakennusperinnön suojelemisesta, maankäyttö- ja rakentamista sekä kulttuuria koskevien säädösten osoittamien tavoitteiden mukaisesti.

Kunnan perustehtävä on tuottaa palveluja kaikkien kuntalaisten saataville kaavoituksella ja muilla keinoilla. Jokaisella on myös vastuu ympäristön hyvästä ylläpidosta omassa elinpiirissään. Kulttuuriympäristö auttaa ymmärtämään menneen kautta myös nykyisyyttä ja rakentamaan tulevaisuutta.

Asukkaiden kuuleminen ei saa jäädä tarinan ja retoriikan asteella. Asukkaille on annettava aito mahdollisuus olla aktiivisia ja kertoa kunnallista päätöksentekoa koskevissa asioissa mielipiteensä muulloinkin kuin vaaleissa. Kotiseutu- ja asukas-yhdistykset ovat yksi keino tulla kuulluksi. Asukkaille on avoimesti kerrottava, etteivät kuntien virka- ja luottamusmiehet ole ajatustenlukijoita.

Asukkaiden osallistumisessa autetaan päättäjiä saamaan tietoa päätöksentekoa varten. Samalla muistutetaan siitä, että luottamusta ei mitata vain vaaleissa vaan jokapäiväisessä päätöksenteossa. Säädöksissä on selkeästi tuotava esiin perustuslaissa säädetty kunnan jäsenten itsehallinto, jossa asukkailla on mahdollisuus puuttua mielivaltaisiin päätöksiin.

KYSYMYKSISTÄ:

1) Maakuntakaavan tulee olla oikeusvaikutteinen ja ohjeena kuntakaavoituksessa. Maakunta tai muu aluehallinto tulee nähdä osana valtakunnallisen kokonaisuuden (RKY kohteet) osana ohjaamassa myös yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämistä. *(Ehdotuksen 18 §:n 2 momenttiin on maakuntakaavan sisältöön lisättävä kulttuuriperintö viherrakentamisen (kohta 3) ohella ohjaamaan 21 §:n mukaisesti muuta kaavoitusta. Tätähän edellyttää jo valtakunnallisten (RKY) alueidenkäyttötavoitteiden (15 §) toteuttaminen.)*

(Kulttuuriympäristön inventoinnin tulee olla niin kattava, että se on selkeänä pohjana kunnissa tehtäville päätöksille.)

Kuntien ns. itsehallinto on kuntalaisten itsehallintoa ja kuntalaiset tulisi saada paremmin tietoiseksi maakuntakaavoituksen merkityksestä. Kuntia pitää ohjata yhteistoimintaan. Tämä on tärkeää kuntarakenteen mahdollisten muutosten vuoksi.

Kaavajärjestelmän tulee sisältää myös yleiskaavoitus, osayleiskaavoitus sekä asemakaavoitus. Osallistumis- ja vaikutussäännöstä tulee tarkentaa niin, että vuorovaikutus asukkaiden kanssa tulee aidoksi ja avoimeksi. Suunnitelmat ja eri vaihtoehdot on veloitettava esitettäväksi siten, että asukkaat ja päättäjät voivat saada riittävän selvän kuvan suunnitelmasta. Oikeuskäytäntö on hyväksynyt liian näennäisen vuorovaikutuksen täyttämään oikeudelliset vaatimukset.

2) Korvauksella ja maksuvelvollisuudella voi olla huomattava merkitys täydennysrakentamisen ohjauskeinona. Nykyraja ja maksimimäärä 50.

3) Tarkoituksenmukaisuus/oikeusharkinnan rajanveto tulee kyetä selvittämään vuorovaikutuksessa ja tekee kunnan jäsenten itsehallintoon kuuluvan laillisuusvalvonnan kovin ongelmalliseksi. Ympäröivän alueen tilanne, lievealue tulee voida ottaa huomioon. Ehdotuksen 11 ja 12 luku ovat huomattava parannus osallistumisesta ja vuorovaikutusta koskeviin säännöksiin. Kunnan maapolitiikan ja maankäyttö sopimusten avoimuus on tärkeää saada toteutumaan.

YHTEENVETO

Ehdotetuksessa on aikaisempaa lainsäädäntöä paremmin otettu huomioon suomalaisen kulttuuriperinnön vaaliminen, joka on Suomen Kulttuuriperinnön Tuki ry:n perustehtävä. Lainsäädännön tavoitteiden mukainen asukkaiden osallistumisen ja vuorovaikutuksen lisääminen kaavoituksen suunnittelussa sekä rakentamista koskevassa päätöksenteossa **edellyttää** kuitenkin **hallinnon aitoa avoimuutta** ja aktiivisuutta jakaa tästä tietoa asukkaille sekä halua käyttää hyväksi lähes kaikissa kunnissa toimivia kotiseutu- ja asukasjärjestöjä. Näiden ja kuntien omien kuntalain osallistumisesta järjestämisvelvoitteita toteuttamalla voidaan saada aikaan lain edellyttämä **vuorovaikutusvelvoite**. Kunnallinen itsehallinto tarkoittaa perustuslain mukaan juuri **kunnan jäsenten osallistumisen järjestämistä**. Nyt on hallituksen esityksen perusteluissa syytä kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädännön eli kirjoitetun tekstin sisältämä ajatus tuodaan selventävästi ja ymmärrettävästi esiin soveltajien käyttöön.

Helsingissä 7.12.2021

Suomen Kulttuuriperinnön Tuki ry.

Jussi Heinämies, puheenjohtaja