

Asiakirjan ovat allekirjoittaneet

Nimi	Tunnistautuminen	Aika
Hannu Takala	Suomi.fi	07.12.2021 13:54:24 UTC+02:00



Tämä dokumentti on sähköisesti allekirjoitettu

Sisällys: - Kansilehti (1 sivu)
- Alkuperäinen dokumentti (20 sivua)

Kansilehden sivu 1/1

Ympäristöministeriö

kirjaamo@ym.fi

Viite: Lausuntopyyntöne 27.9.2021

Asia: Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki

Lausuntopyynnön kohteena on ympäristöministeriön ehdotus uutta kaavoitus- ja rakentamislakia koskevaksi hallituksen esitysluonnokseksi. Kaavoitus- ja rakentamislakilla on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki. Esityksen päätavoitteita ovat hallitusohjelman mukaisesti hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Tavoitteena on lisäksi muun muassa edistää kaavaprosessin sujuvuutta, vahvistaa kuntien maapolitiikkaa, parantaa ihmisten osallistumismahdollisuuksia, edistää rakentamisen luvissa ja ilmoituksissa yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia sekä luoda rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta.

Lausunnon näkökulma

Hallitusohjelmassa lakiuudistukselle on asetettu tavoitteeksi myös "vaalitaan kulttuuriympäristöjä". Lahden museot / Päijät-Hämeen alueellinen vastuumuseo pohjaa lausuntonsa siihen, miten lakiesitys vastaa sen tehtäväkentän hoitamisen edellytyksiin, mikä alueellisille vastuumuseoille on määritelty Museolain (314/2019) 7§ kulttuuriympäristötehtävässä:

Alueellisen 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.

Museolakia laadittaessa erityisesti kulttuuriympäristön viranomaistehtävien alueellisesta hoitamisesta nähtiin tarpeelliseksi säätää lain tasolla. Kulttuuriympäristötehtävän tavoitteena on edistää kulttuuriympäristön huomioimista alueellisessa suunnittelussa ja kehittämisessä sekä maankäytön ja rakentamisen ohjauksessa, edistää kulttuuriympäristön ja kulttuurimaiseman vaalimista ja siihen liittyvien mahdollisuuksien tunnistamista, saavutettavuutta, osallisuutta ja kulttuuriympäristötietoisuutta, edistää korjausrakentamisen asiantuntemusta sekä kulttuuriympäristötiedon tallentamista ja ajantasaisen kulttuuriympäristötiedon saatavuutta ja käyttöä. Tehtävän on museolakia säädettäessä arvioitu vaikuttavan myönteisesti kulttuuriympäristön suojeluun ja vaalimiseen, sekä vaikuttavan yhteiskunnallisesti ylläpitäen ja vahvistaen yksilöiden ja yhteisöjen ymmärrystä ja osallisuutta kulttuurista, historiasta ja

ympäristöstä sekä edistäen kulttuuri- ja luonnonperinnön säilymistä tuleville sukupolville. (HE 194/2018 museolaista).

Kulttuuriympäristötehtävän toteuttamisen kannalta keskeisin työkalu rakennetun ympäristön osalta on maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö. Siten käsillä oleva lakiuudistus on alueellisille vastuumuseoille yhtä olennainen rakennetun kulttuuriympäristön kannalta kuin muinaismuistolain uudistus arkeologisen kulttuuriperinnön kannalta. Lakivalmisteluun liittyneissä työryhmissä ja sidosryhmäfoorumeissa ei kuitenkaan ole ollut alueellisten vastuumuseoiden edustusta. Lakiuudistus on hyvin merkittävä useilla yhteiskunnan sektoreilla ja vaikutuksiltaan moniulotteinen, mikä edellyttää monialaista ja kattavaa valmistelua. Lausuntomahdollisuus koetaan alueellisessa vastuumuseossa hyvin tärkeäksi, mutta mittavaan (799 sivua) lausuntoaineistoon perehtyminen on väistämättä jäänyt muun työn ohessa pinnalliseksi. Museovirasto on lausunnossaan tuonut esille tärkeitä huomioita, mm. kiinnittänyt huomiota käsitteiden yhdenmukaiseen käyttöön sekä valtakunnallisen tason näkökulmiin, joihin tässä lausunnossa yhdytään, niitä erikseen toistamatta.

Tässä lausunnossa pyritään tuomaan esille etenkin alueellisen vastuumuseon tehtäväkentän ja paikallistason näkökulmaa, sillä maankäytön ja rakentamisen menettelyt ovat avainasemassa kuntien ja alueiden kulttuuriympäristön kehittymisen ja hallitun muutoksen säatelemisessä. Lausunnossa halutaan myös kiinnittää huomiota lakiesitykseen suhteessa valtionhallinnon asettamiin tavoitteisiin kulttuuriympäristön vaalimisesta. Tämä liittyy myös kulttuuriperinnön yleismaailmallisesti ja yhteiskunnallisesti tunnistettuihin arvoihin ja merkityksiin, joita Suomen valtio on perustuslaissaan ja ratifioimiensa kansainvälisten sopimusten perusteella sitoutunut noudattamaan (mm. HE 87/2017 Faron sopimuksesta). Myös Suomen vastikään hyväksymän, Maailman talousfoorumissa 2018 julkistetun Davosin julistuksen tavoitteet ovat lakiuudistuksen kannalta keskeisiä. Julistuksen tavoitteena on edistää hyvää rakennuskulttuuria ja kulttuuriperintöä olemassa olevan ympäristön osana sekä vahvistaa kulttuurisia näkökohtia rakennetun ympäristön suunnittelussa talouden ja tekniikan rinnalla. Vaikka julistus ei ole oikeudellisesti sitova, rakennetun ympäristön laadulla ja kulttuuriperinnöllä on tutkitusti merkitystä hyvinvoinnille, elämänlaadulle ja kestäväälle kehitykselle. Tämän tunnistaminen rakennetun ympäristön kehittämisen lähtökohtana on tärkeää.

Alueellisen työn näkökulmasta näyttäytyy, ettei kulttuuriympäristön vaalimista käsitetä vieläkään kokonaisvaltaisesti, ja kulttuuriperinnön näkökulma etenkin alueellisella ja paikallisella tasolla on jäänyt lakiuudistuksen valmisteluprosessissa riittämättömäksi. Esitetyn lain soveltaminen tapahtuu pääosin kuntien maankäytön ja rakentamisen päätöksenteossa, ja lakiesitys lähtee siitä, että kunnilla on edelleen keskeinen ja ratkaiseva rooli kaavoituksessa. Lakiesityksen taustalle tarvitaan siksi myös laajempaa nykytilan analyysia paikallistasoilla kulttuuriympäristöön vaikuttavista ilmiöistä. Lakiesityksessä on tunnistettu aluerakenteen eriytyminen kaupungistumisen ja väestöä menettävien alueiden välillä, mutta lisäksi tarvitaan analyysia kuntakentän erilaisuudesta sekä

toimintaympäristön muutoksista johtuvista haasteista itse lainsäädännön toteuttamisessa. Lakiesitys ei ole tuomassa ratkaisuja moneen alalla tunnistettuun haasteeseen, osin jopa päinvastoin. Vaikuttaa jopa siltä, ettei lakiuudistuksessa ole kovin kattavasti hyödynnetty vuosikymmenten saatossa tuotettua selvitys- ja tutkimustietoa ja valtionhallinnon itse asettamia tavoitteita kulttuuriympäristön vaalimiselle. Kulttuuriympäristön huomioon ottaminen alueidenkäytössä ja maankäytön ja rakentamisen ohjauksessa edellyttää riittäviä työkaluja säädösohjauksen tasolla. Tutkimustiedon hyödyntäminen voimassa olevan lainsäädännön toimivuudesta ja vaikutusten arvioinnissa tulee olla suuremmassa roolissa.

Tämä lausunto pohjautuu osin Reetta Nousiaisen tekeillä olevaan väitöstutkimukseen (Suojelun tila rakennetun ympäristön kestävä kehitys tavoitteissa, Jyväskylän yliopisto).

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

Suomen kulttuuriympäristöstrategia (2014–2020) on määrittänyt kulttuuriympäristön arvokkaana kansallisvarallisuutena, jonka hyvä hoito ja ylläpito tukevat samalla kestävä kehityksen tavoitteita, lisäävät alueiden viihtyisyyttä ja elinvoimaa sekä ihmisten hyvinvointia. Nämä tavoitteet ovat olleet keskeisiä jo vuosikymmenten ajan aiemminkin kulttuuriympäristöstrategiaa edeltäneissä valtionhallinnon strategioissa ja mietinnöissä. Vuonna 2000 voimaan tulleessa maankäyttö- ja rakennuslaissa pyrittiin konkretisoimaan valtion strategiseksi toimintalinjaksi rakennussuojelussa valittu ympäristön kestävä kehityksen toteuttaminen ja rakennussuojelun integroiminen kaikkeen yhdyskuntasuunnitteluun. Lähtökohtana oli Brundtlandin komission hyväksymä kestävä kehityksen käsite ja tavoitteina muun muassa arvokkaiden kohteiden ja aluekokonaisuuksien kehittäminen olemassa olevan rakennuskannan ehdoilla. Suomen olemassa oleva rakennuskanta on Euroopan mittapuulla hyvin nuorta, vanhoja rakennuksia on totuttu purkamaan uuden, tehokkaamman alta pois. Pelkästään 1960-luvun aikana Suomessa purettiin paitsi monet puukaupungit, myös lähes puolet ennen 1900-lukua rakennetuista kaupunkien ja kauppaloiden kivitaloista. (Helander & Sundman 1982). Tänäpä maamme rakennuksista yli 100-vuotiaita on vain 5 %. Tätä harvinaista kulttuuriperintöä, joka silti yhä paikoin on uhanalaista, ei ole enää yhtään varaa menettää. Huolta tulee samalla pitää myös nuoremmasta kulttuuriympäristöstämme, joka kattaa suurimman osan ihmisille tärkeistä arkiympäristöistä. Vaikka rakennussuojelu on kehittynyt oleellisesti 1960-luvulta, rakennuskantaamme puretaan jälleen uuden, tehokkaamman alta pois. Epäselväksi jää, onko lakiesityksessä riittäviä keinoja toimintakulttuurin muuttamiseksi ja kehityksen kääntämiseksi kestävälle uralle.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin on vuosien varrella laadittu lukuisia muutoksia, viime vuosina etenkin normien purkamisen ja kaavoituksen sujuvoittamisen merkeissä. Kuntien valtaa on kasvatettu ja valtion viranomaisten vähennetty. Kulttuuriympäristön kannalta muutokset tarkoittavat, että kunnan

oma myönteinen tai kielteinen suhtautuminen oman alueensa kulttuuriperintönsä suojeluun määrittää lopputuloksen. Tilanne säilyisi pitkälti samana lakiuudistuksessakin. Sinänsä kaunis ajatus paikallistason omasta kulttuuriperintönsä arvostuksesta ei ota huomioon poliittisia realiteetteja, jotka kuntapäätöksenteossa painavat vaakakupissa. Alueelliselle vastuumuseolle kaavoitus- ja rakentamishankkeissa näyttäytyvää kuntien todellisuutta ovat muun muassa tilojen tyhjeneminen, korjausvelka, resurssipula ja pelko korjausrakentamisen epäonnistumisesta. Tuottoa korostava kiinteistönpito, kiinteistöjen ja niiden ylläpidon yksityistämiskehitys sekä hankekaavoitus eivät kannusta kuntia paikallisten kulttuuri- ja luonnonarvojen vaalimiseen. Vuorovaikutteisen suunnittelun ihanne kansalaisten osallisuudesta päätöksentekoon ei ole saanut riittävää painoarvoa. Keskustelu rakennetun ympäristön viihtyisyyden ja laadun heikkenemisestä on jatkunut pitkään, eikä viime vuosikymmenten ratkaisujen nähdä läheskään aina onnistuneen luomaan rakastettua kulttuuriympäristöä. Vuosina 2014–2020 toteutettavana olleen Suomen kulttuuriympäristöstrategian arvioinnissa on todettu, että kaavoituksessa kulttuuriympäristönäkökulma jää muita näkökulmia heikompaan asemaan. Rakennussuojelun kannalta lainsäädäntöä pidetään liian heikkona, eikä ohjausvaikutus kestäväan kehitykseen ole riittävä. Kuntien toiminnassa taloudelliset kuluerät korostuvat, eikä kulttuuriympäristö hahmotu voimavarana. Kunnissa muut tavoitteet painavat enemmän kuin kulttuuriympäristön arvot, ja kunnille on jäänyt liian suuri päätösvalta. Pelkästään yleiskaavoitetuilla alueilla rakennussuojelun keinot ovat riittämättömät ja lakia rakennusperinnön suojelusta sovelletaan vain harvoin. (Oval Group 2021). Vastaavia haasteita on havaittu jo maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissa 2103.

Paikallistasoilla konkretisoituissa kaavoitus- ja rakentamishankkeissa on valitettava tosiasia, että kulttuuriympäristön kiistämättömätkin arvot näyttävät pehmeinä ja helposti sivuutettavina kovien taloudellisten tuottovaatimusten rinnalla. Maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyy merkittäviä taloudellisia ulottuvuuksia ja yksityistaloudellisia etuja. Tonttimaan arvonnousu houkuttelee tehokkaampaan rakentamiseen ja sijoittajan tuoton kasvattamista tavoitteleva rakentaminen on kaavoituksessa vaikea sovittaa yleisen edun mukaiseksi esimerkiksi kulttuuri- ja luontoarvojen vaalimisen osalta ilman riittävää säädösohjausta. Vaihtoehtojen perusteelliselle punninnalle tai toteutettavien valintojen vaikutusten ja kerrannaisvaikutusten analyysille ei välttämättä ole aidosti tilaa, vaikka lainsäädäntö selvityksiin ohjaakin.

Kulttuuriympäristöstrategian arvioinnissa alueellisten vastuumuseoiden kulttuuriympäristötehtävän kirjaamista lakiin on pidetty saavutuksena, joka voi parantaa tilannetta (Oval Group 2021). Ilman riittäviä työkaluja ja tukevaa säädösohjausta alueellisten vastuumuseoiden on kuitenkin erittäin haasteellista toteuttaa kulttuuriympäristötehtävänsä. Vaikka tietoa kulttuuriympäristön arvoista on tuotettu ja jaettu vuosikymmenten ajan, asenteissa näyttää tapahtuneen päinvastoin koventumista mitä tulee olemassa olevan rakennetun kulttuuriympäristön vaalimiseen maankäytön kehityshankkeissa ja kiinteistöjalostuksessa. Lakiesityksessä mainitaan, että asemakaavat ovat

usein hankelähtöisiä ja jo joka kolmanteen asemakaavaan liittyy nykyisin maankäyttösopimus. Asiaa tulee analysoida laajemmin. Tällaisissa hankkeissa ristiriitoja aiheutuu, jos kiinteistösijoittajan etu on ristiriidassa kulttuuriperintöarvojen ja yleistä etua edistävän kaupunkisuunnittelun kanssa. Esimerkiksi purkavaan uudisrakentamiseen liittyy merkittäviä taloudellisia intressejä.

Jo voimassakin oleva lainsäädäntö mahdollistaisi kunnille olemassa olevan ympäristön ja rakennuskannan kestäväen kehittämisen, sillä kunnilla on itsehallintonsa puitteissa mahdollisuus painottaa haluamiaan näkökulmia. Paitsi kulttuuriperintöä, myöskään maankäytön ja rakentamisen päästöjä ei useinkaan ole otettu huomioon edes kuntien omissa hiilineutraaliustavoitteissa. Monissa kunnissa vallitsee ajattelutapa, jossa uudisrakentaminen nähdään elinvoimaisuuden mittarina ja keinona. Julkiset rakennukset ovat pinta-alassa mitattuna yksi merkittävimmistä purettujen rakennusten luokista. (Huuha et al. 2021). Julkinen kiinteistönpito ei monin paikoin näyttäydy enää esimerkillisenä.

Suomen perustuslaki 20§ julistaa vastuun luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluvan kaikille. Ympäristöperusoikeuden on ajateltu toteutuvan muun lainsäädännön välityksellä, ja perustuslain 22§ velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perusoikeuksien toteutumisen. Tunnistettu haaste on, että samalla kun vastuu kulttuuriperinnöstä on jaettu kaikille, se ei kokonaisuutena kuulu kenellekään. Työnjaon ja vastuiden täsmentämiseen tulee tästä syystä kiinnittää erityistä huomiota kulttuuriperinnön kannalta keskeisen maankäytön ja rakentamisen lainsäädännön uudistamisessa. Lakiesityksessä on täsmennetty museoviranomaisen roolia rakentamisen lupajärjestelmään ja muutoksenhakupykäliin liittyen, ja alueelliset vastuumuseot sekä niiden museolain mukainen kulttuuriympäristötehtävä on kirjattu niihin. Lupajärjestelmä on kiinteässä yhteydessä alueiden käytön suunnittelujärjestelmään, jonka pykälien yhteydessä tulee yhtä lailla täsmentää museoviranomaisen rooli kulttuuriperintöön liittyen. Kulttuuriympäristön vaalimisen edellytyksiä ja suojelukysymyksiä ei ratkaista lupamenettelyssä, vaan kaavoituksessa, jossa yhteydessä alueellisten vastuumuseoiden rooli on myös syytä mainita.

Seuraavassa lisäksi kommentteja luvuittain/pykälittäin:

1 luku Yleiset säännökset

1 § Lakiesityksessä on säilytetty sama tavoite kuin voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslaissa, jossa *lain yleisenä tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa.*

Nämä tavoitteet ovat edelleen tärkeitä ja ajankohtaisia. Tavoitteiden ja käytännön toteutuksen ristiriita on kuitenkin ollut ilmeinen, mihin maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnitkin (2012, 2014) viittaavat. Voimassa oleva laki ei ole pystynyt ohjaamaan rakennetun ympäristön kehittymistä kestäväen kehityksen uralle, eikä osallisuus ole toteutunut odotetusti. Kuten lakiesityksessään todetaan, *rakentamista ohjaavan lainsäädännön vaikutukset riippuvat pitkälti siitä, miten rakentamisen parissa toimivat muuttavat toimintaansa lainsäädännön muuttuessa. --- Vaikutusketjujen toteutumiseen vaikuttaa suuresti se, kuinka erilaisia intressejä painotetaan kaavoituksessa.*

Kestäväen kehityksen eri ulottuvuuksien yhteensovittaminen ei ole ongelmatonta, jolloin jää arvoalinnaksi mille ulottuvuudelle annetaan painoarvoa jonkin toisen kustannuksella. Uudelle suunnittelujärjestelmälle asetettiin alkujaan tavoitteeksi pitää huolta siitä, että niin edistämisen ja edellytysten luomisen kuin säilyttämisen ja suojelun näkökulmat ovat tasapainoisesti esillä (YM 2018). Tämän tavoitteen toteutumista tulee edistää ja tarkastella perustuen analyysiin nykytilan haasteista ja ratkaisumahdollisuuksista.

5§ Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa

Jo tässä tärkeässä uudessa pykälässä tulisi ohjata ensi sijassa olemassa olevan rakennetun ympäristön käyttöön ja säilyttävään, resurssiviisaaseen korjaamiseen sekä välttämään turhaa purkamista uudisrakentamisen tieltä. Nämä keinot ovat tutkimuksen perusteella merkittäviä ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta (Huuhka et. al 2021).

2 luku Viranomaiset

Museoviranomaista ei ole mainittu, joskin se sisältynee muihin viranomaisiin. Viitaten museolain 7§ alueellisille vastuumuseoille määriteltyyn kulttuuriympäristötehtävään ja kyseisen lain valmistelussa tavoiteltuun alueellisten kulttuuriympäristötehtävien parempaan huomioon ottamiseen lainsäädännön tasolla, museoviranomaisen rooli on syytä täsmentää myös tehtävän hoidon kannalta olennaisimpaan kaavoituksen lainsäädäntöön. Tämä selkeyttäisi entisestään ennakoivaa viranomaistyötä kaavoituksessa, mistä on ollut hyviä kokemuksia. Ks. myös kommentti lukuun 13.

10§ Alueellinen vastuumuseo pitää erinomaisena Ely-keskusten valvontatehtävän laajenemista kaavoitus- ja rakentamislain säännöksiens noudattamisesta. Tämä parantaa nykytilannetta, jossa paikallistasolla valvontavastuu on käytännössä jäänyt kansalaisyhteiskunnan harteille esimerkiksi paikallisesti arvokkaissa kulttuuriympäristökysymyksissä. Pienissä kunnissa ei ole tavatonta, että poliittisissa elimissä tehdään – ehkä tahattomastikin – lainvastaisia muutoksia ja päätöksiä, vaikka itse kaava siihen saakka olisi valmisteltu asianmukaisesti. Tutkimusten mukaan Ely-keskukset ovat käyttäneet valvontavastuutaan hyvin harkiten ennen kuin sitä 2017 uudistuksessa kavennettiin, ja niiden tekemät valitukset ovat olleet lähes aina aiheellisia (Viljanen et al. 2014).

14§ Viranomaisille kuuluvat seurantatehtävät. Kulttuuri- ja luonnonympäristön seurantatehtävä kaikilla tasoilla (valtakunnallinen, maakunnallinen, kunnallinen) on erittäin tärkeä ja kannatettava, sillä tällä hetkellä seuranta ei kuulu kokonaisuutena kenellekään. Tämä vaikeuttaa myös perustuslain 20§ mukaisen vastuun kantamista kulttuuriperinnöstä. Seurantamenetelmät ja vastuut tulee määritellä ja resursoida nykytilan analyysin pohjalta, muutoin vaarana on jääminen lain kuolleeksi kirjaimeksi.

Kunnille on asetustasolta tuotu lakiin kaavoitus- ja rakennustoimen hoidon edellyttämä alueidenkäytön, rakentamisen ja rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seuranta. Nykytilanteessa vastuu kulttuuriympäristön tilan seurannasta ei käytännössä kuulu kenellekään etenkin pienemmissä kunnissa. Edes kattavaa tilannekuvaa kuntien asemakaavoituksen suojelutilanteesta ei maassamme ole. Seurantakokonaisuuden tulee linkittyä oleellisesti myös tietoperustaan (inventoinnit ja selvitykset) sekä tiedon siirtymiseen eri viranomaisten välillä ja kansalaisten käyttöön (digitalisaatio), ja sen kautta myös osallisuuden toteutumiseen. Huolella toteutettujen kuntatason inventointien on todettu olevan tehokkain lähtökohta rakennussuojelulle, mutta vaikka asiasta on keskusteltu jo vuosikymmeniä, monissa kunnissa inventoinnit ovat tänäänkin varsin puutteellisia. Kulttuuriympäristötieto on monin osin hajallaan ja epätasalaatuista alueellisilla ja paikallisilla tasoilla, eikä se useinkaan ole kuntien käytössä niiden käyttämissä tietojärjestelmissä ja karttapalveluissa. Tiedon laatu, hajanaisuus sekä tietojärjestelmien riittämätön yhteentoimivuus oli myös kulttuuriympäristöstrategian arvioinnissa todettu heikkous (Oval Group 2021).

3 & 4 luku Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet & Maakuntakaava

Alueellinen vastuumuseo katsoo kulttuuriympäristön ja maiseman vaalimistavoitteiden edellyttävän ehdottomasti sitä, että maakuntakaava säilyy kokonaisuudessaan oikeusvaikutteisena.

Lakiesityksessä on todettu, että Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että ne otetaan oikeusvaikutteisesti huomioon valtion viranomaisten toiminnassa ja kaikessa kaavoituksessa. Maakuntakaavoituksen merkitystä tavoitteiden konkretisoijana ja välittäjänä kuntakaavoitukseen ei enää erikseen korostettaisi, koska maakuntakaavoitus keskittyy maakunnallisiin kysymyksiin ja koska kuntakaavoituksella, varsinkin yleiskaavoituksella on keskeinen rooli tavoitteiden toteuttamisessa.

Valtakunnallisen koordinaation säilyttäminen on tärkeää. Samalla on muistettava, ettei kaikki kulttuuriperintö voi saada valtakunnallista merkitystä. Kulttuuriympäristöarvot ovat useimmiten alueellisia tai paikallisia, ja myös niiden vaaliminen tulee turvata. Maakunnallisella ja paikallisella tasolla operoiva alueellinen vastuumuseo katsoo, että samoin kuin valtakunnallisten tavoitteiden toteutuminen edellyttää oikeusvaikutteisuuutta, edellyttää sitä myös maakunnallisten ja kunnallisten tavoitteiden toteutuminen. Käytännössä oikeusvaikutteisuuden poisto tarkoittaisi lainsuojattomuutta

maakunnallisesti merkittävälle rakennetuille kulttuuriympäristöille ja maisemille. Suuressa osassa maakuntia niitä sijoittuu tarkemmin kaavoittamattomille alueille, jota on peräti 70 % maamme pinta-alasta. Siten maaseutumaisilla alueilla maakuntakaava on yleensä ainoa voimassa oleva kaava.

Lakiehdotuksen mukaan maakuntakaavan laadulliset vaatimukset edellyttävät, että kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota maiseman ja kulttuuriperinnön turvaamiseen ja vaalimiseen. Tämä koskee lakiesityksessä erityisesti kansainvälisiä ja valtakunnallisia arvoja. Alueellinen vastuumuseo pitää erittäin tärkeänä, että myös maakunnallinen ominaisluonne ja paikalliset erityispiirteet otetaan huomioon ja edistetään arvojen säilymistä. Kuitenkaan kulttuuriperinnön arvoihin liittyviä suunnittelumääräyksiä ja kulttuuriarvoja koskevia suojelumääräyksiä ei voitaisi maakuntakaavassa enää antaa. Lakiesityksessä on arvioitu, etteivät arvot silti vaarannu, koska rakennetun ympäristön arvojen vaalimisen ja turvaamisen tai säilyttämisen velvoite sisältyy suoraan kuntakaavojen laadullisiin vaatimuksiin. Lakiesityksessä ei edellytetä kuntia jatkossakaan laatimaan koko kunnan kattavaa yleiskaavaa. Näin ollen maakuntakaava tulee jatkossakin säilymään ainoana kaavatasona etenkin suuressa osassa maaseutumaisia kuntia. Esimerkiksi Päijät-Hämeen maakunnan kymmenestä kunnasta vain kolmen kunnan alueella on koko kunnan alueen kattava strateginen yleiskaava. Myös lakiesityksessä on todettu, että koko kuntaa kattavia yleiskaavoja tehdään varsin vähän.

Lakiesityksen mukaan kaavojen laadulliset vaatimukset vahvistaisivat kulttuuriympäristön ja rakennetun ympäristön arvojen huomioon ottamista kaavoituksessa. Alueellinen vastuumuseo katsoo, että vaikutus on pikemminkin päinvastainen, mikäli maakuntakaavan oikeusvaikutteisuus poistuu eivätkä kunnat edelleenkaan laadi kattavia yleiskaavoja. Kulttuuri- ja luonnonympäristön arvot linkittyvät usein toisiinsa, eivätkä ne välttämättä noudata kuntarajoja. Samalla ne linkittyvät esimerkiksi virkistyksen ja matkailun alueidenkäyttöön. Myös lakiesityksen vaikutusten arvioinnissa on todettu, että maakuntakaavan sisällön ja oikeusvaikutusten rajaaminen saattaa heikentää mahdollisuuksia arvioida ja varautua alueidenkäytön muutosten ympäristöön kohdistuviin yhteisvaikutuksiin, joiden tunnistaminen edellyttää yleensä eri alueidenkäyttömuotojen yhtäaikaista tarkastelua tai yhden alueidenkäyttömuodon useiden sijaintikysymysten ratkaisemista yhtenä kokonaisuutena.

Maakuntakaavojen ja niitä edeltäneiden seutukaavojen laatimisesta on vuosikymmenten aikana hioutunut toimiva, kokonaisvaltaista tarkastelua edustava toimintamalli, jota ei tule romuttaa poistamalla oikeusvaikutteisuus. Alueellinen vastuumuseo katsoo, että kokonaisvaltaiselle ja eri yhteisvaikutuksia tarkastelevalle oikeusvaikutteiselle maakuntakaavalle on tulevaisuuden ilmasto- ja kestävyysaasteiden edessä entistäkin suurempi tarve. Yhteensovittavan kaavatason oikeusvaikutteisten osioiden poistaminen johtaisi väistämättä tärkeiden näkökulmien sivuuttamiseen ja osuoptimoinnin riskin kasvuun. Myös kaavahierarkialta sekä yhtenäiseen

tietoperustaan pohjautuvilta vaikutusarvioinneilta putoaisi kulttuuriperinnön ja monen muun osa-alueen osalta pohja, mikäli maakuntakaavan oikeusvaikutus näiltä osin poistuu.

Alueellinen vastuumuseo kannattaa edellä esitetyistä syistä vaihtoehtoista mallia, jossa maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajata.

5 luku Yleiskaava

25 § Yleiskaavan tarkoitusta ja laatimista koskevan säännöksen on arvioitu luovan nykyistä paremmat edellytykset alueellisesti kattavampien ja ajantasaisempien yleiskaavojen laatimiselle. Kuntien resurssit eivät kuitenkaan ole lisääntymässä lakimuutoksen myötä. Päinvastoin maakuntakaavan oikeusvaikutuksettomuus tarkoittaisi tosiasiallisesti myös sitä, että jatkossa kuntakaavoituksessa selvitetäisiin ja ratkaistaisiin monia alueidenkäytön asioita hankekohtaisen kaavoituksen, lupamenettelyjen ja niiden yhteydessä tehtävien selvitysten kautta. Siksi arvio vaikuttaa idealistiselta niiden monien kuntien osalta, joiden yleis- ja asemakaavat tälläkin hetkellä ovat vanhentuneita, eivätkä kata kuin pieniä osia kunnista.

27§ Yleiskaavan hyväksymismenettelyn mahdollistaminen ilman valtuustokäsittelyä ei vaikuta hyvältä uudistukselta lähidemokratian ja osallisuuden kannalta, etenkin kun samassa lakiesityksessä yleiskaavan merkitys kasvaisi maakuntakaavan oikeusvaikutuksettomuuden myötä.

29§ Yleiskaavan laadullisena vaatimuksena on myös maisemaan sekä rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen turvaaminen ja vaaliminen. Myös kulttuuriperinnön käsite tulee selkeyden vuoksi mainita lakitekstissä, sillä selitteenkin mukaan tämä *edellyttäisi, että yleiskaavassa varmistetaan maiseman, kulttuuriperinnön ja rakennetun ympäristön kansainvälisten ja valtakunnallisten arvojen säilyminen ja otetaan huomioon niiden maakunnalliset ja seudulliset arvot siten, että arvojen säilymistä edistetään. Lisäksi yleiskaavassa tunnistettaisiin maiseman ja kulttuuriperinnön sekä rakennettuun ympäristöön sisältyvä paikallinen ominaisuus ja erityispiirteet ja nämä arvot otettaisiin huomioon siten, että niiden säilymistä edistetään. Rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen turvaaminen ja vaaliminen edellyttäisi riittävien suojelumääräysten antamista silloin, kun yleiskaavaa varten laaditut tai muut asiaa koskevat selvitykset osoittavat, että kaava koskee kohdetta, jolla on erityisiä kulttuurihistoriallisia tai muita ympäristöarvoja. Yleiskaavan määräykset voisivat olla myös erityislainsäädännön, esimerkiksi arkeologista kulttuuriperintöä tai kirkollisia rakennuksia koskevan lainsäädännön, nojalla toteutettavaa suojelua tukevia suunnittelumääräyksiä tai kohteen ympäristöä turvaavia suojelumääräyksiä.*

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissa 2013 nousi kulttuuriympäristön näkökulmasta esille tarve kiinnittää enemmän huomiota kaavojen ajantasaisuuteen sekä selkiyttää yleis- ja

maakuntakaavojen suojelumääräyksiä. Kulttuuriympäristöstrategian yhtenä tavoitteena oli kulttuuriympäristön arvojen turvaaminen eri kaavatasoilla, ja strategian toimeenpanosuunnitelman mukaan tavoite oli tarkoitus huomioida kaavajärjestelmän ja sen soveltamisen kehittämisessä. Ympäristöministeriö teetti kulttuuriympäristöstrategian voimaan tullessa tarkentavan selvityksen rakennussuojelun purkamislupakäytännöstä sekä rakennussuojelusta yleis- ja maakuntakaavoissa (Mikkeli 2016). Voimassa olevan lainsäädännön osalta yleiskaavan suojelumääräyksiä ei aina oikeuskäytännössä ole tulkittu riittäviksi. Tulkinnanvarainen lainsäädäntö asettaa haasteen paitsi viranomaisohjaukselle, myös kansalaisten osallistumiselle kulttuuriympäristönsä vaalimiseen. On hankalaa, jopa mahdotonta tietää, mihin voi vedota ja vaikuttaa. Lakiuudistuksessa tämä epäselvyys tulee ratkaista. Selkeintä olisi antaa yleiskaavasuojelulle asemakaavasuojelua vastaava status etenkin niillä alueilla, joilla sen on tarkoituskin jäädä tarkimmaksi kaavatasoksi tai jos kunta on haluton asemakaavoittamaan. Yleiskaavat laaditaan monilla alueilla (esim. rantayleiskaavat) siten, että luvitus tapahtuu suoraan niiden pohjalta (lakiesitys 32§), eikä yleiskaavamääräyksiä ole koskaan tarkoitukseen täsmentää asemakaavalla. Maaseutualueilla tulee usein tilanteita, että tarvitaan sitovaa ohjausta kulttuuriympäristön tai kylien ominaispiirteisiin liittyen, mutta asemakaavan laatiminen tai rakennussuojeluesitys ovat liian järeitä toimenpiteitä. Selkeintä viranomaisohjauksen, kansalaisosallistumisen ja yleisen oikeustajun kannalta on, että yleiskaavankin suojelumääräys myös tarkoittaa suojelua. (Vrt. oikeusvaikutteisella yleiskaavalla suojellut rakennukset rajataan lakiesityksessä energiatehokkuuden parantamisen ulkopuolelle, kuten muutkin suojellut rakennukset.)

31§ Kaavahierarkian kannalta ongelmalliselta vaikuttaa esitys, jonka mukaan asemakaava voitaisiin perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, jos yleiskaava on vanhentunut. Säännös ei enää edellyttäisi, että asemakaavan on sopeuduttava yleiskaavan kokonaisuuteen eikä sitä, että yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Ehdotetuilla muutoksilla lisättäisiin yleiskaavan ohjausvaikutuksen joustavuutta tilanteissa, joissa asemakaava voidaan perustellusti yleiskaavan vanhentuneisuuden takia laatia yleiskaavasta poiketen. Ottaen huomioon kuntien resurssit pitää kaavojaan ajan tasalla, säännös ei ainakaan jatkossakaan siihen kannustaisi.

6 luku Asemakaava

39§ Asemakaavan laadulliset vaatimukset edellyttävät rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön vaalimista siten, että niiden erityiset arvot säilyvät. Myös tässä kohtaa itse lakitekstissä on selkeyden vuoksi syytä mainita käsitteet kulttuuriperintö ja maisema.

11 luku Osallistuminen ja vuorovaikutus

Sekä alueellisen vastuumuseon kulttuuriympäristötehtävässä että kansainvälisissä kulttuuriperintöä koskevissa sopimuksissa osallisuus on keskeistä. Samoin perustuslaissa (20§, 22§) ja kuntalaissa

(22§). Kansainvälisistä kulttuuriperintösopimuksista Faron sopimus on laaja-alaisin. Sen taustalla vaikuttaa ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, jonka sivistyksellisiin oikeuksiin sisältyy oikeus kulttuuriperintöön. Osallisuus painottuu myös Unescon sopimuksessa aineettomasta kulttuuriperinnöstä. Yhteisöjä kannustetaan toimimaan kulttuuriperinnön hyväksi. Alueellisen vastuumuseon työssä paikallisten toimijoiden, asukkaiden ja mm. kotiseutuyhdistysten tietopohja ja näkökulmat ovat tärkeitä. Osallistumisessa eivät painotu vain rakennetun ympäristön teknistaloudelliset tai kaupunkikuvalliset arvot vaan myös se, mitä ne ihmisille heidän arkielämässään tai osana paikan historiaa merkitsevät. Paikallishistorian ja ihmisille merkityksellisten ympäristöjen vaalimisella on tutkimusten mukaan suora yhteys hyvinvointiin, viihtyvyyteen ja kestävään kaupunkisuunnitteluun. Kokemus mahdollisuudesta vaikuttaa ympäristönsä suunnitteluun lisää kuulumisen tunnetta ja halua pitää huolta ympäristöstään. Nämä ovat myös vaikutuksia, joiden mitattavuus kaavaprosesseissa on haastavaa. On myös epäselvää, miten kansalaisten tuoma tieto sovitetaan tietojärjestelmiin (digitalisaatio) ja mikä on sen rooli suunnittelussa (liittyy myös lukuun 12, vaikutusten arviointi kaavoituksessa) ja miten osallisuuden vaikuttavuutta arvioidaan.

Lakiesityksen mukaan kaavoitukseen osallistumista koskevat säännökset ovat lähtökohdiltaan toimivia nykyisessä laissa. Monet selvitykset ovat kuitenkin osoittaneet, että kansalaisten vaikutusmahdollisuudet ovat käytännössä jääneet vähäisiksi (mm. Viljanen et al. 2014, Rättilä & Rinne 2016) ja myös lakiesityksessä viitataan tyytymättömyyden kokemuksiin Ympäristöministeriön selvityksessä asiakkaiden kokemuksista maankäytön muutoshankkeissa (2019). Vuorovaikutteisen suunnittelun ideaalina on ollut mahdollistaa kansalaisille osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet oman elinympäristönsä kehittämiseen. Kuntien itsehallinnon vahvistamisen maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon yhteydessä 2000 katsottiin edellyttävän vuorovaikutuksen *todellista* lisäämistä. Vaikka joissakin kunnissa kansalaisten osallistamiseen panostetaan monin tavoin ja kiitettävästi, toisissa lain minimistä on muodostunut maksimi. Osallistaminen kaavaprosessiin ja osallistumisen vaikuttavuus ovat kaksi eri asiaa. Kaavoituskysymyksissä käytäntö on usein kaukana tavoitelluista ihanteista, sillä osallistujat kokevat usein, ettei heidän näkemyksillään ole merkitystä.

Lakiesityksen tavoitteena on keskusteleva ja suora osallistuminen, jossa kuntalaisten toiminta, aloitteet ja ehdotukset nähdään suunnittelun voimavarana. Esityksessä ehdotetaan kaavahankkeista tiedottamisen tehostamista sekä varhaisen vaiheen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien vahvistamista. Voimassa olevaan lakiin verrattuna esitetyt osallistumista ja vuorovaikutusta käsittelevät säännökset korostavat jossain määrin enemmän vaihtoehtojen vertailua ja arviointia. Säännökset eivät kuitenkaan edellytä muodostamaan ja vertailemaan keinotekoisia vaihtoehtoja tilanteissa, joissa aitoa vaihtoehtoasetelmaa ei ole. Epäselväksi jää, jättääkö tämä kunnille edelleen mahdollisuuden lukita vaihtoehdot etukäteen niin, ettei aitoa

osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutta synny. Ristiriitatilanteet koskevat usein juuri kulttuuri- ja luonnonympäristön kysymyksiä.

Osallisuuden järjestäminen on etenkin pienille kunnille myös resurssikysymys, ja se saattaa näyttäytyä päälle liimattuna osana suunnitteluprosessin hallinnassa. Vähäisesti voimassa olevasta laista muokatut säädökset eivät automaattisesti muodosta aidosti osallistavaa toimintamallia etenkään niissä kunnissa, joissa resurssit ovat riittämättömät tai asennoituminen torjuva. Ottaen huomioon osallisuuden toteutumisessa havaitut haasteet, niihin peilaten tulee analysoida laajemmin sitä, mitä tavoitellun ihanteen toteutuminen käytännössä edellyttää. Osallisuutta, kansalaisten tuottamaa tietoa kaavoitukseen ja hyvinvointinäkökohtia maankäytössä on tutkittu monesta eri näkökulmasta ja tutkimustietoa tulisi myös hyödyntää osallisuuden kannalta keskeisessä lakiuudistuksessa.

12 luku Vaikutusten arviointi kaavoituksessa

71§ Vaikutusten selvittämisen kohdentumisesta ja laajuudesta säädettäisiin laissa nykyisen asetustasoisien sääntelyn sijaan. Vaikutusten arvioinnin kannalta on mainittu tärkeänä, että arvioidaan oikeita asioita oikea-aikaisesti ja oikeissa yhteyksissä. Vaikutusten arvioinnin tulisi esityksen mukaan sisältää *suunnitelman toteuttamisen todennäköisesti merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset kattavat myös toissijaiset, kertyvät ja yhteisvaikutukset sekä lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin pysyvät ja tilapäiset, sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset. Kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön liittyvät vaikutukset kattavat myös arkkitehtonisen ja arkeologisen perinnön. Vaikutusten arvioinnissa pitää ottaa huomioon myös vaikutusten väliset suhteet.*

Alueellisen vastuumuseon työssä tulee usein vastaan se tosiasia, että kulttuuri- ja luonnonperinnön vaalimisen ja taloudellisten tuottovaatimusten aikaperspektiivit eroavat toisistaan merkittävästi. Kattava vaikutusten arviointi eri aikajäniteillä on tärkeää, mutta etenkin jäädessään kuntakaavojen tasolle tässä törmätään usein resurssipulaan. Lakiehdotuksen arvioidaan lisäävän tarvetta inventointien, kartoitusten ja selvitysten tekemiseen kuntien toimesta kuntakaavoituksen yhteydessä, koska nykytilanteessa kunnat hyödyntävät pitkälti maakuntien liittojen toimesta laadittuja aineistoja oman kaavoitustyönsä lähtöaineistona ja perusselvityksinä. Alueellisen vastuumuseon näkökulmasta kunnilla on heikosti taloudellisia resursseja toteuttaa selvityksiä nytkään. Monissa kunnissa kulttuuriympäristöinventoinnit ovat hyvin puutteellisia ja vanhentuneita. Maakunnallisesti merkittäviä kulttuuriympäristöjä ja maisemia on inventoitu vuosikymmenten ajan maakuntaliittojen toimesta ja tuotettu siltä osin tasalaatuista selvitystietoa, josta kunnat ovat myös hyötyneet. Maakuntakaavoituksen selvitysten pohjalta kaavaan on myös arvoitettu maakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt, ja jää epäselväksi, missä yhteydessä – jos missään – nämä arvot jatkossa määritetään.

Lisäksi huomiota tulee kiinnittää vaikutusten arviointia varten teetettävien selvitysten laatutasoon ja tekijöiden pätevyYTEEN. Valta suunnittelussa on kiinteässä yhteydessä tiedontuotantoon. Etenkin pienissä kunnissa asiantuntijaselvityksiä saattaa tuottaa sama konsultti, joka vastaa kaavan laatimisesta. Kunnilla ei aina ole riittävää tilaajaosaamista esimerkiksi kulttuuriympäristöselvitysten sisällön määrittämiseen. Kulttuuriympäristöselvityksille ei ole ohjattu määrämuotoa, vaikka erilaisia malleja ja ohjeita onkin laadittu. Epäselväksi jää, missä määrin kansalaiset tai viranomaiset voisivat lakiuudistuksen myötä edellyttää laadukkaampaa tiedontuotantoa, kattavampaa analyysia tai vertailua, mikäli se näyttää jäävän puutteelliseksi. Voimassa olevan lainsäädännön tunnistettu ongelma on, että lainsäädännön asettamat kaavan sisältövaatimukset minimissään täyttävä kaava jää oikeusasteissa voimaan, vaikka kunta ei olisi asettanut sille laadukkaita tavoitteita tai käyttänyt riittävän laadukkaita asiantuntijoita kaavan laatijoina. Sisältövaatimusten muutos laatuvaatimuksiksi voi osin selkeyttää tätä, mutta myös tietoperustan laatuun tulee kiinnittää huomiota. Sama koskee selvitystiedon saatavuutta kuntien kaavoitus- ja lupajärjestelmissä. Selvitysten laadulla, kattavuudella ja digitaalisella saatavuudella on suora vaikutus luvitusvaiheen mahdollisuuksiin arvioida, onko kohteessa kulttuuriperinnön kannalta huomioon otettavia seikkoja. Inventointitiedot kuitenkin monin paikoin puuttuvat kuntien järjestelmistä, eikä ole selvää kenen vastuulle ne kuuluvat. Tietoa tuottavat hyvin monet tahot. Kun ottaa huomioon sen, että kuntien kokonaispinta-alasta vain pieni osa on asemakaavoitettu (esim. Hämeen ely-keskuksen alueella 2019 vain 3,1 % pinta-alasta) ja rakennusperintölailla suojeltu vain harvoja kohteita, on selvä, ettei läheskään kaikkia arvokkaiksi todennettuja kohteita ole kuntakaavojen tasolla tunnistettu ja suojeltu.

13 luku Viranomaisyhteistyö

Museoviranomaista ei ole mainittu alueiden käytön ja kaavoituksen viranomaisyhteistyössä. Alueellinen vastuumuseo esittää, että museon rooli lisätään pykäliin viranomaisyhteistyössä 73§ sekä lausunnot 74§, 75§, 76§. Rakentamisen ohjauksen pykälissä (25 luku) on pyritty siihen, että kaavoitus- ja rakentamislaki turvaa kulttuuriympäristöjen ja arvotekijöiden säilymistä aiempaa kokonaisvaltaisemmin. Suuntaviivat rakentamisen ohjaukselle määritellään kuitenkin jo kaavoituksessa ja alueiden käytön ohjauksessa, johon lupajärjestelmä kytkeytyy kiinteästi. Museolain myötä alueellisille vastuumuseoille määritelty kulttuuriympäristötehtävä liittyykin oleellisesti kaavoitukseen (ei vain luvitukseen). Kulttuuriympäristön, maiseman, kaupunki- tai kyläkuvan ja arkeologisen kulttuuriperinnön kysymykset koskettavat käytännössä aina maakunta- ja yleiskaavoja sekä myös useimpia asemakaavoja, pois lukien pienet tekniset kaavamuutokset. Alueellisen vastuumuseon rooli tulisi siksi täydentää myös kaavoituksen lainsäädännön osioihin, jonka puitteissa useimmat neuvottelut ja lausunnot tapahtuvat: vastaavasti kuin lakiesityksen 227§ lupa-asioihin liittyen alueelliset vastuumuseot on lausunnonantajana mainittu ja täsmennetty, että museoviranomaisella tarkoitetaan myös alueellista vastuumuseota.

Päijät-Hämeen alueella yleisin käytäntö jo nykyisellään on, että alueellisilta vastuumuseoilta pyydetään lausunnot ja kutsutaan viranomaisneuvotteluihin. Tämä ei kuitenkaan aina ole selviö. Museoviranomaisen kirjaaminen näihin pykäliin selkeyttäisi lain tulkintaa myös kunnissa ja kaavoitusta toteuttavien konsulttien keskuudessa. Kaavalausuntojen pyytäminen tulee aina (myös maakuntakaavassa) ajoittua jo kaavoituksen alkuvaiheisiin, jotta myös selvitystarpeet kulttuuriperinnön osalta tulevat riittävän aikaisessa vaiheessa esille. Tämä on myös kaavan laatijan eli yleensä kunnan etu.

16 luku Digitalisaatio

Alueiden käytön ja rakentamisen digitalisaation kehittäminen on kunnianhimoinen hanke, joka toteutuessaan helpottaisi myös kulttuuriympäristötiedon asemaa suunnittelujärjestelmässä. Säännösten mukana tulee kuitenkin seurata resurssit. Arvion mukaan pienimmillä kunnilla henkilöresurssit on suunnattu perustoimintojen ja palvelujen tuottamiseen, eikä kehittämisresursseja juurikaan ole.

Rakennetun kulttuuriympäristön tiedon osalta nykyisenä (ja toistaiseksi ratkaisemattomana) haasteena on, ettei kunnilla useinkaan ole tietojärjestelmissään käytössä toteutettujakaan rakennus- ja kulttuuriympäristöinventointien tietoja. Tietoa inventoiduista arvorakennuksista, aluekokonaisuuksista tai maisemista on eri toimijoilla, eri muodoissa, eikä se ole keskitetysti käytössä tai rajapintojen kautta jaettavissa. Tämä liittyy myös kulttuuriympäristön tilan seurantaan.

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

20 luku Kunnan maapolitiikka

Osallisuuteen oleellisesti liittyen vaikuttaa hyvältä, että lakiesityksessä on tavoitteena lisätä myös kunnan maapolitiikan avoimuutta ja julkisuutta sekä vahvistaa ihmisten mahdollisuuksia osallistua maapolitiikan linjausten ja periaatteiden valmisteluun kunnassa. Tavoitteena on menettelyllisen oikeusturvan parantaminen ja yhteiskunnallisten ristiriitojen vähentäminen maapolitiikan alalla. Tavoitteena on edistää maapolitiikan keinojen vaikuttavuutta, kustannustehokkuutta, sujuvuutta, ennakoitavuutta ja hyväksyttävyyttä.

Hyödyllistä olisi myös lisätä arviointi kulttuuriympäristön tilan seurantaan: mitkä ovat kunnan maapolitiikan vaikutukset kulttuuri- ja luonnonympäristöön.

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

Kulttuuriympäristön ja kestävä kehityksen kannalta maankäytön ja rakentamisen, korjaamisen, purkamisen ja suojelun kysymykset ovat oleellisia. Lakiuudistuksen hiilineutraaliustavoitteet painottuvat uudisrakentamiseen, koska uudisrakentamiselle ja laajamittaisesti korjattaville

rakennuksille asetettavat vähähiilisyyskriteerit voidaan toteuttaa nopeammalla aikataululla. Alueellisen vastuumuseon huolena on, että lakiesitys ei ohjaa riittävästi olemassa olevan ympäristön säilyttämiseen ja ottamiseen maankäytön ja rakentamisen lähtökohdaksi, mitä kulttuuriympäristön vaalimisen ja kestävän kehityksen tavoitteet edellyttäisivät. Energiatehokkuus vaikuttaa korostuvan kokonaisvaltaisen resurssiviisauden, kunnossapidon ja korjaamisen kulttuuriin siirtymän sijaan.

Tutkimusten mukaan nopeiten päästöjen vähentäminen tapahtuisi pidentämällä rakennusten elinkaarta ja korjaamalla, jolloin uudisrakentamiseen verrattuna kulutetaan vähemmän luonnonvaroja ja tuotetaan vähemmän jätettä ja päästöjä. Resurssitehokkaan rakentamisen hierarkian mukaan tulee ensisijaisesti hyödyntää vajaakäyttöisiä tiloja, kunnostaa ja korjata olemassa olevia rakennuksia tai lisärakentaa nykyisen pohjalle, vasta viimesijaisesti uudisrakentaa (Ympäristöministeriö). Olemassa olevan rakennetun ympäristön säilyttävä korjaaminen on sekä ekologisesti että taloudellisesti kestävä, resurssiviisas ratkaisu. Sosiaalista ja kulttuurista kestävyttä edistää, että ihmisten arkiympäristössä säilyy jatkuvuutta. Lakiuudistuksessa tulisi tästä syystä ja lain yleinen tavoite huomioon ottaen korostaa ensisijaisesti olemassa olevan ympäristön käyttöä ja kunnossapitoa sekä säilyttävää korjaamista. Säilyttävän korjaamisen periaatteita noudatetaan restaurointikohteissa ja perinnerakentamisessa jatkuvasti. Tällainen työtapo, jossa ehjää ei korvata uudella ja korjauskelpoinen korjataan uusimisen sijaan, on kuitenkin korjausrakentamisessa marginaalista. Korjaaminenkin perustuu useimmiten mittaviin purkutöihin ja kokonaisvaltaiseen uusimiseen. Osin tämä johtuu siitä, että korjausikäen ovat jo pitkän aikaa tulleet modernin rakennustekniikan tuotokset, joiden monet materiaalit ja ratkaisut ovat kertakäyttöisiä ja korjauskelvottomia. Nykyisellä ja tulevilla rakentamisella ja korjaamisella on osattava katkaista kertakäyttöisyyden kierre, sekä poistaa toimimattomaksi osoittautuneet ratkaisut tai edellisten korjausten aiheuttamat ongelmat. Samalla tulee huolehtia siitä, etteivät energiategokkuusmääräykset johda esim. rakennusfysikaalisiin ongelmiin tai kohteen arvokkaiden ominaispiirteiden häviämiseen, kuten tapahtui 1970-luvun energiaremonteissa. Rakennusperintöalan toimijat ovat osoittaneet, että perinteisellä, ilmastossamme vuosisatoja koetellulla rakennuskulttuurilla ja säilyttävän korjaamisen periaatteilla on annettavaa myös tulevaisuuden rakentamiseen. Alalta voi oppia myös kestävän korjausrakentamisen suunnittelukäytännöistä. Tuore tutkimus kuitenkin osoittaa, että rakennuksen ominaispiirteet säilyttävien, vähähiilisten korjaustapojen sekä niiden käyttöönottoon kannustavan ohjauksen kokonaisuus vaatisi jatkotutkimusta (Huuhka et al. 2021). Tämä on myös kiireistä, sillä rakennetun ympäristön tilaa arvioivan raportin mukaan korjausvaje ei ole viime vuosina pienentynyt. Haaste koskee kaikenlaista rakennuskantaa (kerros-, rivi- ja omakotitalot, vapaa-ajan asunnot, toimitilat, tuotantorakennukset ja julkiset rakennukset). Julkisella puolella panostetaan jo uudisrakentamisen laatuun ja vähähiilisyyteen, mutta samalla olemassa olevien rakennusten välttämättömiä korjauksia lykätään kestävämmällä tavalla ja ylläpidossa on puutteita. (ROTI 2021) Kulttuuriympäristöstrategian arvioinnissa todettiin myös, ettei julkisesta kiinteistönpidosta välity

myönteistä kuvaa. Uudisrakentamista priorisoidaan kulttuuriympäristön ylläpidon sijaan, eikä aktiivista ratkaisuhakuisuutta säilyttämiseen ilmene. Korjausavustusten riittämättömyys heikentää myös kestäväen kehityksen tavoitetta. Verotus ei tue rakennusten ylläpitoa ja korjaamista. (Oval Group 2021). Rakennusperinnön hoitoon tarkoitetut valtionavustukset ovatkin käsittämättömän pieniä verrattuna melkein mihin tahansa muihin perusparannusavustuksiin tai purkavan uudisrakentamisen kannusteisiin.

Päijät-Hämeen alueellinen vastuumuseo yhtyy Museoviraston lausunnossaan esittämiin näkökohtiin rakentamisen kokonaisuutta koskien, eikä toista samoja huomioita erikseen. Alueellisesta näkökulmasta museo tuo lisäksi esille seuraavaa.

Lakiesityksen perusteluissa on analysoitu lupajärjestelmään kohdistuvia ristipaineita melko laaja-alaisesti. Kuntien erilaisuudesta johtuvia haasteita ei niinkään. Lakiesityksen selityksessä on kuvattu, miten *palo- ja terveysturvallisuus, ympäristönsuojelu- ja museotoimi sekä kaupunkimittaus ovat osallistuneet rakennusvalvontaan. Yhä tärkeämmäksi on tullut rakennusvalvonnan ja kaavoituksen yhteistyö. Monissa suuremmissa kaupungeissa on jo vuosikymmenten ajan toiminut erityyppisiä toimielimiä ottamassa ennakkollisesti kantaa rakentamisen kaupunkikuvallisiin ja teknisiin erityiskysymyksiin.* Tällainen onkin erittäin toimiva menettely. Suuremmissa kunnissa on monialaista osaamista, kollegiaalinen verkosto ja usein tahtoa huolehtia kulttuuri- ja luonnonympäristöstä, jonka arvot myös tunnetaan. Alueellinen vastuumuseo työskentelee kuitenkin myös useiden pienten kuntien kanssa, ja kantaa huolta siitä, että niissä rakennusvalvontojen resurssit ovat usein hyvin niukat. Rakennusvalvojat saattavat vaihtua tiuhaan, ja heitä on vaikea löytää pieniin kuntiin. Monissa kunnissa ei myöskään ole omaa kaavoittajaa, ja rakennusvalvoja saattaa vastata myös teknisen johtajan tehtävistä. Uudisrakentamissäännöksiä saatetaan yhä edellyttää sellaisenaan korjauskohteeseen, eikä olla tietoisia siitä, että lainsäädäntö mahdollistaa normien soveltamisen korjausrakentamisessa. Suojelukohteiden korjaushankkeita useammin työpöydälleen saavat suurten kaupunkien rakennusvalvonnat osaavat soveltaa säädöksiä ja perustella poikkeamat. Kulttuuritoimea ei pienissä kunnissa yleensä ole, eikä paikallisia arvopiirteitä välttämättä tunneta kunnan hallinnossa. Kulttuuriympäristön huomioon ottaminen ei kuulu kenenkään tehtävänkuvaan. Tällainen resurssien puute vaikeuttaa kulttuuriympäristön arvojen huomioon ottamista ja asettaa arvoalueet asukkaineen hyvin epätasa-arvoiseen asemaan. Tämäkin nykytila tulee tunnistaa myös lakiesityksessä yhdeksi olemassa olevaksi haasteeksi.

184§ Rakentamisjärjestyksestä lausunnon pyytäminen alueelliselta vastuumuseolta on tärkeää lisätä pykälään, sillä se on kaavoittamattomilla alueilla tärkeä rakentamisen ohjaamisen työkalu, jossa tulee ottaa huomioon myös kulttuuriperinnön näkökohdat.

208§ Rakentamisluvalla haettaisiin jatkossa lupa kaikille asuinrakennuksille. Muiden käyttötarkoitusten kuin asumisen osalta lupakynnyksen ylittäisivät yli 30 m2 rakennukset tai yli 50m2 katokset. Säännöksessä on kuitenkin asetettu lisäehtoja, että rakentamislupaa voi edellyttää, mikäli rakentamisella on vaikutusta alueiden käytölle, kaupunkikuvalle, maisemalla, kulttuuriympäristöön tai ympäristönäkökohtiin. Kunta voi myös määrätä rakennusjärjestyksessään, mikäli joillakin alueilla edellytetään lupaa näistä syistä. Kulttuuriympäristöselvitykset ovat kuitenkin monin paikoin erittäin puutteellisia. Kun ottaa huomioon, että myös kuntien tietojärjestelmät ovat osin puutteellisia rakennusten, käytetyn rakennusoikeuden ja rakennusten inventointitietojen osalta, herää kysymys, miten niitä on mahdollista jatkossa seurata. Kysymys liittyy myös kulttuuriympäristön tilan seurantaan (14§). Epäselväksi jää, kenen arvioitavaksi luvanvaraisuus jää, miten ympäristön kehitystä pystytään valvomaan, ja miten suhtaudutaan esimerkiksi rakennuskantaan tai aluekohteisiin, joiden arvot on tunnistettu, mutta joilla ei ole suojelupäätöstä. Alle 30 m2 rajan jäävienkin rakennusten sijoittelu esimerkiksi ranta-alueille tai kyläalueelle voi johtaa kulttuuriympäristön tai maiseman arvojen heikkenemiseen tai uhata arkeologista kulttuuriperintöä.

215§ Maisematyölupiin liittyen on esiintynyt epäselvyyksiä tilanteissa, joissa toimenpiteet kohdentuvat valtakunnallisesti tai maakunnallisesti arvokkaille maisema-alueille, jotka sijoittuvat pelkän maakuntakaavan alueille. Näistä säädetään luonnonsuojelulaissa. Kun maisematyölupaa ei kuitenkaan edellytetä asema- ja yleiskaavoitettujen alueiden ulkopuolella, prosesseissa on ollut epäselvyyksiä, kuinka arvot turvataan. Tähän on kaivattu täsmennystä.

218§ Purkamisluvan edellytyksissä vanhentuneen asemakaavan alueella tulee ottaa huomioon, että suojelukysymys voi jäädä kokonaan ratkaisematta, mikäli kaavoitusmonopolia hallitseva kunta on haluton päivittämään vanhentunutta asemakaavaa ja Ely-keskus taas katsoo, että suojelu tulee tutkia asemakaavalla. Selvityksissä on havaittu, että lakien soveltamisessa on aiheutunut epäselviä valintatilanteita. Oikeuskäytäntö on ollut osin ristiriitaista ja osa päätöksistä vaikuttanut heikentäneen kuntien kaavoitusvelvollisuuden merkittävyyttä (Mikkilä 2016). Lakiesityksessä tarvitaan selkeys, veloitetaanko kunta päivittämään vanhentunut kaava tällaisessa tilanteessa vai ei. Vastaavasti asia tulee sen mukaisesti selkeyttää rakennusperintölaissa.

Purkamisedellytysten laajennus ei esityksen mukaan ulottuisi tilanteisiin, joissa on kysymys suojelutavoitteiden vuoksi säilytettävistä kohteista. Tulee kuitenkin täsmentää, millaiseen ja kenen arvioon tällainen päätös perustettaisiin. Kulttuurihistoriallisten rakennuksen kuntotutkimuksiin liittyy yleisenä ongelmana, että korjausrakennuskohteen vertailukohteena käytetään uudisrakentamisen normistoa ja laskennallisia elinkaaria. Tällöin rakennusosat näyttävät olevan elinkaarensa päässä, nykynormien vastaisia ja riskirakenteiksi luetaan sellaisiakin, jotka ovat toimineet kohteessa sata vuotta ongelmitta. Tällaisissa kohteissa tulisi edellyttää kuntotutkimuksen tekijältä erikoistumista.

227§ ja 228 § lausuntoa edellytetään pyytämään museoviranomaiselta kyseisten lakikohtien luvista silloin, kun kyseessä on kaava- tai lakisuojeeltu kohde, tai sijainti on valtakunnallisesti merkittävällä alueella. Kuten aiemminkin on todettu, rakennetun ympäristön asemakaavat, suojelutilanne ja inventoinnit eivät ole siinä määrin ajan tasalla, että alueet ja kohteet, joiden arvot on jo tunnistettu, olisivat vielä saaneet virallista suojelustatusta. Valtakunnallisten arvojen ohella myös maakunnalliset ja paikalliset arvot on voitava turvata siinä määrin, että museoviranomaisella on mahdollista reagoida, myös tilanteissa, joissa purkamisen on paketoitu rakentamislupa. Tämä voisi tapahtua lakiesityksen 190§ rakennustaitteen ja kaupunkikuvan vaalimiseen perustuen. Maakuntakaavassa määritellyt arvoalueet ovat myös oleellisia ja niille tarvitaan tässä yhteydessä maininta, oikeusvaikutteisuuden säilyttämisen ohessa. Asiakohta linkittyy kunnissa käytettävissä oleviin inventointitietovarantoihin, digitalisaatioon ja kulttuuriympäristön tilan seurantaan, joista tässä lausunnossa on edellä mainittu. Kuntien lupapalvelussaan käyttämässä karttatiedossa tulisi saada näkyville myös alueellinen ja paikallinen kulttuuriympäristön inventointitieto, jotta rakennusvalvonnat pystyvät reagoimaan asiaan.

304§ & 305§ Lakiesityksen selityksen mukaan *rakennuksen kunnossapitovelvollisuus on rakennuslainsäädännön keskeisiä periaatteita. --- Kunnossapidolla varmistetaan myös se, ettei rakennus aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Hyvin hoidettu rakennuskanta on tärkeä osa rakennetun ympäristön yleistä laatutasoa ja on omiaan edistämään yhteisön yleistä hyvinvointia. Myös matkailulle rakennuskannan yleisellä siisteydellä on merkitystä.* Rakennuksen kunnossapidon laiminlyöntiin puuttumisessa nykyinen laki on jättänyt rakennusvalvonnalle harkintavaltaa eikä säännöstä nähdä tarpeelliseksi muuttaa velvoittavuuden osalta. Selitysosassa todetaan myös, että *Kunnossapitovelvollisuuden laiminlyöntiin voidaan ja tulee puuttua riittävän ajoissa, jotta rakennus ei kunnossapidon laiminlyönnin takia muutu korjaus- ja käyttökelvottomaksi. Julkisyhteisön omistamat rakennukset, sotilastarkoituksiin rakennettuja lukuun ottamatta, eivät ole missään erityisasemassa tältä osin. Ongelmallisia ovat tilanteet, joissa rakennuksen omistajalta puuttuvat käytännössä taloudelliset edellytykset rakennuksen hoitamiseen.* Rakennuksen kunnossapitoa ja sen laiminlyöntiä koskevat pykälät ovat voimassa olevassa laissa osoittautuneet kuolleeksi kirjaimiksi. Pienemmissä kunnissa resurssisyty tai asenteet saattavat vaikuttaa siihen, ettei kunnostuskehotuksia edes anneta. Myös se vaikuttanee, ettei kehotus kuitenkaan yleensä johda mihinkään. Työkalut ovat täysin riittämättömät tämän keskeisen periaatteen toteuttamiseen silloin, kun syystä tai toisesta omistaja ei pidä rakennuksestaan huolta. Lakiesityksen tulisi ponnekkaammin vastata myös näihin tilanteisiin, sillä sekä kulttuuriperinnön vaaliminen että ilmastosityt edellyttävät siirtymää jatkuvan kunnossapidon kulttuuriin. Kulttuuriympäristön ja rakennussuojelun kannalta kunnossapitovelvollisuuden periaate on keskeinen. Lakiesityksen selityksessä on mainittu, että laiminlyönti tulisi olla rikkomusuhan alaista. Tarvitaan myös instrumentti, joka palkitsee kunnossapidosta ja korjaamisesta. Vastaavat työkalut tarvitaan käyttöön 310§ hylätty rakennus kohdalla.

Lakiuudistus edellyttää Päijät-Hämeen alueellisen vastuumuseon näkökulmasta taustalleen täydentävää tutkimustietoa, kokonaisvaltaista tarkastelua ja analyysia, jotta säädösohjauksella pystytään vastaamaan asetettuihin tavoitteisiin, tunnistettuihin haasteisiin ja tulevaisuuden tarpeisiin. Tämä edellyttää myös tietoisuutta sellaisista toimintatavoista, jotka voivat aiheuttaa kielteisiä vaikutuksia esimerkiksi kulttuuri- ja luonnonympäristölle tai toimia esteenä kestäväen kehityksen ja ilmastotavoitteiden saavuttamiselle.

Lahten museot / Päijät-Hämeen alueellinen vastuumuseo

tutkimuspäällikkö	Hannu Takala
rakennustutkija	Reetta Nousiainen
rakennustutkija	Roosa Ruotsalainen
tutkija, korjausrakentamisen asiantuntija	Anssi Malinen
tutkija, arkeologi	Esko Tikkala

Tiedoksi Museovirasto

Viitteet

Davosin julistus 2018. Kohti korkealaatuista eurooppalaista rakennuskulttuuria.

HE 87/2017. Faron sopimus, Euroopan neuvoston puiteyleissopimus kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä.

HE 194/2018. Museolaki.

Helander, V. & Sundman. M 1982. *Miltä näyttää maamme. Ympäristön muutos ja rakennusperinnön kohtalo.*

Huuhka, S. et al. 2021. *Purkaa vai korjata. Hiilijalanjälkivaikutukset, elinkaarikustannukset ja ohjauskeinot.* Ympäristöministeriö.

Mikkilä, M. 2016. *Selvitys rakennuksen purkamislupakäytännöstä sekä rakennussuojelusta maakunta- ja yleiskaavoissa.* Ympäristöministeriö.

Museolaki 314/2019.

Oval Group 2021. *Kulttuuriympäristöstrategian (2014–2020) arviointi.*

ROTI 2021. *Rakennetun omaisuuden tila.*

Rättilä, T. & Rinne, J. 2016. *Kuntademokratia kaksilla raiteilla.* KKS tutkimusjulkaisusarja nro 96.

Viljanen, J. et al. 2014. *Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?* Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto

ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti.

Ympäristöministeriö 2014. *Kulttuuriympäristöstrategia 2014–2020.*

Ympäristöministeriö 2014. *Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013.* Suomen ympäristö 1/2014.

Ympäristöministeriö 2018. *Keskustelupaperi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamiseksi.*