

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Kulttuuriperintöalan asiantuntijajärjestö ICOMOS:in Suomen osasto ry on tutustunut rakentamislain muutosehdotuksiin. Lausumme purkamislupasääntelyä koskevista osuuksista (56§, 179§, 182§).

Hallitus on muuttamassa vuonna 2023 säädettyä rakentamislakia helpottamalla purkamisluvan myöntämisedellytyksiä ja rajaamalla valitusoikeuksia. Muutosesitykset on valmisteltu ilman kokemusta edellisellä hallituskaudella hyväksytyin, mutta ei vielä voimassa olevan rakentamislain toimivuudesta. Ehdotuksista tunnistaa kiireen luoman kapean näkökulman. Suojelemattomien rakennuksen purkamisesta tehdään äärimmäisen helppoa ja suojeltujenkin rakennusten purkamismahdollisuuksia edistetään. Erityisen uhanalaisiksi jäisivät paikallisesti arvokkaat arkiympäristöt.

Uuden rakentamislain on määrä tulla voimaan nyt ehdotettuine muutoksineen 1.1.2025. ICOMOSin Suomen osasto ry pitää aikataulua liian tiukkana. Purkamista helpottamaan räätälöidyt muutokset tarvitsevat uutta kokonaisharkintaa. Ehdotetut muutokset valitusoikeudesta tarvitsevat myös perustuslaillista arviointia. Suomen perustuslaissa (2§, 6§, 20§, 21§ ja 22§) todetaan, että julkisen vallan on turvattava kansalaisille oikeus osallistua ja vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, mitä näillä lakimuutoksilla pyritään estämään. Valitusoikeutta koskevat säännökset eivät esitettyjen muutosten myötä selkeydy, vaan avaavat tietä uusille ongelmille ja tulkinnoille ja viime kädessä päätöksistä valittamiselle. Esitetyt muutokset eivät edistä sitä, että lopputuloksesta riippumatta lainkäytön tulee olla ennakoitavaa.

Suomen valtiota sitovat kansainväliset sopimukset, jotka on asetuksella saatettu voimaan. Niin kutsutussa Århusin yleissopimuksessa (SopS 122/2004) ja Faron puiteyleissopimuksessa (SopS 50/2018) todetaan, että sopimukseen sitoutunut valtio takaa kansalaisille oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa. Davosin julistuksen mukaan rakennuskulttuuri on yhteinen hyödyke, josta hallitusten, järjestöjen ja

yksityisen sektorin on kannettava yhdessä vastuuta. Valtioneuvoston tuoreet periaatepäätökset arkkitehtuuripoliittisesta ohjelmasta (2022–2035) ja kulttuuriperintöstrategiasta 2023–2030 painottavat myös kansalaisten osallistamista. Kansallisen maailmanperintöstrategian yhdeksi toimenpiteeksi on määritelty: “turvataan kansainvälisten asiantuntijajärjestöjen kansallisten osastojen mahdollisuudet toimia asiantuntijoina”. Purkamisluvan myöntämisedellytysten muutokset ja lakiehdotuksen valitusoikeuteen suunnitellut rajoitukset heikentävät rakennettuun ympäristöön liittyvien arvojen huomioon ottamista päätöksenteossa.

Suomen valtio on sitoutunut myös kansallisiin ja kansainvälisiin kestävyys- ja ilmastotavoitteisiin. Ehdotetut muutokset edistävät purkamista ensimmäisenä vaihtoehtona rakennusten kuntoa arvioitaessa tai uutta käyttöä harkitessa. Kestävyysnäkökulmasta purkamisen sujuvoittaminen on edesvastuutonta. Talojen tuottaminen on vaatinut paljon pääomia, energiaa ja luovaa työtä. Purkava uudisrakentaminen aiheuttaa tutkitusti ilmastonmuutosta kiihdyttävän hiilipiikin. Rakennusten purkaminen edistää samalla luontokatoa, koska pitkälle jalostetut rakennusmateriaalit ovat viime kädessä peräisin luonnosta. Samalla hävitetään ihmisille tuttua ja turvallista asuinympäristöä.

Käyttökelpoisten ja ehjien rakennusten tuhoaminen ei ole kansantaloudellisesti mielekästä. Rakennettuun ympäristöön on sitoutunut valtaosa maamme kansallisomaisuudesta. Lyhytnäköistä voitontavoittelua tukevat, yksityistaloudelliset laskelmat hyödyttävät vain kiinteistönjalostusta. Suomen modernia arkkitehtuuria ja alueita arvostetaan kansainvälisestikin. Niiden hävittäminen on mainehaitta maallemme. Sivistysvaltio kantaa vastuuta rakennetusta kulttuuriperinnöstä.

56 § Purkamisluvan edellytykset

Yleistä

Hallituksen tarkoituksena on helpottaa purkamista. Helpotukset kohdistuisivat myös suojeltuun rakennuskantaan. Nyt lausunnolla olevassa esityksessä todetaan, että rakentamislain mukaisen purkamisluvan edellytykset on koettu vaikeiksi tulkita (s. 10). Esitetyt muutokset eivät rajoitu epäselvyyttä aiheuttaneeseen 2 momenttiin, vaan ulottuvat koko pykälään. Ehdotettu säännös ei ole edelleenkaan selkeä kaikilta osin. Sääntelyn monitulkintaisuus ei ole kenenkään etu.

Purkamisluvan myöntämisessä ei enää edellytettäisi sitä, että purkaminen ei saa vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Ehdotetun 1 momentin mukaan rakennuksen saisi purkaa, jos kaava, joka ei ole vanhentunut, sallii purkamisen eikä rakennusta ole suojeltu lain nojalla. Kaavoittamattomalla alueella edellytyksenä olisi ainoastaan, että rakennuksen purkaminen ei saa aiheuttaa haittaa tulevalle kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti koskien asemakaavassa suojeltuja kunnan omistamia rakennuksia. Uuden momentin perusteella kunnanvaltuusto voisi myöntää luvan tällaisen rakennuksen purkamiseen ilman, että sen edellytyksenä olisi poikkeamispäätös

asemakaavan suojelumerkinnästä tai -määräyksestä. Kuten Helsingin hallinto-oikeus on jo todennutkin 14.2.2024 antamassaan lausunnossa rakentamislain korjaussarjan ehdotuksista, yhdessä valitusoikeuteen suunniteltujen rajoitusten kanssa nämä purkamisluvan myöntämisedellytysten muutokset ovat omiaan heikentämään rakennettuun ympäristöön liittyvien arvojen huomioon ottamista päätöksenteossa.

Purkamisluvan toimivalta

Purkamisluvan edellytykset liittyvät olennaisesti alueidenkäytön ohjaukseen. Toimivaltaisen lupaviranomaisen tulee arvioida aina purkamisen sallittavuutta alueidenkäytön ohjauksen kannalta. Alueidenkäytön ohjaus on kunnan ja kuntalaisten itsehallinnon perustuslaissa turvattua ydinsisältöä. Kunnalle kuuluu oikeus itse määrittellä toimivalta alueidenkäytön ohjaukseen kuuluvissa ja niitä toteuttavissa viranomaisprosesseissa ja päätöksissä lain asettamissa rajoissa. Kun lainsäätävä puuttuu alueidenkäytön ohjauskokonaisuuteen, tulee sen tapahtua kunnallista itsehallintoa kunnioittaen.

Esityksen mukaan toimivallan osalta palattaisiin osin maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen sääntelyyn, jossa purkamisluvasta päättää aina rakennusvalvontaviranomainen (MRL 130 §). Kuitenkin tilanteissa, joissa on kysymys luvan myöntämisestä asemakaavalla suojellun rakennuksen purkamiseen, toimivalta kuuluisi kunnanvaltuustolle. Muutoksen perusteluna mainitaan ”selvyys”. Vetoamalla ”selvyyteen” purkamisen lupatoimivallan kohdalla on haettua. Kunta voi omassa hallintosäännössään rakentamislain nykyisen 56 §:n pohjalta itse ratkaista, mille viranomaistaholle purkamisen lupatoimivalta osoitetaan. Jos toimivalta osoitetaan rakennusvalvontaviranomaiselle, on rakennusvalvonnan kysyttävä kaavoituksesta vastaavalta kunnan viranhaltijalta tai toimielimeltä vähintäänkin kannanotto.

Purkamisluvan edellytykset

Rakennuslain muutosesityksessä purkamisen salliminen laajenisi verrattuna aiempaan. Erityisen monitulkintainen on rakennuksen sijaintiin kytketty purkamisen helpottaminen (56 § 1 mom.).

Muiden kuin suojeltujen rakennusten purkaminen sallittaisiin purkumateriaalin uudelleenkäytön tai kierrätyksen perusteella. Rakentamislain purkamisluvan edellytyksiä koskeva 56 §:n 2 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että purkamisluvan edellytyksenä olevaa kaavoituksellisen haitattomuuden kieltoa ei sovelleta, jos purettava rakennus sijaitsee kunnassa, jossa rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan. Rakennuksen sijaintiin liittyvä edellytys on siten esityksessä laajentunut koskemaan koko kuntaa, kun alkuperäisessä 56 §:ssä sijaintiedellytys on rajattu alueeseen, jolla rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan. Sijaintia koskeva oikeusohjetta sovelletaan täten koko taloudellisesti taantuvan kunnan alueella, vaikka rakennusten arvonmenetyksellä olisi hyvinkin paikallista. Tällä hetkellä enemmistö kunnista on määritelty taloudellisesti taantuviksi. Tämä purkukriteeri olisi varsin yleisesti ja sujuvasti käytettävissä ilman kokonaisharkintaa. Purkamisen edellytyksenä on tällöin, että purkaminen johtaa purkumateriaalien

uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen – edellisen hallituksen hyväksymä vaatimus purkumateriaalien merkittävästä uudelleenkäytöstä tai kierrätyksestä on poistettu.

Lakiesityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan purkumateriaalin uudelleenkäytön tai kierrättämisen edellytyksen täyttymiseen riittäisi pienikin määrä (s. 43). Siis ikkunan tai oven uudelleenkäyttö riittää. Toisaalta on myönteistä, että pelkästään sijainnin perusteella tapahtuva purkaminen rajautuisi pois niissä kunnissa, joita ei ole lueta taloudellisesti taantuviin.

Materiaalin uudelleenkäytön tai kierrätyksen kautta sallittava, muun kuin suojellun rakennuksen purkaminen olisi esityksen mukaan aina sovellettavissa kaikissa kunnissa, jos rakennukselle ei ole enää osoitettavissa käyttötarkoitusta. Käyttötarkoituksen osoittamisen kriteerejä ei ole perusteluissa avattu. Purkamislupaa hakeva voi aina väittää, ettei purettavaksi haluttavalle kohteelle löydy käyttötarkoitusta. Sama koskisi tilanteita, joissa rakennuksen kunto ja korjausmahdollisuudet ovat huonot. Laajennus on todella merkittävä. Tämä voi johtaa tarkoitushaluisen rakennuksen ylläpidon laiminlyöntiin. Rakennuksen kunnan ja korjausmahdollisuuksien osalta perusteluissa viitataan rakennuksen huonokuntoisuuteen ja siihen, ettei korjaaminen olisi enää kustannustehokasta. Kustannuksiin on helppo vedota purkamislupaa haettaessa ja väittää, että korjaaminen tulisi liian kalliiksi. Kysymys on aina siitä, minkä taseisia korjauksia esitetään.

Säännös on sijoitettu 56 §:n 3 momenttiin ja se koskee sanamuotonsa mukaan kaikkia muita rakennuksia paitsi jo suojeltuja. Tunnettua on, että suojeluprosessit, tapahtuivat ne sitten kaavoituksen tai rakennusperintölain kautta, ovat aikaa vieviä. Ainoat nopeat keinot estää ei-suojellun rakennuksen purkaminen momentin tarkoittamissa tilanteissa olisi kunnan asettama rakennuskielto tai rakennusperintölain kautta määrättävä vaarantamiskielto.

Uutena sääntelyä on esityksessä annettu mahdollisuus myöntää purkamislupa asemakaavalla suojellun rakennuksen purkamiseen. Poikkeuksena olisivat kuitenkin rakennukset, joilla on valtakunnallista merkitystä. Toimivaltaa käyttäisi edellä esitetyn mukaisesti näissä tilanteissa kunnanvaltuusto. Edellytyksiä olisi viisi, joiden kaikkien tulisi täytyä.

Tämä käsittämätön säännös toteuttaa johdonmukaisesti hallituksen tavoitetta lupien sujuvoittamisesta. Merkillisin on edellytys, jonka mukaan tällä perusteella purettavan rakennuksen tulisi olla kunnan omistuksessa. Rakentamista koskevan lainsäädännön eräs johtavia periaatteita on vuosikymmenten ajan ollut, ettei kunta kiinteistön ja rakennuksen omistajana ole missään erityisasemassa muihin omistajatahoihin verrattuna. Nyt tämä periaate esitetään sivuutettavaksi. Lakiesityksen yleisperusteluissa mainitaan esimerkkinä tilanne, jossa kunnan omistama koulurakennus voi olla suojeltu, mutta niin huonossa kunnossa, että sen käyttäminen on jouduttu kieltämään (s. 10). Erityisperusteluissa esimerkkinä mainitaan RKY-merkinnällä varustettu, käyttökiellossa oleva koulu tai päiväkotia (s. 43). Tähän perusteluun voi todeta, ettei RKY-merkintä vielä tarkoita, että rakennus on asemakaavalla suojeltu. Säännös avaisi toteutuessaan mahdollisuuksia sille, että purettavaksi haluttava ja suojeltu kohde luovutettaisiin nimellistä

korvausta vastaan tai muun oikeustoimen turvin kunnalle, jotta kunnan omistusta koskeva edellytys täyttyisi. Asemakaavalla suojeltujen rakennusten purkamista ei pitäisi kannustaa. Kuntien tulisi päinvastoin toimia esimerkillisinä kiinteistönhaltijoina ja vaalia arvokasta rakennusperintöä. Nyt esitetty lakimuutos sallisi kunnille kuitenkin eri vapauksia jopa suojeltujenkin rakennustensa purkamiseen.

Purkumateriaalin kierrätykseen viittaaminen aiheuttaa sekin tulkintaongelmia. Onhan rakennusjätteen lajittelu jo nykyisin välttämätöntä. Hallitus ilmeisesti tavoittelee kuitenkin purkamisen mahdollisimman laajaa sallimista, koska lain perustelutekstiin kirjattu varmuuden vuoksi, että purkumateriaalin kierrätyksessä pienikin määrä riittää (s 43). Lakia uudistettaessa olisi syytä muistaa, että parhaatkin purkumateriaalin kierrätysmenetelmät tuottavat aina hukkamateriaalia ja vaativat energiaa. Rakennusosien kierrättäminen murskaamalla niitä tienpohjaksi on kestävämpi resurssien tuhlausta.

182 § Valitusoikeus purkamisluvasta

Purkamisluvan valitusoikeutta koskeva muutosesitys toteuttaa hallituksen sujuvoittamistavoitetta rajoittamalla rakennetun ympäristön asiantuntijoiden vaikutusmahdollisuuksia. Rekisteröityjen yhteisöjen, joiden toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen, valitusoikeus suojellun tai muun historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen purkamisen luvasta poistuisi. Esitetyn muutoksen jälkeen kunnan jäsenenä, yksittäisenä kuntalaisena tai kunnassa kotipaikan omaavana yhteisönä, ja toimialueellaan rekisteröidyllä yhteisöllä ei olisi valitusoikeutta rakentamis- ja purkamisluvasta, joka koskisi suojellun taikka muun historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen purkamista. Valitusoikeutta mainituilla tahoilla ei olisi myöskään valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävien suojeltujen rakennuskohteiden osalta.

Rakennetun ympäristön asiantuntijajärjestöissä toimii keskeinen osa alan asiantuntijoista yliopistojen professoreista, keskeisten oppikirjojen ja ympäristöselvitysten tekijöistä ympäristö-, kulttuuriperintö- ja muussa hallinnossa työskenteleviin. Kutistuvan hallinnon realiteetissa tämän asiantuntijuuden kieltäminen sujuvoittamisen nimissä on lyhytnäköistä, kansallisten etujen vastaista yksisilmäisyyttä. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan on linjattu: ”Osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet ovat demokraattisen yhteiskunnan perusta.” Muutos on merkittävä verrattuna myös maankäyttö- ja rakennuslakiin, joka antaa valitusoikeuden purkamisluvasta kaikille kunnan jäsenille. Osasto myös huomauttaa, että esitetty valitusoikeuden poistaminen järjestöiltä tarkoittaisi, ettei järjestöillä myöskään olisi jatkossa mitään esityksenteko- tai asianosaisasemaa suhteessa kuntaan, joka esimerkiksi laiminlöisi kunnassa olevien rakennusten kunnossapidon valvonnan, joka kuuluu kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle rakentamislain 141 §:n mukaan.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja museoviranomaisen valitusoikeus supistuisi koskemaan vain valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävien rakennusten

purkamislupapäätöksiä. Kaavalla suojellut kohteet, jotka on arvioitu purkuhetkellä ainoastaan paikallisesti merkittäviksi, jäisivät em. viranomaisten valitusoikeuden ulkopuolelle. Valitusoikeus palautuisi tältä osin noudattamaan maankäyttö- ja rakennuslakia (MRL 192 §).

Vastaavat muutokset tulisivat valitusoikeutta rakentamisluvasta koskevaan 179 §:ään siltä osin kuin on kysymys rakentamisluvan mukaisesta rakentamisesta, joka merkitsee purkamislupaa edellyttävän valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävän rakennuksen purkamista.

Perusteluita esitetulle muutokselle purkamisluvan valitusoikeuteen ei esitetä. Viranomaisten toimintaa koskevassa arvioinnissa todetaan lakonisesti, että museoviranomaisten toiminta vaikeutuisi valitusoikeuden poistamisen myötä (s. 20). Esityksen suhdetta perustuslakiin koskevassa osiossa on vain todettu, että esitettävä muutos toteutuessaan kaventaa valitusoikeutta purkamislupapäätöksestä (s. 58).

On erityisen huolestuttavaa, että esitys sivuuttaa kokonaan valitusoikeuden rajoittamisen suhteen perustuslain lukuiset asiaa koskevat säännökset. Näitä ovat mm. vastuuta ympäristöstä koskeva perustuslain 20 §, oikeusturvaa koskeva perustuslain 21 § sekä perusoikeuksien turvaamista koskeva perustuslain 22 §. Perustuslain 106 §:n oikeusohje vahvistaa etusijan perustuslaille. Lisäksi arvioitaviksi tulevat eräät Suomea sitovat kansainväliset sopimukset. Kulttuuriympäristön asiantuntijajärjestö ICOMOS:in Suomen osasto painottaa, että esitetty valitusoikeuden supistaminen on merkitykseltään sitä luokkaa, että esityksestä tulee hankkia eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

ICOMOS:in Suomen osasto ry katsoo, että tätä rakentamislain korjaussarjaa ei tule hyväksyä. Purkamista ei saa vauhdittaa eikä valitusoikeuksia rajata. Museoviranomaisten oikeuksia ei tule rajoittaa. Kansalaisille ja kansalaisjärjestöille on varmistettava oikeus vaikuttaa ympäristöönsä. Muutosesitykset eivät tue demokratiaa ja oikeusvaltiota, joka perustuu avoimuudelle ja kansalaisten oikeudelle vaikuttaa ympäristöönsä.

2. Esityksen mukaan Ilmastaselvityksessä tulisi raportoida uuden rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki. Asetusvalmistelun helpottamista varten kysymme, tulisiko näkemyksesi mukaan vähähiilisyysarviointi tehdä rakennukselle sekä rakennuspaikalle (rakennuspaikalla tarkoitetaan mm. rakennuksen perustuksia), vaikka hiilijalanjäljen raja-arvot on suunniteltu koskevan vain rakennusta?

Vastaus:

A: Ilmastaselvityksen tulisi sisältää vain rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki

B: Ilmastaselvityksen tulisi sisältää rakennuksen sekä rakennuspaikan hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki

-

3. Minkälaisia taloudellisia vaikutuksia arvioit esitetyillä muutoksilla olevan edustamasi tahon kannalta?

-

4. Kommentteja alueidenkäyttölain 57, 188 a ja 197 §:stä

-

5. Kommentteja ympäristönsuojelulain 156 b §:stä

-

6. Kommentteja laista viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympärisövaikutusten arvioinnista annetun lain 7 §:n muuttamisesta

-

Marianne Lehtimäki
ICOMOS:in Suomen osasto ry, puheenjohtaja