

EDUSKUNNAN
SIVISTYSVALIOKUNTAHelsingissä,
20 päivänä maaliskuuta 1984

Lausunto n:o 1

Laki- ja talousvaliokunnalle

Laki- ja talousvaliokunta on 16 päivänä kesäkuuta 1983 päivätyllä kirjeellään eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt sivistysvaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 45 (1983 vp.) rakennussuojelua koskevaksi lainsäädännöksi, johon sisältyvät lakiehdotukset rakennussuojelulain ja rakennuslain muuttamisesta.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuuluttavina osastopäällikkö Markku Linna ja nuorempi hallitussihteeri Pirkko Metsäranta opetusministeriöstä, ylijohtaja Olavi Syrjänen sisäasiainministeriöstä (ympäristöministeriöstä), lainsäädäntöneuvos Jarmo Vuorinen oikeusministeriöstä, osastonjohtaja Antero Sinisalo ja toimistopäällikkö Pekka Kärki museovirastosta, osastopäällikkö Esko Lehtonen Uudenmaan lääninhallituksesta, vt. vanhempi lääninsihteeri Heikki Jukarainen Hämeen lääninhallituksesta, professori Hannu T. Klami Turun yliopistosta, varatuomari Antero Oksanen Suomen Kunnallisliitosta edustaen samalla Finlands svenska kommunförbundet, yliarkkitehti Pertti Meurman Suomen Kaupunkiliitosta, lakimies Antti Iso-Koivisto Seutusuunnittelun Keskusliitosta, kaavoituspäällikkö Jussi Pfeifer Porvoon kaupungista, kaupunginjohtaja Pekka Paavola ja kaavoituspäällikkö Markku Terämaa Tampereen kaupungista, toimitusjohtaja Gretel Johansson ja arkkitehti Lasse Heikkinen Pohjan kunnan Ruukkiprojektista, puheenjohtaja, museonjohtaja Knut Drake Museopoliittisesta yhdistyksestä, puheenjohtaja, filosofian tohtori Riitta Nikula ja varapuheenjohtaja, arkkitehti Maija Kairamo Rakennustaiteen Seurasta, jälkimäinen samalla myös Suomen Arkkitehtiliiton ja Yhteiskuntasuunnittelun Seuran edustajana, arkkitehti Kari Kolehmainen Maatalouskeskusten Liitosta, varatuomari Hannu Rautiainen Suomen Rakennusteollisuusliitosta, toiminnanjohtaja Kauko V. Niinisalo Kulttuuriperinnön Säätiön Tuki -nimisestä yhdistyksestä sekä johtaja Esa Mattinen Tampella Oy:stä.

Sivistysvaliokunta esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esityksen keskeinen
sisältö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta annettu laki korvattaisiin uudella rakennussuojelulla. Lisäksi ehdotetaan, että rakennuslakiin lisättäisiin rakennussuojelua koskevia säännöksiä.

Hallituksen esityksen tavoitteena on rakennussuojelun painopisteen siirtäminen kaavoitetuilla alueilla rakennuslain soveltamisalalle siten, että vastaisuudessa näillä alueilla rakennuksia suojeltaisiin pääasiassa rakennuslain nojalla. Vain niissä tapauksissa, joissa rakennuslain säännösten nojalla ei voitaisi ainakaan riittävästi turvata rakennuksen pysyvää säilymistä, sovellettaisiin rakennussuojelulakia.

Rakennussuojelulakia puolestaan sovellettaisiin lähinnä kaavoittamattomilla alueilla. Rakennussuojelulain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että suojelluiksi voitaisiin saattaa, paitsi yksittäisiä rakennuksia ja rakennusryhmiä, suppeahkoja yhtenäisiä kokonaisuuksia. Rakennussuojelulakiehdotukseen on sisällytetty aikaisempaa tarkemmat korvaussäännökset, joiden lähtökohtana on rakennuksen tavanomaisen käytötavan suojeleminen.

Valiokunnan kannanotot

Rakennusten suojelu ja säilyttäminen on kulttuuriyhteiskunnan saavutusten ja perusarvojen taltioimista, joka kuuluu kaikille itseään sivistyskansana pitävälle kansakunnalle. Sen tulee olla yhtä itsestään selvää kuin muunkin kansallisen kulttuuriperinnön vaaliminen. Tämä onkin viime aikoina tiedostettu aikaisempaa selvemmin ja rakennussuojeluun on viime vuosina kiinnitetty entistä enemmän julkista huomiota. Tämän seurauksena kansalaismielipide on muuttunut aikaisempaa huomattavasti myönteisemmäksi raken-

nussuojeluun nähden. Voimassa olevan kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta annetun lain avulla ei ole kyetty riittävästi huolehtimaan arvokkaiden rakennusten tai rakennusympäristöjen suojelusta. Myöskään rakennuslain mukainen kaavoituksella tapahtuva rakennussuojelu ei ole muodostunut riittävän tehokkaaksi keinoksi suojelutavoitteiden toteuttamiseksi. Näin ollen rakennussuojelulainsäädännön uudistaminen on valiokunnan mielestä tarpeellista ja tarkoituksenmukaista. Valiokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Hallituksen esityksen tavoitteiden ja päämäärien toteuttaminen edellyttää valiokunnan mielestä seuraavien näkökohtien huomioon ottamista:

— Kulttuurihistorian kannalta on tärkeää, että *suojelukohteina on monenlaisia rakennuksia*. Lisäksi on otettava huomioon eri aikakaudet kokonaiskuvan saamiseksi.

— Yhteiskunnalla tulee olla *riittävät varat* suojelutavoitteiden toteuttamiseksi. Varoja tarvitaan muun muassa asiantuntevan ja riittävän viranomaisorganisaation luomiseen ja ylläpitämiseen, suojelukohteiden omistajille myönnettäviin kunnossapito- ja perusparannusavustuksiin sekä tarvittaessa suojelukohteiden lunastamiseen yhteiskunnalle.

Valiokunta korostaa, että yhteiskunnan tulisi rakennussuojelua koskevien säännösten tarkistamisen ohella kiinnittää entistä suurempi huomio riittävien varojen hankkimiseksi tähän tarkoitukseen. Ellei näin menetellä, parhaimmataan suojelua koskevat säännökset eivät auta asetettujen tavoitteiden toteuttamisessa.

Avustusten myöntäminen rakennuksen omistajalle suojelumääräyksen edellyttämien toimenpiteiden suorittamiseksi on valiokunnan mielestä välttämätöntä. Lakiehdotuksen 21 §:ään sisältyvän säännöksen merkitys jää kuitenkin käytännössä suhteellisen vähäiseksi, ellei valtion tulo- ja menoarvioon sisältyviä määrärahoja koroteta huomattavasti.

Rakennussuojelun tehostamiseksi tulisi valiokunnan käsityksen mukaan voida myöntää suojelumääräyksen kohteeksi joutuvan rakennuksen omistajalle myös halpakorkoista lainaa suojelutavoitteiden toteuttamiseksi. Rakennussuojelun edistämiseksi tulisi muutoinkin kehittää avustus- ja lainoitusjärjestelmiä nykyisestään. Mm. asuntojen perusparannuslainojen ja maatalouslainojen ehtoja pitäisi muuttaa niin, että sallittaisiin myös suurien asuntojen ja maatilojen korjaaminen

sekä rakennussuojelusta johtuvien mahdollisesti normaalia suurempien korjauskustannusten kattaminen. Teollisuusrakennusten suojelua varten ei edes ole minkäänlaista säännönmukaista lainoitus- tai avustustoimintaa.

— Kaikille hallinnon tasoille on saatava *riittävä asiantuntemus* ja riittävät asiantuntijavoimat. Valiokunnan käsityksen mukaan keskeiseksi ongelmaksi lain käytännön toteutuksessa muodostuu lääninhallitusten ja museoviraston riittämätön organisaatio. Näillä viranomaisilla ei nykyisin käytettävissään olevin voimavaroin ole mahdollisuuksia lain edellyttämään valvontaan maan eri puolilla. Rakennussuojelun käytännön toteuttamiseksi on välttämätöntä, että museoviraston henkilökuntaa lisätään ja sen käytettävissä on aikaisempaa monipuolisempi asiantuntemus esimerkiksi rakennusten peruskorjaustekniikan ja -kustannusten alalta. Läänien ympäristönsuojelutoimistoihin on saatava Ruotsin lääninantikvaareja vastaavasti antikvaarisen asiantuntemuksen virkamiehiä, jotka hoitaisivat muinaismuistoihin ja rakennettuun ympäristöön liittyvät suojeluasiat. Myös ympäristöministeriöön on saatava rakennussuojelun kulttuurihistoriallisen puolen asiantuntemusta. Kunnallisen tason asiantuntija-, valistus- ja neuvontaeliminä voivat parhaiten toimia seutukaavaliitot, maakuntaliitot, maakuntamuseot ja paikallismuseot.

— Lain toimivuuden edellytyksenä on myös, että lain soveltamista valvovilla viranomaisilla on *riittävät perustiedot suojeltavista kohteista*. Tätä varten tarvittaisiin ajan tasalla olevia inventointiluetteloja. Historiallisesti arvokkaiden rakennettujen ympäristöjen inventointeja varten olisi myös harkittava erityisen määrärahan varaamista pienten kuntien avustamiseen inventointien jouduttamiseksi.

— Suojeltavat rakennukset on pyrittävä *säilyttämään jatkuvassa käytössä*. Tällöin suojeltava kohde on osa arkipäivän kulttuuria ja siitä aiheutuvat kustannukset ovat yleensä huomattavasti vähäisemmät kuin silloin, jos rakennus on tyhjillään tai museokäytössä.

— Suojelun toteuttaminen edellyttää, että *myös muussa lainsäädännössä* tarpeellisessa määrin *otetaan huomioon suojeluintressit* ja tuetaan suojelua. Tällaisia ovat muun muassa edellä mainitut asuntojen perusparantamislainoja koskevat säännökset sekä eräät verotussäännökset. Erityisesti verotuslainsäädännössä olisi valiokunnan käsityksen mukaan tässä suhteessa huomattavasti kehittämisen varaa. Nykyinen asuntoedun verotus on johtanut siihen, että muun muassa useat

pappilat ja ruukinasunnnot ovat tyhjentyneet ja asuntojen ylläpito vaikeutunut. Rakennusten perusparantaminen puolestaan johtaa verotusarvon korottamiseen. Tällöin varsinkin isot maalaistalot ovat vaarassa jäädä kylmilleen.

— *Myönteistä asennetta* rakennussuojelua kohtaan on edelleen herätettävä ja ylläpidettävä. Tämä edellyttää jatkuvaa kasvatusta, tiedotusta ja neuvontaa. Pitäisi päästä siihen, että käyttökelpoisen omaisuuden säilyttäminen ja kunnossapitäminen on itsestään selvää ja että rakennusten säilyminen ja asianmukainen hoito perustuu ennen muuta rakennusten omistajien omaehtoiisiin toimiin.

Lisäksi valiokunta esittää seuraavat rakennussuojelulakiin kohdistuvat yksityiskohtaiset huomautukset.

Rakennussuojelulaki

4 §. Pykälän 2 momentissa valiokunta kiinnittää huomiota rakennussuojelulain ulkopuolelle jäävään kirkon rakennusperinnön suojeluun. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kirkkolain määräykset muutostöiden alistamisesta museovirastolle eivät aina ole osoittautuneet riittäviksi. Epäselvyyttä ovat myös aiheuttaneet seurakunnan omistamat muut rakennukset kuin kirkot ja kelloapulit kuten pappilat ja seurakuntakodit. Valiokunta esittää, että hallitus saattaisi tämän epäkohdan asianomaisten kirkollisten viranomaisten tietoon asianmukaisia lainsäädäntötoimenpiteitä varten.

Pykälän 3 momentista valiokunta toteaa, että osa julkisyhteisöjen ns. monumentaalirakennuksista on jo arkkitehtonisesti niin arvokkaita, että niiden suojelu on kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämisen kannalta ehdottoman välttämätöntä. Tämän vuoksi valiokunta korostaa myös valtion velvollisuutta suojella rakennuksiaan.

7 ja 9 §. Suojelusityksen tekemiseen oikeutettujen piiriä ehdotetaan lakiehdotuksen 7 §:ssä laajennettavaksi nykyisestään. Tämä on johdonmukaista lain yleisten pyrkimysten kanssa. Valiokunta katsoo, että myös maakuntaliitot voisivat olla suojelusityksen tekoon oikeutettuja.

Toisaalta valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa on arvioitu, että erityisesti kaikille rakennuksen sijaintipaikkakunnalla toimiville rekisteröidyille yhdistyksille ehdotettu esityksen teko-oikeus saattaa johtaa haitantekotarkoituksessa tehtäviin suojelusityksiin. Tämän johdosta

valiokunta toteaa hallituksen esityksen perustelujen täydennykseksi, että lääninhallitus on velvolinen yleisten hallintomenettelyä koskevien säännösten mukaan ennen väliaikaista kieltä koskevan päätöksen tekemistä selvittämään, että kyseessä saattaa olla rakennussuojelulaissa tarkoitettu suojelukohde. Tästä on nimenomainen säännös lakiehdotuksen 9 §:ssä. Ellei ehdotettu suojelukohde ole yleisesti tunnettu tai esimerkiksi asianomaista kuntaa koskevassa inventointiluettelossa mainittu, lääninhallituksen on pyydettävä lausunnot sopiviksi asiantuntijoiksi katsomiltaan tahoilta kuten esimerkiksi kunnalta, maakuntamuseolta, maakuntaliitolta tai seutukaavaliitolta. Väliaikaisen kiellon määrääminen ei siten ole automaatio vaan virkavastuuseen perustuvaa harvinaisuutta.

Kun valiokunnassa on ilmennyt, että edellä lausuttua ei vaikeuksista osata lukea 9 §:n 1 momentista, valiokunta esittää, että momentti kirjoitettaisiin selkeämmin ja kielellisesti yksinkertaisemmin esimerkiksi seuraavasti: "Kun rakennuksen suojelua koskeva asia on pantu vireille ja kun kyseessä saattaa olla tässä laissa tarkoitettu suojelukohde, lääninhallituksen tulee kieltää rakennuksen kulttuurihistoriallista arvoa vaarantaviin toimenpiteisiin ryhtyminen (poist.)".

12—14 §. Lakiehdotuksen korvaussäännöstöstä valiokunnalle on esitetty toisistaan huomattavasti poikkeavia kannanottoja. Toisaalta korvaussäännöstöä on pidetty kohtuullisena ja lainsäädäntöömme soveltuvana, toisaalta taas katsottu, että laki on säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Kun asiasta tältä osin on erikseen pyydetty perustuslakivaliokunnan lausunto, valiokunta esittää ainoastaan yleisluontoisena kannanottonaan, että rakennussuojelusta aiheutuvien kustannusten korvausjärjestelmä on tärkeä lakiehdotuksen tavoitteiden toteutumiselle. Tällä hetkellä valtion tulo- ja menoarvioon varattu, museoviraston käytettävissä oleva määräraha on merkitykseltään vain symbolinen. Mikäli valtion tulo- ja menoarvioon voitaisiin varata riittävät määrärahat sekä kunnostustarkoituksiin että tarvittaessa lunastustarkoituksiin, halukkuus rakennussuojeluun parantuisi merkittävästi.

Useat valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat pitäneet 12 §:n 1 momentissa käytettyä sanontaa "tavanomaisella tavalla" tulkinnan varaisena. Sanonta kaipaisi täsmennystä siten, että rakennuksen käytön tulisi olla tavanomaisena pidettävää tai kohtuullista hyötyä tuottavaa käyttöä.

Puheena olevan 12 §:n 3 momentin viimeisen lauseen mukaan valtion korvausvelvollisuus ei

kuitenkaan koske kuntaa. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä säännös ei ole omiaan innostamaan kuntia omien kiinteistöjensä ja rakennustensa suojeluun.

20 §. Pykälän 2 momentissa mainittu yhden vuorokauden määräaika tutkimuksen tai tarkastuksen toimittamisesta ilmoittamiselle on valiokunnan mielestä kohtuuttoman lyhyt. Valiokunta esittää säännöksen muuttamista niin, että ilmoitus olisi tehtävä vähintään yhtä viikkoa aikaisemmin.

Muuta. Valiokuntakäsittelyssä on käynyt ilmi, että lakiehdotuksen säännökset eivät kaikilta osin ole riittävän tarkkoja. Tarpeetonta epäselvyyttä esiintyy esimerkiksi suojeltaviin kiinteistöihin liittyvien siviilioikeudellisten oikeussuhteiden sään-

telyyn. Epäselvät ja tulkinnanvaraiset säännökset saattavat aiheuttaa oikeusriitoja, jotka ovat omiaan herättämään kielteisiä asenteita rakennussuojelua kohtaan. Sivistysvaliokunta ei kuitenkaan ole katsonut asiakseen puuttua näihin laajemmalti, vaan saattaa asian vain yleisenä huomautuksena laki- ja talousvaliokunnan tietoon.

Edellä lausutun perusteella sivistysvaliokunta kunnioittaen esittää lausuntonaan,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin huomioon ottaen edellä tehdyt huomautukset.

Sivistysvaliokunnan puolesta:

Heli Astala

Kaisa Vuorisalo

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Astala, varapuheenjohtaja Holvitie, jäsenet Ala-Kapee, Alaranta, Elo, Eskelinen (osittain), Isohookana-Asun-

maa, Jaakonsaari, Kalliomäki (osittain), Norrback, Pohjanoksa, Ronkainen, Roos (osittain), Tiuri (osittain) ja Uosukainen sekä varajäsen Dromberg (osittain).

Eriävä mielipide

Vaikka ihmiskunnan kulttuuriomaisuuden säilyttäminen onkin maailmanlaajuinen tehtävä, se lankeaa kussakin maassa ensisijaisesti maan itsensä tehtäväksi. Rakennukset ja rakenteet ympäristöineen ovat osa tätä kulttuuriperintöä. Moniin Euroopan maihinkin verrattuna maamme rakennuskanta on verrattain uutta eikä rakennusmuistomerkkejä ole kovin paljon. Siten suojelutehtävä ei voi olla taloudellisestikaan liian suuri. Kulttuurihistoriallisesti arvokkaan rakennuskannan vähäisyys tekee sen säilyttämisestä jälkipolville entistäkin tähdellisemmän tehtävän.

Rakennussuojelusäännöstö ei ole kyennyt estämään kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten tuhoamista. Niitä on tuhottu mm. sen tähden, että kiinteistön uusi käyttö on tullut taloudellisesti edulliseksi, vaikka rakennusten kunto olisikin sinällään puoltanut niiden säilyttämistä. Kuntalaisten ja julkisen sanan asennoituminen on viime vuosina kylläkin muuttunut suojelua puoltavaksi, mutta se samoin kuin virinyt järjestöjen ja kansalaisliikkeiden toimeliaisuuskään eivät riitä takaamaan arvokkaan rakennuskannan suojelua. Siksi eduskunnan on kyettävä

vä ja uskallettava tehokkaampaan lainsäädäntöön.

Valiokunnan enemmistö, pyrkiessään korostamaan rakennuksen tai kiinteistön omistajan oikeuksien ylivoimaisuutta muihin yhteiskunnan arvoihin nähden, ei ole ottanut lausuntoon ehdotusta rakennussuojelun tarpeisiin kehitettävän purkulupajärjestelmän selvittämisestä. Siten rajoitettukaan purkulupajärjestelmä ei ole kelvannut valiokunnan enemmistölle. Perusteluna esitettiin huoli virkavaltaisuuden lisääntymisestä. Arvioni mukaan purkulupajärjestelmä ei välttämättä lisää virkavaltaisuutta. Purkulupa voidaan sopivasti ja joustavasti kytkeä rakennuslupamenettelyyn siten, että tapaukset, joihin sitä ei ole tarpeen soveltaa rakennussuojelun tähden, voidaan rajata purkulupajärjestelmästä. Näin rajatuna pidän purkulupajärjestelmää välttämättömänä, jotta voitaisiin estää arvorakennusten "varkain tehdyt" purkamiset. Johdonmukaista olisi edellyttää kokonaisen rakennuksen purkamiseen lupamenettelyä, kun huoneiston väliseinäkään purkamisesta ei yleensä luvatta selviä.

Lausunnossa todetaan, että lakiehdotuksen 7 § laajentaisi suojeluesityksen tekemiseen oikeutet-

tujen piiriä nykyisestään. Toteamus on kuitenkin osittain erheellinen, sillä laajennuksen lisäksi samanaikaisesti tapahtuisi supistumista voimassa olevaan lakiin verrattuna. Nykyisen lain 6 §:ssä hän esityksen tekijäksi hyväksytään myös "muu kulttuuriperinteitä vaaliva yhtymä". Olen tähdenänyt kotiseutuyhdistysten merkitystä tässä yhteydessä sekä haluan suoda esityksentekioikeuden mahdollisimman laajoille piireille, joita saattaa syntyä myös jonkin kulttuuriperintöömme kuuluvan kohteen suojelutarpeen tullessa ajankohtaiseksi. Esitettykin laajennus on sinänsä tarpeellinen; ei ole kuitenkaan syytä rajata esityksentekioikeutta liian tarkasti riippumaan esityksentekijän juridisesta muodosta tai muusta sen kaltaisesta seikasta, sillä puskutraktoreilla ei ole tapana odotella, kunnes rakennuksen suojelusta huolestuneet ovat saaneet yhdistyksen rekisteröinnin hoidetuksi.

Katsonkin,

että valiokunnan lausunnossa olisi tullut ottaa huomioon tässä eriävässä mieltä esittämäni näkökohdat.

Helsingissä 20 päivänä maaliskuuta 1984

Heli Astala

