

Lakien ja sopimusten velvoitukset

Kirsti Virkki, ylitarkastaja, Varsinais-Suomen ELY-keskus

Kulttuuriympäristöön kohdistuva lainsäädäntö ja sitä koskevat kansainväliset sopimukset luovat puitteet sen hyvälle hoidolle. Perustuslain mukaan ”Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.” Kulttuuriympäristön huomioimisen kannalta keskeisiä lakeja ovat alueidenkäyttölaki, rakentamislaki, luonnonsuojelulaki, rakennussuojelulaki, muinaismuistolaki ja kirkkolaki. Myös eri hallinnonalojen oma lainsäädäntö kuten maaseudun kehittämiseen liittyvät säädökset ja tielainsäädäntö vaikuttavat kulttuuriympäristön säilymisen edellytyksiin.

Kiinteät muinaisjäännökset on Suomessa rauhoitettu muinaismuistolailla, jonka mukaan kiinteisiin muinaisjäännöksiin kajoaminen edellyttää Museoviraston johdolla tehtävää tutkimusta ja kajoamislupaa.

Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (joka 1.7.2010 alkaen korvasi rakennussuojelulain) nojalla suojellaan rakennuksia, rakennelmia, rakennusryhmiä tai rakennettuja alueita, joilla on merkitystä rakennushistorian, rakennustaiteen, rakennustekniikan, erityisten ympäristöarvojen tai rakennuksen käytön tai siihen liittyvien tapahtumien kannalta. Suojelu voi koskea myös rakennuksen osaa, rakennuksen kiinteää sisustusta taikka muuta rakentamalla tai istuttamalla muodostettua aluetta. Kiinteällä sisustuksella tarkoitetaan ovia, ikkunoita, listoja, tulisijoja, pinnoitteita, teknisiä laitteita, kiintokalusteita tai muuta näihin verrattavaa sisustusta sekä rakennuksen käyttötarkoituksen mukaisia, siihen pysyvästi kiinnitettyjä koneita ja laitteita. Lain tavoitteena on turvata rakennetun kulttuuriympäristön ajallinen ja alueellinen monimuotoisuus, vaalia sen ominaisluonnetta ja erityispiirteitä sekä edistää sen kulttuurisesti kestävää hoitoa ja käyttöä. Asemakaava-alueella rakennussuojelu toteutuu pääsääntöisesti kaavasuojeluna asemakaavoituksen yhteydessä alueidenkäyttölain mukaisesti.

Kirkkojen suojelusta on säädetty kirkkolaissa. Sen mukaan kaikki ennen vuotta 1917 rakennetut kirkot kiinteine sisustuksineen ja taideteoksineen on suojeltu automaattisesti. Myös kirkkotarhassa olevat rakennukset tai rakennelmat, kuten kellotapuli, hautakappeli, porttirakennus tai kirkkotarhan aita ovat suojelun piirissä. Museoviraston ehdotuksesta on lisäksi suojeltu noin 50 vuosien 1917–1970 välisenä aikana rakennettua rakennustaiteellisesti merkittävää kirkkoa. Vastaavasti ennen v. 1917 rakennetut ortodoksiset kirkot ovat suojeltuja lain ortodoksisesta kirkosta nojalla.

Alueidenkäyttölaki

Maankäytön suunnittelua ja rakentamista ohjaavat alueidenkäyttölaki (AKL) ja rakentamislaki. AKL:n mukaiseen maankäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Kaavojen sisältövaatimuksiin kuuluu myös kulttuuriympäristön huomioiminen kaikilla kaavatasoilla.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien seikkojen huomioon ottaminen maakuntakaavoituksessa, kuntien kaavoituksessa ja valtion viranomaisten toiminnassa. Tavoitteisiin on kirjattu myös kansallisen kulttuuriympäristön ja rakennusperinnön säilyminen. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (AKL 22 §, valtioneuvoston päätös 14.12.2017, kohta 3.4) mukaan on huolehdittava valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen turvaamisesta. Suomalaisen kulttuuriympäristön kokonaisuus perustuu viranomaisten laatimiin valtakunnallisiin inventointeihin,

joita ovat Museoviraston laatimat Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt RKY ja Valtakunnallisesti merkittävät arkeologiset kohteet VARK sekä Ympäristöministeriön laatimat maisema-alue- ja perinnemaisemainventoinnit (Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet VAMA). Alueidenkäytössä on tarpeen tunnistaa nämä alueet ja ottaa huomioon siten, että niiden arvojen säilyminen turvataan.

Kaavoituksessa on osoitettava valtakunnallisesti merkittävät maisema- ja kulttuuriympäristöalueet ja -kohteet. Valtakunnallisesti arvokkailla alueilla ja kohteilla alueiden käytön on sovellettava niiden historialliseen kehitykseen. Kyse on sekä perinteen säilyttämisestä että alueiden kehittämisestä niiden ominaisluonnetta ja erityispiirteitä vahvistavalla ja niihin sopeutuvalla tavalla. Keskeisiksi kysymyksiksi näiden tavoitteiden toteutumisen kannalta ovat nousseet kaavojen lähtötietojen ja perusselvitysten riittävyys ja ajantasaisuus, kulttuuriympäristöä koskevien tavoitteiden suhde mahdollisiin muihin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, valtakunnallisesti merkittäviä kulttuuriympäristöalueita koskevien kaavojen ajantasaisuus sekä kaavamerkinnät ja -määräykset, jotka turvaavat alueiden ominaisluonteen säilymisen.

Alueidenkäyttölain mukaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset edistävät kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä omalla toimialueellaan. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset valvovat, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Maankäytön suunnittelun edistämisen välineitä ovat muun muassa vuosittaiset kuntien kanssa käytävät kehittämiskeskustelut, joissa ajankohtaisten kaava-asioiden lisäksi sivutaan usein myös kulttuuriympäristöasioita. Laki antaa hyvät mahdollisuudet rakennussuojelulle. Ongelmaksi ovat kuitenkin muodostuneet suojelun kannalta vanhentuneet asemakaavat.

Rakentamislaki

Rakentamislakiin (RakL) sisältyy purkamislupajärjestelmä, joka liittyy läheisesti rakennussuojeluun. Rakennusta tai sen osaa ei saa ilman lupaa purkaa asemakaava-alueella tai alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi. Lupa on myös tarpeen, jos yleiskaavassa niin määrätään. Rakentamisessa, rakennuksen korjaus- ja muutostyössä sekä rakennuksen tai sen osan purkamisessa on huolehdittava siitä, ettei historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia tai kaupunkikuvaa turmella.

Rakentamislain myötä purkamisen edellytyksiä lievennettiin. Rakennuksen saa purkaa, jos alle 13 vuotta vanhassa kaavassa sallitaan purkaminen eikä rakennusta ole suojeltu lain nojalla. Alueella, jolla ei ole kaavaa tai kaava on vanhempi kuin 13 vuotta, rakennuksen purkaminen ei saa muun muassa vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Mikäli purkaminen johtaa purkumateriaalin uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen, muun kuin suojellun rakennuksen saa purkaa aina, jos rakennus sijaitsee kunnassa, jossa rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan, rakennukselle ei ole enää osoitettavissa käyttötarkoitusta ja rakennuksen kunto ja korjausmahdollisuudet ovat huonot. Asemakaavalla suojellun rakennuksenkin voi purkaa, jos rakennus on ollut kunnan tai kuntaomisteisen yhtiön omistuksessa vähintään kymmenen vuotta, rakennus ei ole teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti korjattavissa, purkaminen johtaa purkumateriaalin uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen ja rakennus ei ole valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä.

Kansainväliset sopimukset

Kansainväliset sopimukset ja suositukset, kuten Unescon ja Euroopan neuvoston rakennusperintösopimukset sekä monet EU-ohjelmat antavat osaltaan velvoitteita ja lähtökohtia

huolehtia kulttuuriympäristöstämme. Maailmanperintösopimus (Yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemiseksi) on Unescon vuonna 1972 hyväksymä kansainvälinen sopimus. Sen keskeisenä lähtökohtana on huoli maailman uhanalaisen kulttuuri- ja luonnonperinnön säilymisestä tuleville sukupolville. Sopimuksen tavoitteena on eri kansakuntien ainutlaatuisen perinnön arvostuksen lisääminen ja sitä koskevan tiedon levittäminen. Sen pohjalta tuetaan kansainvälisessä yhteistyössä toteutettavaa kulttuuriperinnön pelastamista, vaalimista ja kunnostamista silloin, kun kansalliset voimavarat eivät riitä. Suomi ratifioi sopimuksen vuonna 1987. Suomessa on tällä hetkellä seitsemän maailmanperintökohdetta: Suomenlinna, Verlan puuhiomo ja pahvitehdas, Vanha Rauma, Petäjäveden kirkko, Sammallahdenmäki, Struuvien astemittausketju sekä Merenkurkun saaristo. Alvar Aallon arkkitehtuuria esitetään mukaan Unescon maailmanperintölistalle. Ehdotus sisältää 13 Alvar Aallon arkkitehtitoimiston suunnittelemaa rakennusta tai aluetta: Alvar Aallon ateljee, Alvar Aallon kotitalo, Finlandia-talo, Kansaneläkelaitoksen päärakennus, Kulttuuritalo Helsingissä, Jyväskylän yliopiston Seminaarinmäen kampus, Muuratsalon koetalo, Paimion parantola, Seinäjoen hallinto- ja kulttuurikeskus, Sunilan selluloosatehtaan asuinalue, Säynätsalon kunnantalo, Villa Mairea ja Vuoksenniskan Kolmen ristin kirkko.

Haagin vuoden 1954 yleissopimus on Unescon alainen humanitaarinen yleissopimus, jonka tavoitteena on kulttuuriomaisuuden suojelu aseellisen selkkauksen sattuessa. Sopimus syntyi toisen maailmansodan jälkeen tilanteessa, jossa merkittävä osa eurooppalaista kulttuuriperintöä oli tuhoutunut suorien ja epäsuorien hyökkäysten sekä ryöstelyn seurauksena. Sopimuksen lähtökohtana on ajatus, että yksittäisten kansakuntien kulttuuriomaisuuden tuhoutuminen ei ole pelkästään kansallinen menetys, vaan koskee koko ihmiskunnan kulttuuria. Suomi ratifioi yleissopimuksen ja siihen liittyvän pöytäkirjan vuonna 1994. Haagin yleissopimuksen mukainen kansallisesti merkittävän kulttuuriomaisuuden luettelo on Museoviraston asiantuntijanäkemys kansallisesti merkittävästä kulttuuriomaisuudesta. Luettelo on laadittu etupäässä puolustusvoimien ja pelastusviranomaisen kriisin aikaista toimintaa varten. Luetteloa ei ole vielä vahvistettu.

Euroopan neuvoston kolme kulttuuriympäristöön ja -perintöön liittyvää yleissopimusta on saatettu voimaan myös Suomessa. Rakennusperintöä käsittelee Granadan (1985), arkeologista kulttuuriperintöä Maltan (1992) ja maisemaa Firenzen (2000) yleissopimus. Yleissopimuksia täydentää joukko suosituksia kulttuuriperinnön eri alueilta.

Suomi hyväksyi 16.12.2005 eurooppalaisen maisemayleissopimuksen, joka tuli kansallisesti voimaan 1.4.2006. Maisemat ilmentävät eurooppalaisen kulttuuri- ja luonnonperinnön monimuotoisuutta, ja niillä on tärkeä merkitys ihmisen elinympäristönä. Maisemasopimus syntyi tämän yhteisen perinnön ja arvoisallisuuden turvaamiseksi. Se velvoittaa viranomaisia vaalimaan maiseman arvoja ja kannustaa kansalaisia osallistumaan maisemia koskevaan päätöksentekoon. Sopimus koskee yhtä lailla luonnonmaisemia, maaseudun viljelymaisemia kuin rakennettuja kaupunkimaisemiakin. Siihen sisältyvät myös arkiympäristöt ja huonolaatuisiksi muuntuneet alueet. Suomen nykyinen lainsäädäntö, hallinnolliset ohjelmat ja käytännöt täyttävät jo sopimuksen velvoitteet, joten sopimuksen voimaansaattaminen ei aiheuttanut muutoksia lainsäädäntöön.

Valtakunnalliset sopimukset ja strategiat

Vuonna 1998 allekirjoitettiin sopimus menettelytavoista valtakunnallisesti merkittävien rautatieasema-alueiden säilyttämiseksi ja suojelemiseksi (Rautatiesopimus), johon kuuluu 114 asema-aluetta. Tavoitteena oli koota eri aikakausia ja niiden rakennuskulttuuria edustava valikoima asema-alueita, joissa on läsnä rautatien liikennehistorian, toiminnan ja arkkitehtuurin (mukaan lukien puistokulttuurin) koko kirjo. Tyypipiirustuksista huolimatta tyypillisyy ei kuitenkaan ole asema-alueille visuaalisesti määräävintä, sillä paikalliset olosuhteet ja alueen kasvu ovat muokanneet

yleisilmettä. Jokainen alue on yksilöllinen oma kokonaisuutensa. Sopimuksella viranomaiset ovat sitoutuneet viemään eteenpäin alueiden suojelua ensisijaisesti kaavoituksella ja toissijaisesti rakennusperintölain keinoin. Muutkin asemaympäristöt ovat useimmiten maakunnallisesti arvokkaita rakennettuja kulttuuriympäristöjä.

Valtakunnallisesti rakennusperinnön hoitoa ohjaavat Valtioneuvoston hyväksymät Arkkitehtuuripoliittinen ohjelma ja Rakennusperintöstrategia (valtioneuvoston päätös 13.6.2001). Vuodelta 2022 oleva arkkitehtuuripoliittinen ohjelma "Kohti kestävää arkkitehtuuria" määrittelee tavoitteet arkkitehtuuria edistäville julkisen vallan toimenpiteille, ja sen mukana rakennusperintömme vaalimiselle. Rakennetun ympäristön ekologinen, sosiaalinen, taloudellinen ja kulttuurinen kestävyys on arkkitehtuuripoliittisen ohjelman ytimessä. Ohjelma tarjoaa kokonaisvaltaisen näkökulman rakennetun ympäristön tavoitteelliseen kehittämiseen. Ohjelman vision mukaan kulttuuriympäristö ja arkkitehtuuri ymmärretään paikan ja paikallisen identiteetin kulmakivinä. Tavoitteena on muun muassa, että rakennuskulttuuriamme ja rakennusperintöämme arvostetaan ja niitä halutaan aktiivisesti vaalia. Rakennusperinnön merkitys ymmärretään myös hyvinvoinnin ja alueellisen elinvoiman vahvistajana sekä kansainvälisenä vetovoimatekijänä. Eri aikakausien rakennuskantaa ylläpidetään, hoidetaan, korjataan ja suojellaan. Kulttuuriperintö nähdään myös yhtenä osana hyvinvoinnin edistämistä. Rakennusperintöstrategian tavoitteena on huolehtia siitä, että rakennusperinnön arvot ja sitä koskeva tieto välittyvät kansalaisille. Se pyrkii varmistamaan taloudelliset edellytykset hyvälle hoidolle sekä kehittämään tehokasta ja asiakaslähtöistä rakennusperintöasioiden hallintoa. Seurantareportissa vuodelta 2005 tuotiin ongelmina esiin puutteellinen inventointitietojen ja paikkaidentiteettiä tukevien kulttuuriympäristöohjelmien kattavuus, energiansäästöavoitteiden soveltaminen rakennusperintökohteissa ja modernin arkkitehtuurin arvottamiseen ja suojeluun liittyvät haasteet.

Ympäristöministeriön yhteistyössä alan keskeisten toimijatahojen kanssa laatima Pitkän aikavälin korjausrakentamisen strategian tavoitteeksi on asetettu vähentää rakennusten hiilidioksidipäästöjä vuoden 2020 alusta 90% vuoteen 2050 mennessä. Strategiassa 6 esitetään yleiskatsaus Suomen rakennuskannasta, tavoitteet energiatehokkuudelle, kustannustehokkaat korjaustoimenpiteet ja niiden rahoitus sekä politiikkatoimet, joilla edistetään rakennusten korjaamista energiatehokkaiksi ja lämmityksen suhteen vähähiiliseksi. Strategia sisältää yhteensä 85 toimenpidettä, joista osa on jo toteutunut. Korjausrakentamisen strategioiden yhteydessä Ympäristöministeriö on tuottanut kiinteistönomistajille ja suunnittelijoille oppaita vanhojen rakennusten energiatehokkuusvaatimusten toteuttamiseen.

Maakunnalliset, alueelliset ja paikalliset ohjelmat

Maakuntien liitot päivittävät alueidensa maakuntaohjelmia neljän vuoden välein. Maakuntaohjelmalla toteutetaan maakuntastrategiaa. Useissa maakuntaohjelmissa kulttuuriympäristö on tunnistettu vetovoimatekijänä ja vahvuutena. Esimerkiksi Varsinais-Suomen maakuntaohjelman yhtenä toimenpiteenä on "Väestö voi hyvin. Ainutlaatuisella monimuotoisella luonnolla, elinympäristöllä, aktiivisella elämäntavalla, kulttuurilla ja kulttuuriympäristöllä on vahva rooli asukkaiden hyvinvoinnin, onnellisuuden ja terveyden edistämisessä."

Maakunnallisia arkkitehtuuripoliittisia ohjelmia on laadittu Hämeen, Itä-Suomen, Satakunnan, Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan sekä Varsinais-Suomen alueilla. Esimerkiksi Satakunnan arkkitehtuuripoliittinen ohjelma "Kauas katse kantaa" valmistui vuonna 2012 ja sitä on ajateltu käytettävän yhdessä Satakunnan arkkitehtuurikartaston kanssa. Satakunnan arkkitehtuuripoliittikka sisältää tavoitteita ja toimenpide-ehdotuksia laadukkaan ympäristön turvaamiseksi ja hyvän rakentamiskulttuurin edistämiseksi. Suuressa osassa Satakuntaa ympäristön parantamista ei voi

laskea uuden rakentamisen varaan vaan on pidettävä huolta olevasta ympäristöstä, on osattava muutos- ja korjaustyöt sekä täydentävä rakentaminen. Kun päästään toteuttamaan uutta, tulee vaatia kestävää laatua. Ohjelma on rakennettu seitsemän tavoitteen ympärille, jotka ovat: arkkitehtuuri kuuluu kaikille, rakennetun ympäristön muutos on hallittua, kokonaisnäkemyistä maankäyttöön tarvitaan, julkinen rakentaminen ja kiinteistönpito kelpaavat malliksi, laadukkaalla ympäristöllä imagoa ja kilpailuetua, asiantuntemus ja yhteistyö kunniaan sekä arkkitehtuuri tutuksi.

Kuntakohtaisia arkkitehtuuripoliittisia ohjelmia ovat laatineet Helsinki, Jyväskylä, Kirkkonummi, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Lempäälä, Lohja, Oulu, Tampere, Turku, Uusikaupunki ja Vantaa. (Tilanne vuoden 2021 lopulla.)