

25.9.2025

EOAK/2106/2024

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Susanna Wähä

MUSEOVIRASTON LAUSUNTO RAKENNUSPERINNÖN SUOJELUASIASSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi Museoviraston lausuntomenettelyä rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain mukaisessa asiassa.

Rovaniemen keskikaupungin asukasyhdistys ry oli tehnyt 28.9.2023 Lapin ELY-keskukselle ja Museovirastolle esityksen Lapin lääninhallituksen rakennusten, interiöörin ja puistoalueen suojelemiseksi valtakunnallisesti merkittävänä kohteena. Museovirasto antoi suojeluesityksestä 28.11.2023 lausunnon Lapin ELY-keskukselle. Lausunnon Museovirasto oli käsitellyt nk. erityisistunnossaan.

Kantelun mukaan Museovirasto oli toiminut vastoin sitä koskevan lain 2 §:n ja asetuksen 1 §:n velvoitteita antaessaan lausunnon, jonka kohteeseen se ei ollut tutustunut käymällä kohteessa, eikä käsitellyt lausunnossaan lainkaan rakennusten interiöörejä, vaikka totesi Senaatti-kiinteistöjen teettäneen Lapin lääninhallituksen talosta rakennushistoriaselvityksen vuonna 2022.

Kantelussa katsottiin, että Museoviraston kanta, jonka mukaan rakennusten keskeiset arvot ovat kaupunkikuvallisia, julkisivujen arkkitehtuuripiirteisiin ja Lapin jälleenrakennuksen historiaan liittyviä, ja nämä arvot voidaan riittävästi turvata vireillä olevassa asemakaavan muutoksessa, oli lainvastainen.

Kantelussa katsottiin lisäksi muun ohella Valtioneuvoston linnan painotaloon ja Helsinkiläiseen Meiccu-ravintolan tapauksiin viitaten, että Museoviraston lausuntojen sisältö näytti riippuvan siitä, onko lausuttava kohde Senaatti-kiinteistöjen vai muiden, esimerkiksi kuntien tai yritysten, hallinnassa.

2 SELVITYS

2.1 Selvitys

Museovirasto on antamassaan lausunnossa MV/00976/2024 (liitteenä) todennut rakennussuojeluesityksestä annettavista lausunnoista yleisesti, että Museovirasto esittää käytäntöjensä mukaisesti suojeluesityksestä lausunnossa asiantuntijanäkemyksensä erityisesti siitä, onko suojeluesityksen kohde rakennusperintölain 8 §:n tarkoittamalla tavalla merkittävä, ja mitä kohteessa olisi rakennusperintölain 3 §:n sisältö huomioiden suojeltava tai mitkä ovat suojelun kannalta erityisen arvokkaita kokonaisuuden, rakennuksen tai kiinteän sisustuksen osia.

Lausunnossa otetaan lisäksi kantaa mahdollisiin ELY-keskuksen lausuntopyyntöön sisällyttämiin tarkentaviin kysymyksiin. Mikäli lausuntopyynnössä niin pyydetään tai mikäli Museovirasto muutoin arvioi kohteen suojelun rakennusperintölain nojalla olevan perusteltua, Museovirasto esittää lausunnossaan myös ehdotuksensa rakennusperintölain 10 §:n mukaisiksi suojelumääräyksiksi. Tarvittaessa ELY-keskukselta voidaan myös pyytää tarkennusta lausuntopyynnön sisältöön liittyen.

Museovirasto on myös todennut kohteen sijainnin vaikutuksen rakennusperintölain 2 § 3 momentin soveltamisen arviointiin, joka on osittain suoraan yhteydessä Museoviraston esittämään asiantuntija-arvioon kohteen mahdollisesta valtakunnallisesta merkityksestä ja suojelun kohdentumisesta.

Museovirasto on katsonut, että se huolehtii lausunnon valmistelun yhteydessä hallintolain 31 §:n mukaisesti, että sillä on käytössään riittävät tiedot ja selvitykset lausunnon antamiseksi. Lausunnon valmistelussa hyödynnetään suojeluesityksen ja mahdollisten lausuntopyynnön liitteiden lisäksi suojeluesityksen kohteeseen liittyviä saatavilla olevia rekisteri- ja inventointitietoja sekä muista lähteistä kuten rakennushistoriaselvityksistä saatavissa olevia tietoja vertailuaineistoinen. Kohdetta koskevia lisätietoja voidaan hankkia muun muassa eri viranomaisilta sekä alueellisilta ja valtakunnallisilta vastuumuseoilta ja muilta asiantuntijatahoilta.

Lapin lääninhallituksen rakennusten suojeluesityksestä antamastaan lausunnosta Museoviraston on todennut, että se on lausunnossaan asiantuntijanäkemyksenään esittänyt, että kohteen säilyminen ja suojelu on suojelutarpeen kohdentumisen kannalta mahdollista turvata maankäyttö- ja rakennuslailla ja sen nojalla annetuilla säännöksillä tai määräyksillä. Kohteen sisätiloihin ei ole katsottu liittyvän sellaisia suojeluarvoja- ja -tarpeita, joiden turvaamista ei lähtökohtaisesti olisi pidettävä mahdollisena toteuttaa asemakaavaan otettavilla suojelumääräyksillä. Museoviraston lausunto on perustunut kohteesta käytettävissä olleeseen selvitykseen, kuten vuonna 2022 valmistuneeseen kattavaan rakennushistoriaselvitykseen. Alun perin vuonna 2017 valmistunutta rakennushistoriaselvitystä täydennettiin lääninhallituksen päärakennuksen osalta vuonna 2022. Museovirasto on myös osallistunut kyseisen rakennushistoriaselvityksen laadinnan ohjaukseen. Museovirasto on arvioinut kohteen merkitystä myös vuonna 2018 ympäristöministeriölle antamassaan lausunnossa, jossa se ei nähnyt valtion kiinteistöomaisuuden luovuttamisesta annettuun lakiin (973/2002) perustuvaa estettä entisten lääninhallituksen rakennusten myymiselle.

Museovirasto on todennut, että koska kohteesta on ollut käytettävissä kattavat asiakirjaselvitykset, ei paikalla käyntiä suojeluesityksen kohteessa arvioitu lausunnon valmistelemisen kannalta tarpeelliseksi.

Museoviraston on katsonut, että suojeluesitystä koskeva lausunto on valmistelu Museoviraston käytäntöjen mukaisesti ja se on perustunut asian laadun kannalta riittävään ja asianmukaiseen selvitykseen. Kohteesta laaditussa kattavassa rakennushistoriaselvityksessä on käsitelty muun muassa kohteen sisätiloja ja niissä tehtyjä muutoksia. Selvityksessä on käsitelty myös kohteessa sijaitsevia valaisimia. Selvityksen perusteella on ollut mahdollista arvioida rakennuksen sisätilojen säilyneisyyttä sekä eheyttä sisustuksellisinä interiöörikokonaisuuksina ja sisätiloihin liittyviä suojeluarvoja ja -tarpeita.

Lapin ELY-keskus on 13.5.2024 tekemällään päätöksellä asettanut suojeluesityksen kohteen vaarantamiskieltoon, joka koskee rakennusten ulkoasua, niiden sisätiloja ja kohteeseen laaditussa arvokalusteinventoinnissa säilytettäväksi suositelluista kalusteista läänin- ja kuntavaakunoita sekä valaisimia. Lapin ELY-keskus on 30.5.2024 toimittanut Museovirastolle pyynnön täydentää asiassa antamaansa lausuntoa erityisesti sisätilojen suojelun tarpeen osalta 15.9.2024 mennessä. Täydennyspyynnön liitteenä Museovirastoon on toimitettu kohdetta koskeva 30.11.2023 valmistunut arvokalusteinventointi.

Museovirasto on lausunnossaan selostanut myös rakennussuojeluesityksen tekemiseen liittyneitä näkökohtia Helsingissä sijainneen ravintola Meiccun sisätilojen ja niiden kiinteän sisustuksen suojelemisesta rakennusperintölain nojalla. Museoviraston arvion mukaan suojeluesityksen kohde on valtakunnallisesti tarkastellen harvinainen, siihen liittyvä suojelutarve on kohdistunut yksityiskohtaisesti sisätiloihin, eikä alueen asemakaava ollut rakennussuojelun kannalta ajantasainen.

3 RATKAISU

Korostan aluksi, että viranomaisen toiminnan tulee myös ulkopuolisen arvioimana näyttää siltä, ettei luottamus viranomaisen toiminnan ja toimintatapojen puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta vaarannu.

Totean saamani selvityksen perusteella seuraavan.

Asian tutkinnan aikana Lapin ELY-keskus on päättänyt suojella rakennusperintölain nojalla Lapin lääninhallituksen rakennukset Rovaniemellä.

Vuonna 1947 valmistuneen, pääosin arkkitehti Olli Saijonmaan suunnitteleman entisen Lapin lääninhallituksen toimitilarakennuksen osalta suojele koskee rakennuksen ulkoasun lisäksi keskeisiä sisätiloja ja niiden kiinteää sisustusta. Päätöksellä suojellaan myös toimitilarakennuksen kokoussalin kuusi katosta ripustettua Paavo Tynellin suunnittelemaa kattovalaisinta sekä seinällä olevat entisen Lapin läänin vaakunat. Myös maaherran asunnosta ja virkamiesten rivitalosta sekä entisen Kemijoen Uittoyhdistyksen toimitilarakennuksesta suojellaan ulkoasun lisäksi keskeisiä sisätiloja. Maaherran asunnon sauna- ja talousrakennuksen osalta suojele kattaa rakennuksen ulkoasun.

Totean tässä yhteydessä selvyyden vuoksi, että laillisuusvalvojana arvioin asiassa noudatetun menettelyn lainmukaisuutta. Tehtäviini ei kuulu ottaa kantaa suojelun toteuttamisen edellytyksiin taikka Museoviranomaisen asiantuntijaviranomaisena laatiman asiantuntija-arvion sisältöön.

Museovirastosta annetun lain (282/2004) 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan Museoviraston tehtävänä on toimia kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena. Museoviraston asiantuntijaviranomaistehtävästä rakennusperintölain mukaisten suojeluesitysten osalta on säädetty tarkemmin rakennusperintölaissa.

Rakennusperintölain (498/2010) 4 §:n 1 momentin mukaan rakennusperinnön säilyttämistä kyseisen lain nojalla edistävät ja valvovat ELY-keskukset ja Museovirasto. Museoviraston rooli lausunnon antajana suojeluesitysten osalta perustuu rakennusperintölain 4 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan Museovirasto toimii asiantuntijana rakennusperinnön säilyttämiseen liittyvissä kysymyksissä, ja rakennusperintölain 7 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan ELY-keskuksen on pyydettävä Museoviraston lausunto ennen suojelua koskevan päätöksen tekemistä.

Rakennusperintölain 9 §:n 1 momentin mukaisesti rakennuksen suojeleista päättää ELY-keskus, joka vastaa myös asian riittävästä selvittämisestä. Museovirasto voi lausunnon antamisen ohella osallistua myös ELY-keskuksen järjestämiin rakennusperintölain 7 §:n 2 momentin mukaisiin tilaisuuksiin, hallintolain mukaisiin katselmuksiin ja esimerkiksi suojelumääräysten laatimista tai niiden perusteella maksettavia korvauksia koskeviin neuvotteluihin. Museovirastolla on myös valtion viranomaisena rakennusperintölain 5 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesti oikeus suojeluesityksen tekemiseen.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja siihen sisältyvässä 6 §:ssä hallinnon oikeusperiaatteista. Objektiveettiperiaate edellyttää, että viranomaisen toiminta on puolueetonta, riippumatonta ja asianmukaisesti perusteltavissa.

Kantelussa on kyseenalaistettu Museoviraston toimintatapojen riippumattomuus lausunnonantajana sen perustella, kenen omistuksessa suojeluesityskohteet ovat kantelun kohteena olevassa asiassa sekä Valtioneuvoston linnan painotaloa ja Meiccu-ravintolaa koskevissa tapauksissa.

Esille tuodut esimerkit Museoviraston käytännöistä tukeutua rakennussuojeluesitystä koskevassa lausunnossaan asiakirja-aineistoon ilman kohteeseen tutustumista tilanteessa, jossa kohteen omistaa Senaatti-kiinteistöt, mutta ryhtyä oma-aloitteiseen suojeluesityksen tekemiseen yksityisen omistuksessa olevan kohteen sisätilojen suojelun kohdalla, on voinut saada aikaan epäilyn rakennusperintölain mukaisen asiantuntijaviranomaisen puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta.

Lapin lääninhallituksen rakennusten ja Meiccu-ravintolan kaavallisen tilanteen yhtäläisyys, siis että asemakaavat eivät ole olleet ajantasalla rakennussuojelun näkökulmasta, on sinänsä ollut kohteille yhteistä.

Museovirastolla on kussakin yksittäistapauksessa oikeus harkita, miten ja mihin selvitykseen perustuen se kulloinkin sille kuuluvan lausuntoasian ratkaisee. En ole havainnut, että tätä Museovirastolle kuuluvaa harkintavaltaa olisi, ainakaan saamani selvityksen perusteella, käytetty väärin tai harkintavaltaa olisi muutoinkaan ylitetty.

Totean kuitenkin yleisesti seuraavan.

Rakennussuojelukysymyksissä toimivalta päättää rakennusperintölaakiin perustuvasta suojelusta on kuulunut ELY-keskukselle. Valtakunnallisesti merkittävän rakennuskokonaisuuden suojeluratkaisussa asiantuntijaviranomaisena toimivan Museoviraston rooli lausunnonantajana on kuitenkin merkittävä ja ELY-keskuksen harkintavalta poiketa suojeluratkaisun sisällön osalta Museoviraston kannasta voi tosiasiallisesti olla korkea. Tämä luo korostuneen tarpeen sille, että lausuntomenettelyssä Museovirasto toimii ennalta tiedettyjen menettelyjen mukaisesti ja tuo avoimesti esiin ne tilanteet, joissa esimerkiksi katselmus ei ole tarpeen ja lausunnon sisältöä valmistellaan asiakirja-aineistoon perustuen.

Tämän takia pidän tarpeellisena kiinnittää Museoviraston huomiota erityisesti siihen, että viranomaisen menettelyn tulee olla johdonmukaista siten, että epäilyä toiminnan ja toimintatapojen puolueettomuudesta ei pääse syntymään.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3 esittämäni käsityksen Museoviraston lausuntomenettelystä Museoviraston tietoon.