

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

LIV

2021

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

Toimitusneuvosto

Taina Pihlajarinne, puheenjohtaja
Kirsi-Maria Halonen
Mia Hoffrén
Elina Pirjatanniemi

Toimittaja

Janne Kaisto

Kustannustoimittaja

Juha Nurro

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

ISSN-L 0355-8215

ISSN 0355-8215

ISBN 978-951-855-390-1

ISBN 978-951-855-391-8 (verkkokirja)

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2021

Alexi Heinilä

**KIRKOLLISTEN RAKENNUSTEN
SUOJELU JA RAKENNUSSUOJELUA
KOSKEVIEN LAKIEN KESKINÄISET
SUHTEET**

Sisällys

1	JOHDANTO	69
1.1	Tutkimuksen aihe ja kysymyksenasettelu.....	69
1.2.	Lakien väliset suhteet tutkimuksen kohteena	72
1.3	Kirkko-oikeutta, ympäristöoikeutta vai ehkä kirkko- ympäristöoikeutta?.....	74
2	LAKIEN VÄLISET SUHTEET RAKENNUSSUOJELUN YLEISESSÄ JÄRJESTELMÄSSÄ	77
3	KIRKOLLISET RAKENNUKSET	83
3.1	Kirkolliset rakennukset kirkkolain mukaan.....	83
3.2	Kirkolliset rakennukset ortodoksisesta kirkosta annetun lain mukaan.....	94
4	KIRKOLLISTEN RAKENNUSTEN SUOJELUN SISÄLTÖ	97
4.1	Kirkkolain säännökset suojelusta	97
4.2	Ortodoksisesta kirkosta annetun lain säännökset suojelusta	101
4.3	Kirkkolakien piiriin kuuluvien rakennusten kaavasuojelusta....	104
5	KIRKOLLISTEN RAKENNUSTEN JA NIIDEN SUOJELUSTA- TUKSEN MUUTOKSET	107
5.1	Kirkkolain mukaiset rakennukset	107
5.2	Ortodoksisesta kirkosta annetun lain mukaiset rakennukset	121
5.3	Kirkollisten rakennusten muutokset ja maankäyttö- ja rakennuslaki	124
6	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	129
	LÄHTEET.....	134
	KIRJALLISUUS	134
	VIRALLISLÄHTEET	136
	OIKEUSTAPAUKSET.....	137
	LYHENTEET.....	138
	ABSTRACT.....	139

Kirkollisten rakennusten suojelu ja rakennussuojelua koskevien lakien keskinäiset suhteet

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen aihe ja kysymyksenasettelu

Yhteiskunnan muutokset vaikuttavat myös seurakuntiin ja seurakuntien omistamiin rakennuksiin. Kaupungistuminen ja väestön ja rakennuskannan ikääntyminen erityisesti muuttotappioalueilla heijastuvat seurakuntien taloudelliseen tilanteeseen. Tämä lisää paineita kirkoista luopumiseen, jopa niiden purkamiseen. Yksittäiset kirkkojen purkamistapaukset ja niihin liittyvä julkinen keskustelu voivat puolestaan johtaa siihen, että seurakuntien omistamia rakennuksia koskevat suojeluesitykset lisääntyvät. Erilaiset muutostilanteet näyttävätkin olevan kirkollisten rakennusten osalta yleistymässä.¹ Toistaiseksi kokemusta muutostilanteista on kuitenkin vähän, mikä samalla merkitsee, ettei voimassa olevaa sääntelyä ole kaikilta osin käytännössä koeteltu.²

Osa seurakuntien omistamista rakennuksista on lainsäädännön näkökulmasta kirkollisia rakennuksia, joita koskevat omat suojelunormistonsa

¹ Ks. esim. Kirkkohallitus 2019, s. 56–58. Esimerkiksi Suomen ortodoksinen kirkko on viime vuosina pyrkinyt karsimaan merkittävästi kirkon omistamien rakennusten määrää. Suomen ortodoksinen kirkkohallitus pyysi vuonna 2019 Museoviraston lausuntoa kerralla 46 rakennuksesta, jotka oli luokiteltu rakennuksiksi, joista pyritään luopumaan mahdollisimman pikaisella aikataululla. 27 näistä oli varsinaisia erityislainsäädännön piiriin kuuluvia pyhäkkörakennuksia, joista yksi oli ennen vuotta 1917 rakennettu, jäljempänä kuvatulla tavoin suoraan lain nojalla suojeltu kirkko. Lausunnossa todettiin, että Suomessa ei ortodoksia pyhäkköjä ole aikaisemmin päätetty näin suuressa mitassa muuttaa toiseen käyttöön tai purkaa. Vastaavaa on tapahtunut vain, kun vuonna 1918 takavarikoitiin Venäjän valtion omaisuutta, ja viime sotien aikana. Ne ovat lausunnon mukaan olleet luonteeltaan täysin toisenlaisia tilanteita kuin nykyinen, vakaa yhteiskunnallinen tilanne. Museovirasto 2019, s. 1–2. Kiitän tämän artikkelin arvioitsijoita arvokkaasta palautteesta.

² Ks. Kirkkohallitus 2019, s. 68.

riippuen siitä, onko kyse evankelis-luterilaisesta vai ortodoksisen kirkon kirkollisesta rakennuksesta. Muihin seurakuntien rakennuksiin sovelletaan yleisiä rakennussuojelua koskevia normeja, jotka nekin jakautuvat useampaan lakiin. Rakennussuojelun järjestelmä rakentuukin joukolle säädöksiä, joiden muodostama kokonaisuus ei ole aivan teräväpiirteinen. Sen lisäksi, että jo pelkästään sovellettavan lain valinta edellyttää joissakin tapauksissa varsin pitkälle menevää tulkintaa ja asian selvittämistä, kirkollisten rakennusten suojelua koskeva sääntely on muutoinkin monella tapaa tulkinnanvaraista.

Varsinaista lainopillista tutkimusta kirkollisten rakennusten suojelusta on kuitenkin vähän. Kirkollisten rakennusten suojelua koskevat tarkastelut on tuotettu pääosin virkатыönä, tyypillisesti erilaisissa työryhmissä ja paljolti kirkkojen sisällä. Ylipäätään rakennussuojelua on tutkittu verraten niukasti.³ Samaan aikaan kirkkoarkkitehtuurilla, ja myös itsenäisyyden ajan kirkkoarkkitehtuurilla (joka ei suoraan kirkkolainsäädännön nojalla kuulu suojelun piiriin), on huomattava asema maamme kulttuuriperinnössä ja rakennustaiteen historiassa.⁴ Oikeudellisesti kulttuuriperinnöllä ja sen säilyttämisellä on myös perusoikeuslottuvuus perustuslain (731/1999, PL) 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen kautta.⁵ Kirkollisen kulttuuriperinnön merkittävyttä on kuvattu esimerkiksi seuraavasti:

[k]irkollinen kulttuuriperintö on merkittävä osa erityisesti Suomen vanhinta kulttuuriperintöä. Kirkolliset rakennukset ja ympäristöt edustavat henkisen ja aineellisen kulttuurin jatkuvuutta keskiajalta nykypäivään. Kirkollisten rakennusten ajallinen kirjo on erityisen laaja verrattuna muihin rakennustyypeihin. Kirkot ovat yhteistä kansallisuusomaisuutta, poikkeuksetta paikkakuntansa tärkeimpiä arvoraakennuksia ja samalla seurakuntiansa omistamia käyttöraakennuksia. Ne kuvastavat alueelli-

³ Kirkollisten rakennusten suojelua osana rakennetun ympäristön suojelun kokonaisuutta on tarkasteltu teoksessa Siitari-Vanne 1994, ks. s. 59–64. Evankelis-luterilaisen kirkon osalta kirkollisiin rakennuksiin kohdistuvaa suojelunormistoa on tarkasteltu kattavimmin kirkkohallituksen julkaisussa Kirkkohallitus 2019, ks. s. 49–77.

⁴ Ks. HE 96/2013 vp, s. 9, 10; Komiteamietintö 1986:5, s. 6–9; SiVL 16/2013, s. 1–2. Ks. kirkollisista rakennuksista osana kulttuuriperintöä laajasti Museovirasto 2020, s. 20–47, jossa (s. 16–17) niin ikään tuodaan muun ohella esiin seurakuntien ja kirkkokuntien taloudellisessa tilanteessa muutoksia, jotka merkitsevät väistämättä haastetta myös kirkollisen kulttuuriperinnön vaalimiselle.

⁵ Ks. PL 20 §:n sisällöstä esim. Vihervuori 2011 passim. Perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että viitattaessaan kulttuuriperintöön säännös sisältää myös sivistyksellisen perusoikeuden aineksia, HE 309/1993 vp, s. 66. Tietenkin suojelukysymyksiin sinänsä liittyy myös muita perusoikeuslottuvuuksia.

sesti ja paikallisesti erilaista henkistä ja hengellistä perinnettä, materiaalisia resursseja ja maantieteellisiä yhteyksiä.⁶

Tämän kirjoituksen nimenomaisena tarkoituksena on *tarkastella lainopillisesti kirkollisten rakennusten suojelua koskevan sääntelyn sisältöä ja erityisesti suojelunormistojen rajapintoja kirkollisten rakennusten näkökulmasta*. Ensisijaisesti sovellettava suojelunormisto määräytyy kirkkolain (1054/1993, KL) ja ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006, OKL) kirkollisten rakennusten määritelmien mukaan. Kirkkolainsäädännön mukainen suojelu voi kuitenkin olla myös esimerkiksi päällekkäistä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) mukaisen kaavasuojelun kanssa. Suhteessa rakennusperintölakiin (498/2010, RakPL) kirkkolainsäädäntö näyttää erityislainsäädäntönä. Erilaisissa muutostilanteissa kirkolliset rakennukset tyypillisesti (mutta eivät poikkeuksetta) siirtyvät yhden suojelunormiston piiristä johonkin toiseen.

On syytä tarkastella myös itse kirkollisten rakennusten suojelun sisältöä, joka määräytyy suoraan kirkkolakien eikä tapauskohtaisesti asetettavien suojelumääräysten nojalla, kuten rakennusperintölain ja MRL:n mukaisissa menettelyissä. Suojelun sisältöä koskevat säännökset ovat erityisesti kirkkolain säännösten osalta epätavalliset, mikä heijastuu myös näitä rakennuksia koskevien muutostilanteiden käsittelyyn. Niin ikään suojelun sisällöllisellä ulottuvuudella on merkityksensä sovellettavan lain kannalta, kun yhden lain soveltamisalan ulkopuolelle jääviltä osin mahdollinen suojelu on toteutettava jonkin muun lain nojalla.

Edellä sanottua seuraten artikkelissa käsitellään ensin tiiviisti rakennus-suojelun yleistä järjestelmää (pääluku 2), jonka jälkeen tarkastellaan kirkkolakien soveltamisalan määritteleviä kirkollisten rakennusten käsitteitä (pääluku 3), suojelun sisältöä (pääluku 4) ja rakennusten ja niiden suojelustatuksen muutostilanteita (pääluku 5). Kyse on paitsi tulkintalainopista myös keskeisesti sääntelyn systematisoinnista, kun tarkasteltavana ovat nimenomaisesti rakennussuojelua koskevien säännösten ja säädösten väliset suhteet. Sinänsä tulkinta ja systematisointi kulkevat rinnan, koska ne aina enemmän taikka vähemmän myös edellyttävät toisiaan. Säännösten tulkittu sisältö määritetty väistämättä osin nimenomaan tietyn systemaattisen kokonaisuuden osana, ja toisaalta tuo – esimerkiksi kirkollisten rakennusten suojeluun sovellettavien säännösten muodostama – järjestelmä koostuu lopulta yksittäisien säännösten tulkitusta sisällöstä ja keskinäisistä suhteista.⁷

⁶ Kirkkohallitus 2019, s. 31.

⁷ Ks. esim. Määttä 2015, s. 20, systematisoivasta ”teoreettisesta lainopista” ja tulkintalainopista ja niiden väistämättömästä yhteydestä Heinilä 2017, s. 4–14. Esimerkiksi Karhun

1.2. Lakien väliset suhteet tutkimuksen kohteena

Ympäristöoikeudellista sääntelyä on kuvattu hajanaiseksi, mikä osaltaan korostaa systematisoinnin tarvetta.⁸ Samalla tämä piirre nostaa esiin lakien välisiin suhteisiin erilaisissa soveltamistilanteissa liittyviä haasteita. Tyypillisesti lakien välisten suhteiden ratkaisuun ongelmatilanteissa tarjotaan normiristiriitojen ratkaisusääntöjä ja erityisesti *lex specialis* -laintulkintatoppia, jonka mukaan erityislaki syrjäyttää yleislain. Käytännössä, ja ehkä erityisesti ympäristöoikeudellisen sääntelyn soveltamisessa, tämä on vain lähtökohta, joka useinkaan ei ole riittävä tulkintatilanteen asianmukaiseksi ratkaisemiseksi.⁹ Lakien väliset suhteet ovat yksittäistapauksissa merkittävästi moninaisempia kuin toisensa normiristiriitojen ratkaisustandardien perusteella poissulkevia. Ympäristöoikeudessa säädösten on sanottu olevan tyypillisesti rinnakkaisia, päällekkäisiä ja toisiaan täydentäviä ja muodostavan *verkostorakenteen* erilaisten linkkisäännösten kautta.¹⁰ Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) säännösten suhteen muuhun lainsäädäntöön on tunnistettu voivan olla *rinnakkainen, päällekkäinen, poissulkeva* tai *valinnainen*.¹¹

Vaikka säädöstasolla normien suhteet olisi nimenomaisestikin pyritty määrittämään – eikä näin läheskään aina ole¹² –, jää tilaa tulkinnalle.¹³ Eri-

(2005, s. 36) mukaan mikään normi ei voi tyhjentävästi säännellä omia soveltamisehtojaan, vaan soveltaminen riippuu koko normijärjestelmästä ja kulloisestakin tilanteesta.

⁸ Määttä 2015, s. 20.

⁹ Määttä 2013, s. 171–173, joka myös toteaa (s. 177) oikeusjärjestyksen näyttäytyvän muodollista *lex specialis* -valintasääntöä käytettäessä oletusarvoisesti ristiriitaisena ja kutsuukin sitä myöhemmin tällaisen *ristiriitamallin* vastinpariksi asettuvan *yhteensovittamismallin* mukaisesti (s. 178, laajemmin s. 178–182) tulkintaperiaatteeksi valintasäännön sijasta.

¹⁰ Määttä – Soininen 2016, s. 1041, Määttä – Pölönen 2018, s. 74–75. Oikeudellisen sääntelyn monimutkaistuminen on tehnyt näistä lainsäädännön sisäisistä viittauksista aiempaa yleisempiä ja tärkeämpiä; Määttä 2013, s. 186.

¹¹ Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 22. Ks. myös, hieman poikkeavin ilmaisuin, Määttä 2013, s. 189. Tällä käsitteistöllä esimerkiksi säännösten rinnakkaisuus on tyypillistä maankäytön suunnittelujärjestelmälle, jota koskien muualla ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä on tyypillisesti säädetty eri tavoin (toisin sanoen sektorikohtaisesti) kaavojen *huomioionottamisvelvollisuudesta* erityislain mukaisessa päätöksenteossa, ks. esim. ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) 12 §.

¹² Esim. Määttä (2013, s. 188) mukaan säädösten väliset suhteet pääsääntöisesti määrittävät edelleen ilman lainsäätäjän nimenomaista panosta.

¹³ Näin myös Määttä – Pölönen 2018, s. 75. Esimerkkinä ympäristöoikeuden ulkopuolelta hallintolain (434/2003, HL) suhteesta muuhun lainsäädäntöön hyvän hallinnon ja hallintomenettelyn yleislakina on säädetty lain 5 §:ssä, jonka mukaan, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta. Sanamuoto antaa varsin kaavamaisen kuvan HL:n säännösten suhteesta erityislakien säännöksiin. Lainkohdan perusteluissa on kuitenkin todettu, että erityissäännösten merkitystä suhteessa hallintolakiin on arvioitava aina säännöskohtaisesti ja tapauskohtaisesti tulisi arvioida, kattaako muun

tyisesti oikeudenalarajat ylittävissä tilanteissa on puhuttu *päällekkäisongelmasta*, kun eri normistot muun ohella sääntelyn lisääntyneen määrän myötä tarjoavat samaan oikeudelliseen ongelmaan toisistaan erillisiä ratkaisuja, jotka eivät ole kaikilta osin yhteensopivia.¹⁴ Kuitenkin myös jopa yksittäisen oikeudenalan sisällä voi ilmetä tilanteita (joskin oletettavasti harvemmin), joissa eri normistot antavat enemmän taikka vähemmän erilaisia vaihtoehtoja lähtökohtaisesti saman kysymyksen käsittelyyn.¹⁵

Ympäristölainsäädännön verkostorakenteen on sanottu perustuvan ympäristösääntelyn monitavoitteisuuteen, kun lainsoveltamisessa toisiinsa kytkeytyvien lakien tavoitteita on pyrittävä toteuttamaan samanaikaisesti.¹⁶ Monitavoitteisuus pätee myös rakennussuojelun järjestelmään, joka ylittää kirkollisten rakennusten suojelun osalta myös oikeudenalarajat: kirkollisten rakennusten suojelu on yhtäaikaista osa sekä kirkko-oikeutta että ympäristöoikeudelliseksi mielletävää rakennussuojelun järjestelmää. Kirkkolainsäädännön primääritavoite ei ole kirkollisten rakennusten suojelu, mutta se on yksi osa tuon sääntelyn tavoitteistoa ja tehtäviä. Samoin MRL:n kaavoitusta koskeva sääntely on huomattavan monitavoitteista, ja myös siinä kulttuuriympäristön suojelu on vain yksi tavoite ja tehtävä.¹⁷ Nimenomaisesti ja ensisijaisesti rakennetun ympäristön suojelua toteuttamaan on säädetty tästä kokonaisuudesta ainoastaan rakennusperintölaki – joka MRL:n näkökulmasta näyttäytyy rakennussuojelun erityislakina ja kirkkolainsäädännön näkökulmasta taas tätä kokonaisuutta koskevana yleislakina.

Verkostorakenne korostaa systeemisen tai systemaattisen tulkinnan merkitystä: tulkintavaihtoehtoista on pyrittävä löytämään se, joka on mah-

lain säännös sillä tavoin hallintolaissa säännellyn menettelyvaatimuksen alan, ettei hallintolain säännökselle jää sovellettavuutta, vai saako erityissäännös aikaan vain sellaisen osittaisen poikkeaman vastaavasta yleissäännöksestä, että säännöksiä tulee soveltaa *rinnakkain*. HE 72/2002 vp, s. 53 (kurs. lis.). Sanottu ilmentää osaltaan Määtän (2013, s. 179) konstruoimaa *yleislain kunnioittamisen periaatetta*, johon liittyy myös oppi poikkeusten suppeasta tulkinnasta.

¹⁴ Pöyhönen 2003, s. 10, laajemmin 10–15; ks. myös Karhu 2005, s. 37, jossa todetaan myös, että "[o]ikeussääntöjen välisten ristiriitojen muodolliset ratkaisuperiaatteet, kuten *lex specialis* ja *lex posterior* normit, eivät runsastuvan sääntelyn oloissa voi enää toimia kestävien linjausten pohjana”.

¹⁵ Esim. rakennetuilla alueilla roskaamiseen liittyviä kysymyksiä voidaan käsitellä jätelain (646/2011, JäteL) 8 luvun roskaamissäännösten ohella myös esimerkiksi rakennuksen ja sen ympäristön kunnossapitoa koskevan MRL 166 §:n, rakennetun ympäristön hoitoa koskevan MRL 167 §:n tai MRL 169 §:n ulkovarastointisäännösten kautta. Ks. Heinilä 2020, s. 13–14.

¹⁶ Määttä – Pölönen 2018, s. 75.

¹⁷ Ks. yhdyskuntasuunnittelusta ja maankäytön suunnittelun lakisäätteisistä tavoitteista esim. Jääskeläinen ym. 2018, s. 45–47, 158–166.

dollisimman yhteensopiva (koherentti) kokonaisuuden kanssa.¹⁸ Koherenssiin pyrkivä tulkinta on tyypillisesti sidoksissa myös tarkasteltavan sääntelykokonaisuuden tavoitteisiin.¹⁹ Samoin perusoikeusnäkökulman voidaan nähdä sekä ilmentävän että edistävän koherenssipyrkimystä.²⁰ Tällainen tavoitteellis-systemaattinen näkökulma on ehkä sikälikin erityisen tärkeä puheena olevan aiheen kannalta, että lainsäädäntöprosessikin on asiaa koskevien säädösten osalta seuraavassa kuvatulla tavoin osin erityislaatuinen. Tähän piirteeseen liittyviä potentiaalisia koherenssihaasteita kuvannee se, että kirkkolain kokonaisuudistusta koskeneen hallituksen esityksen HE 19/2019 vp käsittely eduskunnassa keskeytettiin jäljempänä kuvatulla tavoin, kun perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotusta ei voitu käsitellä ehdotetussa lainsäätämisyjärjestyksessä.

1.3 Kirkko-oikeutta, ympäristöoikeutta vai ehkä kirkkoympäristöoikeutta?

Kirkkolainsäädäntö on jossain määrin erityislaatuista verrattuna esimerkiksi yleisempään julkisoikeuteen. Kirkko-oikeus sisältää selvän itsehallinnollisen piirteen, kirkkolakien oikeuslähteet ja periaatteet ovat osittain vain niille ominaisia ja erityislaatuista, ja osa oikeuden sisällöstäkin muodostuu pikemminkin teologian kuin oikeuden ehdoilla; näiden oikeudellisessä katsannossa julkisoikeudellisten yhteisöjen toiminta perustuu osin aivan muille kuin kansallisen oikeuden normeille.²¹ Kirkot ovat osa kansallista oikeusjärjestystä ja toimivat sen puitteissa, mutta ne ovat samalla osa maantieteellisiä alueita laajempia tunnustuskuntia, jotka jakavat saman

¹⁸ Määttä – Pölönen 2018, s. 75, koherenssista ks. Tuori 2007, s. 123–132, Määttä 2013, s. 184–186. Koherenssivaatimus voi ulottua myös kansallisen oikeuden ulko- tai yläpuolelle, esimerkiksi ympäristöoikeudessa unionin oikeuteen, ks. Määttä – Soininen 2016, s. 1039. Kirkko-oikeuden osalta koherenssivaatimukset puolestaan voivat ulottua myös sille ominaisiin, jäljempänä viitattuihin normilähteisiin.

¹⁹ Ks. esim. Määttä – Soininen 2016, s. 1039 ja siinä viitattu sekä Heinilä 2017, s. 171–174, jossa (s. 174) todetaan muun ohella, että sääntelyalueen hahmottaminen mahdollisimman johdonmukaisena (koherenttina) ja ristiriidattomana (konsistenttina) kokonaisuutena edellyttää sen osien ja kokonaisuuden taustalla olevien tavoitteiden hahmottamista ja ettei yksittäisen säännöksen tulkinta, joka ei systematiikan näkökulmasta ole koherentti, ole sitä yleensä myöskään lainsäädännön tavoitteiden näkökulmasta.

²⁰ Ks. esim. Karhu 2003, s. 805, Määttä – Soininen 2016, s. 1046.

²¹ Ks. esim. KL 1 §, OKL 1 §, HE 59/2006 vp, s. 4, 13, 17; HE 23/1993 vp, s. 9 ja Leino 2002, s. 18–20, 44–48.

opin ja joilla on omia, tässä mielessä ylikansallisia normeja ja normilähteitä.²²

Perustuslain 11 §:ssä taattuun uskonnonvapauteen sisältyy jo sinänsä tietynlainen oikeus sisäiseen autonomiaan,²³ mutta evankelis-luterilaisen kirkon osalta autonomia on erityinen sisältäessään PL 76 §:ään nojaavan lainsäädännöllisen konstruktion, jonka kautta kirkkolaki itse sääntelee oman muuttamismenettelynsä.²⁴ Kirkkolain mukaan kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Järjestelmä on poikkeuksellinen, sillä on vaikutuksia sekä eduskunnan lainsäädäntövaltaan että muuhun lainsäädäntöön, ja se on valtiosääntönäkökulmasta ongelmallinen.²⁵ Ortodoksisen kirkon lainsäädännöllä ei ole vastaavaa valtiosääntöistä kytkentää, mutta myös ortodoksisesta kirkosta annetun lain muutokset ovat käytännössä lähes poikkeuksetta perustuneet kirkolliskokouksen ehdotuksiin.²⁶

²² Erityisesti tämä koskee Suomen ortodoksisia kirkkoa, jonka aseman Konstantinopolin ekumeenisen patriarkan kanoniseen yhteyteen kuuluvana autonomisena arkkipiispaikuntana määrittelee 6 päivänä heinäkuuta 1923 päivätty ekumeenisen patriarkan päätös. Tässä niin sanotussa Tomos-asiakirjassakin tunnustetaan se, että kirkko toimii kaksien eri normien alaisuudessa. Asiakirjan 7. kohdassa todetaan muun ohella, että ”säilyttäen nämä säännöt järkkymättömänä pohjana arkkipiispalla ja piispalla on oikeus papistonsa ja maallikkokansansa kanssa aina vapaasti yksityiskohdissa järjestää Suomen Ortodoksisen kirkon olot, maansa lakien vaatimusten mukaan, sillä nimenomaisella ehdolla, ettei mikään mainitun järjestön säännös osoittaudu pyhän ortodoksisen Kirkon opin ja kanonien vastaiseksi, niin kuin nämä ovat selitetyt Ekumeenisen patriarkkakunnan noudatetussa tavassa”.

Konstantinopolin ekumeenista patriarkaattia voidaan tarkastella oikeustraditiona, ks. Husa 2008, erit. s. 123–124, patriarkaattista instituutiona ja sen oikeudellisesta luonteesta passim. Suomen ortodoksikirkon kehitysvaiheista toiseksi valtionkirkoksi ja myös asettumisesta kanonisesti Konstantinopolin ekumeenisen patriarkaatin alaisuuteen ks. Nokelainen 2010, viimeksi mainitusta ja Tomos-asiakirjasta s. 215–222. Kanoneiksi kutsutaan kirjallisia määräyksiä, joita kirkollinen lainsäädäntövalta on vuosisatojen kuluessa julkaissut ja jotka edelleen ovat voimassa ortodoksisessa kirkossa positiivisina kaikkia kirkon jäseniä velvoittavina sääntöinä; Ortodoksisen kirkon kanonit selityksineen, s. 15.

²³ Ks. esim. KHO 2020:97, Ojanen – Scheinin 2011, s. 417–421, 433.

²⁴ PL 76 §:n mukaan kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Kirkkolain sääätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään.

²⁵ Ks. PeVL 4/2020 vp, s. 3–4, 10–11. Lausunnossa (s. 4) todetaan muun ohella, että PL 76 § edustaa selvää poikkeusta sekä perustuslain 2 §:n 1 momentin kansanvaltaisuusperiaatteen että valtiosääntönsä keskeiseen lähtökohtaan lainsäädäntövallan osoittamisesta eduskunnan tehtäväksi siten kuin valtiollisten tehtävien jakoa ja parlamentarismia koskevassa perustuslain 3 §:n 1 momentissa säädetään.

Perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset rajoittavat myös kirkkolain sisältöä, ja evankelis-luterilainen kirkko kuuluu siihen julkiseen valtaan, joka on useissa perusoikeussäännöksissä velvoitettu tahona ja jonka tulee perustuslain 22 §:n mukaan turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, PeVL 4/2020 vp, s. 6.

²⁶ Ks. HE 59/2006 vp, s. 17; Ojanen – Scheinin 2011, s. 414–415, 419–420, 442. Auto-

Autonomisuus saa ilmiänsä nykyisin sekä evankelis-luterilaisessa että ortodoksisessa kirkossa myös siten, että siltä osin kuin ei ole kyse lain-tasoista sääntelyä edellyttävistä kysymyksistä, kirkon sisäisiä kysymyksiä ja tunnustusta ja oppia koskeva sääntely pyritään toteuttamaan kirkon sisäisin kirkkojärjestyksin.²⁷ Toiselta puolen tämän jaon keskeinen peruste on se, että eduskunta vapautuu tällä ratkaisulla käsittelemästä kirkon oppia ja hengellistä toimintaa koskevia säännöksiä.²⁸ Vaikka evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko ovat valtionkirkon asemassa, ei valtio ole Suomessa tunnustuksellinen.²⁹ Eduskunnassa vireillä olleessa kirkkolain uudistusta koskevassa lausunnossaan perustuslaki-valiokunta totesi, että lakiehdotukseen on otettu edelleen myös selvästi tunnustuksellista sääntelyä, joka ei kovin hyvin sovellu eduskunnan säätämään lakiin, mutta joka voi olla tärkeää kirkon uskonnollisen identiteetin kannalta.³⁰ Tämä on yksi ilmentymä kirkko-oikeudellisen sääntelyn edellä kuvatusta dualismista ja oikeudellisen ja uskonnollisen väliseen rajanvetoon liittyvistä hankaluuksista.

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan kirkko-oikeuden piiriin kuuluvaa kirkollisten rakennusten suojelua koskevaa sääntelyä kansallisen lainsäädännön näkökulmasta, muuta kulttuuriympäristön suojelua koskevaa sääntelyä vastaavalla tavalla. Kyse on varsin selvästi osan ympäristöoikeudelliseksi luonnehdittavaa rakennussuojelun järjestelmää muodostavasta julkisoikeudellisesta sääntelystä. Kuitenkin evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon asema ja sääntelyn erityisluonne on tunnistettava tämänkin sääntelykokonaisuuden tarkastelussa. Evankelis-luterilaisen kirkon asema on myös esitetty yhdeksi nimenomaiseksi perusteeksi sille, että kirkollisten rakennusten suojelu on ylipäätään eriytetty yleisestä rakennussuojelun järjestelmästä.³¹ Kirkkolakien sääntely tässä tarkastelluilta osin muodostaa toiselta

nomia ilmenee ortodoksisen kirkonkin osalta jo esimerkiksi ensimmäisestä itsenäisen Suomen säädöksestä ortodoksisista kirkkoa koskien. Asetuksessa Suomen kreikkalais-katolisesta kirkkokunnasta (185/1918) ja sen 2 §:ssä säädettiin, että ”Suomen kreikkalais-katolisen ylin hallitus on maan Hallituksella sekä, niinkuin siitä tässä asetuksessa säädetään, kirkkokunnan hallinnollisilla elimillä. Kirkkokunta on oikeutettu itse järjestämään hengelliset asiansa ja kanonis-uskonnolliset suhteensa.” Ks. säännöksestä Nokelainen 2010, s. 137–139.

²⁷ Ks. esim. PeVL 4/2020 vp, s. 2, 4–5, HE 59/2006 vp, s. 17.

²⁸ Ks. HE 23/1993 vp, s. 5, 9.

²⁹ Ojanen – Scheinin 2011, s. 442.

³⁰ PeVL 4/2020 vp, s. 2, tähän liittyvistä ongelmista s. 5–6.

³¹ Ks. HE 96/2013 vp, s. 3, jossa on todettu, että kirkollisten rakennusten suojelusta säädetään kirkkolaisissa, koska kirkollisten rakennusten suojelun on katsottu sisältyvän kirkon järjestysmuotoon ja hallintoon, josta perustuslain mukaan säädetään kirkkolaisissa. Ortodoksisesta kirkosta annetussa laissa on toisaalta viitattu vain siihen, että kirkkorakennusten suojelutarpeet poikkeavat muiden rakennusten suojelusta ja että myös evankelis-luteri-

puolen yhden osan rakennussuojelun järjestelmää, ja sitä on syytä tarkastella nimenomaan tämän kokonaisuuden osana. Kun kyse on sääntelystä, joka on samanaikaisesti kirkko-oikeudellista ja ympäristöoikeudellista, voitaisiin tutkimuksen aihetta kuvata paitsi sääntelyn kohteen osalta myös systemaattisesta näkökulmasta kirkkoympäristöoikeudelliseksi.

2 LAKIEN VÄLISET SUHTEET RAKENNUSSUOJELUN YLEISESSÄ JÄRJESTELMÄSSÄ

Yleinen rakennussuojelun järjestelmä jakautuu rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010, RakPL) 2.1–2 §:n nojalla lähtökohtaisesti kahtia siten, että asemakaava-alueilla ja alueilla, joilla on asemakaavoitusta varten asetettu rakennuskielto, sovelletaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaista niin sanottua kaavasuojelua ja muutoin rakennusperintölain mukaista suojelua rakennussuojelun erityislakina.³² Lakien välisen suhteen lähtökohdiana on siten ajatus siitä, että maa on periaatteessa jaettu toisensa poisulkevasti alueellisesti niin, että osalla suojelun instrumenttina on asemakaava (asemakaava-alueet ja asemakaavoitettavat alueet) ja osalla rakennussuojelu puolestaan toteutetaan rakennusperintölailla (muut alueet).

Tästä pääsäännöstä on kuitenkin merkittäviä poikkeuksia, joiden nojalla rakennusperintölain mukaista suojelua on mahdollista käyttää myös kaavasuojelun piiriin lähtökohtaisesti kuuluvilla alueilla. Tämä merkitsee käytännössä, että näiden poikkeusten käsillä ollessa on osin mahdollista valita sovellettava suojelunormisto tyypillisesti sen mukaan, mikä väline on tarkoituksenmukaisin ja soveltuu parhaiten sääntelyn tavoitteiden toteuttamiseen kulloisenkin kohteen osalta. Tosiassiallisesti lainvalintaan vaikuttavat kuitenkin osin myös aivan muut kuin lain tavoitteiden toteutumiseen tai käytettävän välineen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät seikat. Tämä johtuu erityisesti siitä, että rakennusperintölain mukaisesta suojelusta siihen liittyvine mahdollisine korvauksineen vastaa valtion viranomainen (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jälj. ELY-keskus), kaavasuojelusta puolestaan kunta.³³

laisella kirkolla on kirkollisten rakennusten suojelusta omat säännökset kirkkolaisissa; HE 59/2006 vp, s. 58.

³² Tässä kirjoituksessa käytetään pääsääntöisesti ilmausta rakennussuojelu, vaikka rakennusten ohella suojelu käsittää tyypillisesti myös esimerkiksi piha-alueita. Myös rakennusperintölaissa viitataan nimenomaan kirkollisten rakennusten suojeluun, vaikka kirkollisten rakennusten suojelu kattaa suoraan lainsäädännön nojalla myös tällaisten rakennusten piha-alueet (samoin kuin niiden kiinteän sisustuksen, siihen liittyvät maalaukset ja taideteokset).

³³ Ks. asemakaavasuojelun suojelumääräyksistä ja korvauksista esim. Hallberg ym. 2020,

RakPL 2.3 §:n 1 kohdan mukaisesti rakennusperintölain mukaista suojelua on mahdollista käyttää asemakaava- tai asemakaavoitettavilla alueilla silloin, kun suojeltavalla kohteella on *valtakunnallista merkitystä*. Valtakunnallisen merkityksen toteaminen edellyttää kohteen arvojen ja merkityksen selvittämistä, analyysiä ja suhteuttamista muihin vastaaviin kohteisiin maan laajuisesti. Museoviraston rooli valtakunnallisena asiantuntijaviranomaisena on kohteen valtakunnallisen merkityksen arvioinnissa keskeinen.³⁴ Tällainen kohde on sinänsä mahdollista suojella myös asemakaavalla, eikä poikkeus siis tarkoita, että nämä kohteet ehdottomasti olisi tarkoitettu suojeltavaksi erityislaillla. Lähtökohtaista estettä ei myöskään ole nähty kaavasuojelun ja rakennusperintölain mukaisen suojelun kohdistumiseen tässä käsiteltävien poikkeussäännösten nojalla samaan kohteeseen niin, että esimerkiksi rakennuksen julkisivu olisi suojeltu kaavalla ja sisätiloja myöhemmin erityislaillla.³⁵ Erityisen tarkoituksenmukaista tämä ei kuitenkaan esimerkiksi mahdollisten muutostilanteiden näkökulmasta välttämättä ole.³⁶

RakPL 2.3 §:n 2 kohdan mukaan erityislain mukaista suojelua voidaan käyttää myös silloin, jos kohteen säilymistä ja suojelua *ei voida turvata maankäyttö- ja rakennuslaillla ja sen nojalla annetuilla säännöksillä tai määräyksillä*. Pääsääntöisesti tällaisissa tilanteissa on kyse rakennuksen sisätilojen suojelemisen tarpeesta. Sinänsä esimerkiksi porrashuoneiden (ks. esim. vuosikirjaratkaisut KHO 2017:114 ja KHO 2014:17) ja huonejaon säilyttämistä koskevat määräykset on katsottu mahdollisiksi myös asemakaavoissa, mutta lain esitöissä ja esimerkiksi asemakaavamerkintöjä ja -määräyksiä koskevassa ympäristöministeriön oppaassa on esitetty, etteivät sisätiloja koskevat määräykset yleensä kuulu asemakaavaan. Onkin todettu, että erityislain mukainen menettely tulee yleensä harkittavaksi silloin, jos halutaan suojella myös rakennuksen kiinteä sisustus.³⁷ RakPL:n mukaisella

s. 431–438.

³⁴ Museoviraston tehtävistä säädetään laissa Museovirastosta (282/2004), jonka 2.1 §:n 2 kohdan mukaan viraston tehtävänä on muun ohella toimia kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena. Uuden museolain (314/2019) perusteella alueellisilla vastuumuseoilla voi kuitenkin (aiempaan tapaan) olla erikseen sovittaessa myös valtakunnallinen asiantuntija- tai kehittämisvastuu, ks. HE 194/2019 vp, s. 28.

³⁵ HE 101/2009 vp, s. 17–18.

³⁶ Muutostilanteisiin liittyen RakPL sisältää nykyisin lain 10 a §:ssä säädetyn poikkeamismahdollisuuden, josta on hallituksen esityksessä todettu, että aina rakennuksen muutostarve ei ole niin laaja, että suojelupäätöksen muuttaminen olisi tarkoituksenmukaista, mutta muutos olisi kuitenkin selkeästi suojelupäätöksen vastainen. Suojelupäätöksen tulkitsemisen ja muuttamisen väliin asettuvaa rajattua poikkeamista pidettiin siten tarpeellisenä menettelynä. HE 182/2020 vp, s. 9.

³⁷ HE 101/2009 vp, s. 18, Ympäristöministeriö 2003, s. 126. Rakennusperintölain mukai-

päätöksellä on yleisemminkin mahdollista määrittellä suojelun kohteet ja sisältö huomattavasti yksityiskohtaisemmin kuin asemakaavalla.³⁸

Erityislain mukaisella suojelulla voidaan katsoa olevan myös erityinen pysyvyys suhteessa tavoitteiltaan moninaisempaan ja sellaisena muutoksille jo lähtökohtaisestikin alttiimpaan kaavoitukseen.³⁹ Näin RakPL 2.3 §:n 2 kohdan peruste voi yhdistyä kohteen valtakunnalliseen merkitykseen, kun erityisen merkittävien kohteiden suojelu halutaan turvata mahdollisimman pysyvästi. Tällainen useammalla perusteella rakennusperintölain nojalla suojeltu kohde on esimerkiksi Helsingin rautatieasema, vaikka siihen kohdistui myös jo suojelupäätöstä tehtäessä asemakaavan (osin sisältöjakin koskevia) suojelumääräyksiä.⁴⁰

Lakien välisten suhteiden ja järjestelmän toimivuuden kannalta selvästi ongelmallisin poikkeus rakennusperintölain ja maankäyttö- ja rakennuslain lähtökohtaiseen työnjakoon on RakPL 2.3 §:n 3 kohta, jonka mukaan rakennusperintölakia voidaan käyttää asemakaava-alueella tai asemakaavoitettavalla alueella myös silloin, kun kohteen suojeluun rakennusperintölain lain mukaisesti on *erityisiä syitä asemakaavoitustilanteen vuoksi*. Tämän säännöksen nimenomaisena tarkoituksena oli muuttaa aiemman rakennussuojelulain (60/1985, RakSL) aikaista soveltamiskäytäntöä.⁴¹ Aiempaa rakennussuojelulakia säädettäessä ajatuksena oli, että myös yksityiskohtaisten kaavojen alueilla olisi tarpeen vaatiessa mahdollista käyttää erityislailla suojelua varsin vapaasti.⁴² Korkeimman hallinto-oikeuden

sella suojelulla on mahdollista ulottaa suojelu erityistilanteissa myös sellaisiin kalustuksen osiin, joita ei tavanomaisesti pidetä kiinteänä sisustuksena, ks. RakPL 3.2 § ja HE 101/2009 vp, s. 25.

³⁸ Kaavasuojelu sopii puolestaan erityisesti laajojen kokonaisuuksien suojeluun, ja asemakaavalla taas voidaan esimerkiksi laaja-alaisemmin säilyttää ja suojella alueiden arvokkaita ominaispiirteitä ja vahvistaa paikkojen ainutkertaisuutta ja identiteettiä; HE 101/2009 vp, s. 18, Ympäristöministeriö 2003, s. 110–111

³⁹ Ks. HE 101/2009 vp, s. 18.

⁴⁰ Ympäristöministeriön rautatieaseman suojelua koskevassa vahvistuspäätöksessä 28.8.2018 dnro VN1034/2018 todetaan, että koska kohteella on valtakunnallista merkitystä eikä asemakaavasuojelu sisällä riittävän yksityiskohtaisia suojelumääräyksiä, on rautatieasema tarpeen suojella myös rakennusperintölain mukaisella suojelupäätöksellä.

⁴¹ RakSL 3.2 §:n vastaavan poikkeussäännöksen mukaan erityislakia oli mahdollista käyttää, milloin suojelu ei ollut mahdollista maankäyttö- ja rakennuslain nojalla, milloin rakennuksen säilymistä ei voitu riittävästi turvata maankäyttö- ja rakennuslain säännösten nojalla tai milloin rakennuksella oli huomattavaa valtakunnallista merkitystä taikka milloin siihen muutoin oli erityisiä syitä.

⁴² Rakennussuojelulain säätämistä koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin jopa, että aina silloin kun suojelu ei ole mahdollista, riittävää tai tarkoituksenmukaista kaavoituksen keinoin, olisi mahdollista soveltaa ehdotettua erityislakia. HE 45/1983 vp, s. 8. Ks. myös Siitari-Vanne 1994, s. 56, jonka mukaan lainvalintaa ”voidaan pitää lähinnä tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä”. RakSL:n säätämisen yhteydessä lakien työnjaon osalta esitetyis-

oikeuskäytännössä ja erityisesti ratkaisussa KHO 17.11.2000 T 2965 (ATK) poikkeuksia tulkittiin kuitenkin juuri asemakaavoitustilanteen osalta suppeasti. Seurauksena lakien päällekkäisen soveltamisen mahdollisuudet supistuivat olennaisesti.

Mainitussa, Tampereen Annikinkadun puutalokorttelia koskeneessa ratkaisussa kaupunginhallitus oli 14.8.1995 päättänyt, ettei se ryhdy asemakaavan muuttamiseen puutalokorttelin suojelemiseksi. Ratkaisun mukaan alueellinen ympäristökeskus ei ollut voinut katsoa yksinomaan sillä perusteella, että kaupunki ei ollut ryhtynyt turvaamaan rakennusten suojelua asemakaavan muutoksella, että rakennusten suojelemiseen olisi ollut rakennussuojelulain 3 §:n 2 momentin mukaisia erityisiä syitä. Ympäristöministeriö ei myöskään ollut KHO:n mukaan voinut samalla perusteella katsoa, että rakennusten suojelua ei voitu turvata rakennuslain nojalla, ja sillä perusteella vahvistaa ympäristökeskuksen päätöstä. Rakennuksen kulttuurihistoriallinen merkitys oli KHO:n mukaan rakennussuojelulain 2 §:ssä tarkoitettu edellytys suojelun toteuttamiselle yleensä, eikä se syrjäyttänyt asemakaava-aluetta koskevaa 3 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan rakennussuojelu asemakaava-alueella tapahtuu noudattaen rakennuslakia.

Eri lakien välillä laajemmin jaettu suojeluvastuu asemakaava-alueilla onkin käytännössä ongelmallinen ottaen huomioon erityisesti suojeluun liittyvät korvauskysymykset ja muut resurssikysymykset, mutta tästä huolimatta siihen RakPL:n säätämisen yhteydessä nimenomaisesti pyrittiin. Rakennusperintölain 2.3 §:n perustelujen mukaan erityislakia voitaisiin soveltaa asemakaavoitustilanteen vuoksi esimerkiksi silloin, kun asemakaavaa voidaan pitää rakennusperinnön huomioon ottamisen kannalta vanhentuneena eikä asian selvittäminen ja ratkaiseminen asemakaavanmuutoksella käynnisty joko kunnan ottaman kannan tai kaavoituksen resurssien vuoksi niin, että rakennuksen purkaminen tai ajan kulumisesta johtuva kunnan rappeutuminen uhkaavat.⁴³

MRL:n järjestelmän näkökulmasta asetelma onkin kummallinen, kun MRL puolestaan edellyttää kunnilta kaavoitukseen ryhtymistä maankäytön ohjaustarpeen niin edellyttäessä ja kulttuuriperinnön suojelua koskevien kysymysten – joilla perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden kautta on myös perusoikeusulottuvuus – ratkaisemisen tarve on yksi tällaisen ohja-

tä näkökohdista ks. mt., s. 56–57. RakSL:n aikaisesta oikeuskäytännöstä ks. Wähä 2007, s. 120–126.

⁴³ HE 101/2009 vp, s. 24.

ustarpeen perustavista seikoista.⁴⁴ Rakennusperintölain poikkeussäännöksen kautta kunnan lakisääteisen tehtävän toteuttamatta jättämiseksiin yksittäistapauksissa tulkittava toiminta vain siirtää kysymyksen ratkaisemisen erityislain mukaiselle viranomaiselle. Toisaalla rakennusperintölakia koskevassa hallituksen esityksessäkin pidettiin tällaista pallottelua rakennuksen omistajan kannalta ongelmallisena.⁴⁵

MRL 177 § sisältää menettelyn, jonka nojalla MRL:n järjestelmän puitteissa kunta voidaan velvoittaa toteuttamaan suunnitteluvollisuutensa, mutta menettelyä on käytetty huomattavan niukasti.⁴⁶ Sitä on kuitenkin ehkä osin historiallisistakin syistä käytetty nimenomaan rakennussuojelua koskeissa asioissa.⁴⁷ Edellä viitatussa Tampereen Annikinkadun tapauksessa jo tämän (täsmällisemmin sitä rakennuslain 370/1958, RakL, 143 ja 143 a §:ssä vastanneen) menettelyn käynnistäminen johti siihen, että kaupunki ratkaisi suojelukysymyksen asemakaavalla ja puutalokortteli säilytettiin. KHO olikin jo ratkaisunsa perusteluissa viitanut tähän RakL 143 ja 143 § §:n säännösten sisältämään mekanismiin. Nykyisen sääntelyn puitteissa olisi vastaavassa tilanteessa kaksi vaihtoehtoa (MRL:n ja RakPL:n mukainen), joista toinen olisi lainsäädännön systematiikan mukainen (MRL) ja toisen kautta kohde saataisiin nopeammin ja varmemmin suojelun piiriin (RakPL).

Edellä sanottu tuo esiin mainittujen rakennussuojelun järjestelmän osien osittain erilaiset lähtökohdat ja tavoitteet ja niiden kautta järjestelmään syntyneen, jokseenkin säännöllisesti käytännön ongelmia aiheuttavan jännitteen. Rakennusperintölakia säädettäessä pyrkimyksenä oli soveltamisalojen päällekkäisyydellä varmistaa se, että arvokkaat kohteet tulevat suojelluiksi myös asemakaava-alueilla riippumatta esimerkiksi kunnan halukuudesta tai ryhtymisestä toimenpiteisiin. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi omaksutut lainsäädäntöratkaisut kuitenkin ovat edellä kuvatulla tavoin MRL:n järjestelmän näkökulmasta kyseenalaisia.

Käytännön ongelmana tämän kaltaisessa soveltamisalojen päällekkäisyydessä on myös se, että esimerkiksi rakennusperintölain mukaisessa

⁴⁴ Esim. MRL 51.1 §:n mukaan asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.

⁴⁵ Ks. HE 101/2009 vp, s. 30, jossa viitataan silloisesta korvaussääntelystä johtuviin seikoihin.

⁴⁶ MRL 177.1 §:n mukaan, jollei kunta huolehdi rakennusjärjestyksen, tarpeellisten yleiskaavojen tai asemakaavojen laatimisesta taikka pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueiden käyttöön suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamista, asianomainen ministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa sitä koskeva päätös on tehtävä.

⁴⁷ Ks. esim. Heinilä 2017, s. 183.

prosessissa joudutaan asemakaava-alueilla joissakin tapauksissa selvittämään asiaa huomattavan pitkälle sen ratkaisemiseksi, onko kyseisen lain soveltaminen ylipäätään mahdollista. Lain soveltamisalakysymys kulkee näissä tilanteissa paljolti koko prosessin ajan muiden suojelun edellytysten tarkastelun rinnalla, kun varsinaiseen suojelua koskevaan päätöksentekoon vielä liittyy laaja, tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältävä harkintavalta.⁴⁸ Tämän harkintavallan seurauksena mahdollinen lopputulos asiassa voi olla joissain tapauksissa myös sen kaltainen, että huolimatta rakennusperintölain jonkin soveltamisedellytyksen täyttymisestä asemakaava-alueella jätetään kohteen suojelu kokonaisharkinnan perusteella kuitenkin ratkaistavaksi asemakaavoituksella (mikä saattaa toki käytännössä tarkoittaa, ettei kohdetta suojella lainkaan). Tässä mielessä lakien soveltamisala on tässäkin suhteessa valinnainen, joskin harkintaa ohjaavien oikeusperiaatteiden vaikutuksesta voi syntyä epäilemättä myös tilanteita, joissa valinnanvaraa ei käytännössä jää.

Kirkkolainsäädäntö tuo omat elementtinsä tähän kokonaisuuteen. RakPL 2.4 §:n mukaan *kirkollisista rakennuksista* säädetään kirkkolaissa sekä ortodoksisesta kirkosta annetussa laissa. Kirkkolainsäädäntö on siten lähtökohtaisesti erityislainsäädäntöä suhteessa rakennusperintölakiin ja syrjäyttää RakPL:n sääntelyn silloin, kun kyse on kirkkolainsäädännön soveltamisalaan kuuluvista rakennuksista.

Rakennusperintölain 2.4 §:ssä säädetään myös muinaismuistolaki (296/1963, MML) erityislaiksi suhteessa rakennusperintölakiin. Näiden kahden kulttuuriperinnön suojelun yleislain välinen suhde ei ole tässä tarkastelun kohteena, vaikka siihenkin voi yksittäistapauksissa liittyä tulinnanvaraa. Kirkollisten säädösten ja muinaismuistolain mukainen suojelu voi olla päällekkäistä, koska näiden lakien keskinäisiä suhteita ei ole lainsäädännössä määritelty. Kirkollisiin rakennuksiin ja kirkkopihaan liittyviä MML:n mukaisia kiinteitä muinaisjäännöksiä ovat esimerkiksi aktiivisesta hautauskäytöstä pois jääneet hautapaikat kirkkojen lattian alla tai kirkkopihossa sekä rakennusten, rakenteiden ja kiinteän sisustuksen jäännökset. Kirkon paikalla tai läheisyydessä on voinut sijaita aiempi kirkko ja siihen liittyneitä rakennuksia taikka pakanuuden aikainen palvontapaikka tai kalmisto.⁴⁹ MML 2 §:n mukaan kiinteitä muinaismuistoja ovat muiden ohella kirkkojen, kappeliin, luostarien ja muiden huomattavien rakennusten rau-

⁴⁸ Rakennusperintölain soveltamisessa puhutaan samassa merkityksessä *kokonaisharkinnasta*, ks. esim. HE 182/2020 vp, s. 24, 40.

⁴⁹ HE 96/2013 vp, s. 5, kirkollisten rakennusten ympäristön arkeologisesta kulttuuriperinnöstä laajemmin Museovirasto 2020, s. 48–49 ja sen huomioonottamisesta korjaus- ja muutoshankkeissa s. 112–115.

niot sekä muinaiset hautapaikat, jotka eivät ole seurakunnan hoidossa olevalla hautausmaalla, samoin kuin kivet, ristit ja patsaat, jotka muinoin on pystytetty jonkun henkilön tai tapahtuman muistoksi tai uskomuksellisessa tarkoituksessa.

Myös asetus valtion omistamien rakennusten suojelusta (480/1985) on edelleen tietyllä tapaa osa rakennussuojelun järjestelmää, joskin enää vain sen nojalla tehtyjen suojelupäätösten osalta. RakPL 24.5 §:n mukaan lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten nojalla tehty päätös valtion omistaman rakennuksen suojelusta pysyy voimassa, kunnes rakennuksen suojelusta on päätetty RakPL:n mukaisesti. Asetuksen nojalla suojeltuja rakennuksia oli rakennusperintölakia säädettäessä lähes tuhat.⁴⁹ RakPL 11.1 §:n mukaan, kun valtion omistamien rakennusten suojelua koskevien säännösten nojalla aiemmin suojeltu valtion omistama rakennus luovutetaan toiselle, ELY-keskuksen on pantava vireille rakennuksen suojelua koskeva asia. Asetuskohteilla voinee olla liityntä kirkollisiin rakennuksiin ja niiden suojeluun vain tilanteessa, jossa tällainen kohde hankittaisiin seurakunnalle muutettavaksi kirkolliseksi rakennukseksi. Jos asetuskohde muuttuu kirkolliseksi rakennukseksi, ei RakPL:n mukainen suojelu lain 11.1 §:n kautta käynnistyvässä menettelyssä tule kyseeseen lain soveltamisalajauksen vuoksi.

3 KIRKOLLISET RAKENNUKSET

3.1 Kirkolliset rakennukset kirkkolain mukaan

Rakennusperintölain ja kirkkolainsäädännön välisen soveltamisalajaon ratkaisemiseksi on siis tarkasteltava, mitkä ovat RakPL 2.4 §:ssä viitattuja kirkollisia rakennuksia kirkkolainsäädännön mukaan. Ne rakennukset, jotka eivät kuulu kirkollisten rakennusten suojelun piiriin, kuuluvat pääsääntöisen suojelujärjestelmän piiriin.

Evangelis-luterilaista kirkkoa koskevan kirkkolain 14:1–2:n mukaan kirkollisia rakennuksia ovat *kirkot ja kellotapulit, siunaus- ja hautakappelit sekä hautausmaalla olevat niihin rinnastettavat rakennukset*. Myös *kirkkopihan, sen ja hautausmaan aitaan ja porttiin sekä sankarihautausmaahan* sovelletaan, mitä kirkollisista rakennuksista säädetään.⁵⁰ Säännök-

⁵⁰ KL 14:1:n mukaan seurakunnalla tulee olla kirkko. Käytännössä tämän on sanottu merkitsevän, että seurakunnan tulee omistaa kirkkorakennus; Kirkkohallitus 2019, s. 49. KJ 14:1:n mukaan, jos samalla alueella toimii kaksi seurakuntaa kielellisen jaon perusteella,

set merkitsevät, etteivät läheskään kaikki kirkon rakennukset ole kirkkolain piiriin kuuluvia kirkollisia rakennuksia. Kirkollisiksi rakennuksiksi ei lueta esimerkiksi rukoushuoneita, virkataloja, seurakuntataloja ja leirikeskuksia.⁵¹ Kun arkikielen kirkollisen rakennuksen käsite on oletettavasti laajempi, saattaa syntyä virheellisiä käsityksiä kirkkolainsäädännön alaan kuuluvista rakennuksista.

KL 14:1:n tarkoittaman kirkon käsitettä on käsitelty vuosikirjaratkaisussa KHO 1997:89. Ratkaisu on annettu jo ennen kuin kirkkolain kirkollisten rakennusten suojelua koskevia säännöksiä täsmennettiin vuonna 2013 (L 895/2013), mutta nykysääntely perustuu kyseisen ratkaisun mukaiseen tulkintaan.

Ratkaisussaan KHO totesi, että rakennettaessa vuonna 1957 valmistunut seurakuntataloa ei ollut menetelty tuolloin voimassa olleiden kirkon rakentamista koskeneiden säännösten edellyttämällä tavalla. Näin ollen kysymyksessä ei ollut kirkkolain mukaisessa hallinnollisessa menettelyssä valtioneuvoston päätöksellä kirkoksi vahvistettu rakennus. Seurakuntatalon kirkoksi vihittyä seurakuntasalia ei ollut pidettävä kirkkona yksinomaan sillä perusteella, että piispa oli suorittanut seurakuntasalin vihkimisen. Kun seurakuntatalon korjaamisessa ei ollut kysymys kirkkolain mukaisen kirkollisen rakennuksen korjaamisesta, asiasta tehtyä kirkkovaltuuston päätöstä ei ollut kirkkolain 14 luvun 2 §:n 2 momentin mukaisesti alistettava kirkkohallituksen vahvistettavaksi. Kirkkohallitus jätti kirkkovaltuuston päätöksen toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta ja palautti asian tuomiokapitulille valitusasiana käsiteltäväksi. KHO hylkäsi kirkkohallituksen päätöksestä tehdyn valituksen.

Asiassa oli kyse seurakuntatalon kirkkosalin kunnostussuunnitelmasta, ja rakennusta oli alemmissa asteissa pidetty kirkkona. Kyse ei kuitenkaan ollut kirkkolainsäädännön mukaisessa hallinnollisessa menettelyssä kirkoksi vahvistetusta rakennuksesta vaan seurakuntatalosta. Ainakin jo vuoden 1869 kirkkolaista (30/1869) lähtien kirkon rakentamiseen on liittynyt tietty hallinnollinen menettely. Vuoden 1869 lain 292 §:n mukaan

Uuden kirkon rakentamista tai vanhan parantamista koskevat kysymykset valmisteltakoot kirkonkokouksessa. Jos kysymys on uuden rakentamisesta taikka kirkon sisustamisesta, lähettäköön kirkkoherra seu-

näillä voi kuitenkin olla yhteinen kirkko, ja tuomiokapitulिन luvalla seurakunta voi muussakin tapauksessa käyttää kirkkonaan toisen seurakunnan tai muun yhteisön kirkkoa.

⁵¹ HE 23/1993 vp, s. 23.

rakunnan päätöksen siitä syinensä tuomiokapitulille, ja tuomiokapituli toimittakoon ne sitten, oman lauseensa kanssa, esivallan tutkittavaksi. Parantamisen päätös olkoon kirkkoherran ja seurakunnan tehtävänä.⁵²

Näin ollen evankelis-luterilaisten kirkkojen rakentaminen on jo huomattavan kauan perustunut asiasta tehtyihin nimenomaisiin päätöksiin. Sama koskee myös kellotapuleita, joten niihin pätee tässä kirkoista sanottu.⁵³ Jos seurakunnan kirkko on rakennettu tätä ennen, sitä pidetään lähtökohtaisesti kirkkona, vaikka selvitystä sen rakentamispäätöksestä ei ole saatavilla.⁵⁴ Tätä tulkintaa on kuitenkin pidetty myös ongelmallisena, sillä jo ennen vuoden 1869 lakia kirkon rakentamiseen on kauan liittynyt hyväksymismenettely.⁵⁵ On kuitenkin oletettavaa, etteivät hyvin vanhat rakennukset muodosta tässä suhteessa erityisen suurta ongelmaa. Lisäksi, kun kirkkolaki sisältää nykyisin säännökset myös muun rakennuksen muuttamisesta kirkoksi (tai siunauskappeliksi), epäselvissä tapauksissa tilanne on periaatteessa käsiteltävissä myös tätä kautta kirkon omin päätöksiin.

Eri vaiheissa muutoksia on tapahtunut lähinnä siinä, missä kirkon rakentamista koskevat päätökset tehdään ja minkä viranomaisen päätettäviksi päätöksiä alistetaan.⁵⁶ Voimassa olevan kirkkolain 14:2.3:n mukaan kirkkovaltuuston päätös on alistettava kirkkohallituksen vahvistettavaksi, jos se

⁵² Lain 293 §:ssä säädettiin, että ”jos kirkkoherra ja seurakunta ovat erimielisiä uudisrakentamisen tarpeellisuudesta, taikka parantamisesta tahi sisustamisesta ja kuinka lavealta se on tehtävä; antakoon kirkkoherra asian, ynnä kirkkokokouksen pöytäkirjan kanssa ja mitä muuta sen valaisemiseksi sopii, tuomiokapitulin haltuun, jonka tulee siinä päättää. Jos tuomiokapituli katsoo syyniä tarvittavan asian selvittämiseksi; pyytäköön kruunun käs-kynhaltiaa toimittamaan se pidettäväksi laillisessa järjestyksessä, ja pitää siinä olla saapuvilla tuomiokapitulिन määräämä asiamies, sekä myöskin asiamies seurakunnan puolesta. Jos tuomiokapitulिन päätös kaikin puolin taikka joistakin osista käy seurakuntaa vastoin; niin on laillinen valitus-osoitus annettava. Jos kirkkoherran vaatimus hyljätään; seisokoon tuomiokapitulिन päätös, paitsi milloin uudisrakennusta määrätään, jolloinka se on laitettava esivallan tutkittavaksi.”

⁵³ Vuoden 1869 lain 294 §:n mukaan ”kellotapulिन ja hautausmaan rakentamisessa ja voimassa pitämisessä, kuin myöskin niihin kuuluvain asiain valmistelemissä, seurattakoon mitä kirkosta on sanottu”.

⁵⁴ HE 96/2013 vp, s. 3. Ks. myös Halttunen – Pihlaja – Voipio 2008, s. 127, jossa viitaten erityisesti aikaan ennen vuoden 1869 kirkkolakia todetaan, että jos ”rakennus on vanha ja srk:n kauan kirkkona pitämä, se on kirkko, vaikka selvitystä sen rakentamispäätöksestä ei saada”.

⁵⁵ Ks. Kirkkohallitus 2019, s. 50–51.

⁵⁶ Vuoden 1964 kirkkolain (635/1964) 338 §:n nojalla uuden kirkon rakentamista ja olenaista korjaamista koskevat asiat oli alistettava valtioneuvoston vahvistettaviksi (jonka vahvistettavaksi kyseiset asiat oli säädetty jo vuoden 1869 kirkkolain muutoksella 268/1944). Nykyisen kirkkolain mukaan vastaavat asiat alistetaan kirkkohallituksen vahvistettaviksi, pois lukien ennen vuotta 1917 rakennettujen kirkkojen olennaiset korjaukset, joiden osalta korjausta koskevat päätökset alistettiin aiemmin opetusministeriön vahvistettaviksi. Ope-

koskee muun ohella uuden kirkon tai siunauskappelin rakentamista tai hankkimista.⁵⁷

Edellä kuvatussakin ratkaisussa sovellettavana olivat kuitenkin jo vuoden 1869 kirkkolain säännökset. Kirkkohallituksen asiassa antamassa lausunnossa todettiin, ettei kirkon määritelmään sinänsä sisälly mitään tulkinanvaraista, mutta ongelman muodostaa lähinnä se, että kirkkoina on pidetty laajalti muitakin rakennuksia. Näin on voinut tapahtua esimerkiksi sen johdosta, että niitä on vihitty kirkoiksi, mikä siis kuitenkin on aivan eri asia kuin kirkon rakentamista (tai kirkoksi muuttamista) koskeva päätös.⁵⁸ Kirkkolain kommentaarissa on todettu, ettei muuta kuin säädetyssä järjestyksessä kirkoksi rakennettua rakennusta saa vihkiä kirkoksi, koska toimelta ”puuttuu kaikki oikeudellinen merkitys. Sen sijaan tällainen virheelinen menettely aiheuttaa aina myöhemmin epäselvyyttä ja hallinnollista hankaluutta”.⁵⁹ Kirkkohallituksen lausunnossa kirjoitetaan:

Kirkkohallituksen tiedossa on, että eräät seurakunnat ovat rakentaneet arkkitehtuuriltaan hyvinkin kirkkomaisia seurakuntataloja, joissa pidetään myös jumalanpalveluksia. Perussyynä tällaiselle menettelylle on ollut välttää valtioneuvostoon, nykyisin kirkkohallitukseen, ulottuva alistusvelvollisuus ja kirkkokategoriasta johtuvan muun normiston soveltaminen. Tällaiselle menettelylle ei sinänsä ole ollut ainakaan muodollista estettä, koska näissä seurakunnissa on vanhastaan kirkko.⁶⁰ Eräissä tapauksissa tällainen seurakuntatalo on vihitty kirkoksi, kuten kysymyksessä oleva Pääskylahden seurakuntatalo. Tämän lisäksi kir-

tusministeriön roolista vahvistusviranomaisena luovuttiin, kun nykymuotoiset kirkkolain rakennussuojelua koskevat säännökset tulivat voimaan 1.1.2014.

⁵⁷ Kirkkolakia ollaan paraikaa uudistamassa mm. alistusmenettelyn osalta. Uudistukseen, samoin kuin alistusmenettelyyn liittyviin kysymyksiin, palataan jäljempänä kirkollisten rakennosten muutostilanteiden käsittelyn yhteydessä.

⁵⁸ Uskonnonlisestä ja teologisesta näkökulmasta nimenomaan kirkoksi vihkiminen on merkityksellisempää kuin hallinnolliset rakentamispäätökset, ja kirkkojen vihkimisellä on hyvin kauas historiaan ulottuvat perinteet, ks. esim. Arkipiispa Johannes 1992, s. 43–44. Kirkoksi vihkiminen on sekin sinänsä ollut evankelis-luterilaisessa kirkossa (jokaan ei ortodoksissa kirkossa) muodollisesti säänneltyä ja ollut sitä jo pitkään. Vuoden 1869 kirkkolain 296 §:n mukaan, ”ennenkuin uudesta-rakennetussa kirkossa ruvetaan jumalanpalvelusta pitämään, on se pispän, tahi kenän hän siihen määrää, sunnuntaina taikka juhlapäivänä ennen jumalanpalveluksen alkua, vihittävä tarkoitukseensa, niinkuin käsikirja säätää, ja tieto siitä seurakunnalle annettava kahdeksaa päivää ennen”. Voimassa olevan evankelis-luterilaisen kirkon kirkkojärjestyksen (1055/1993, KJ) 14:2:n mukaan uusi kirkko on vihittävä Jumalalle pyhitetyn huoneeksi. KJ 17:3:n mukaisesti myös hautausmaa ja siunauskappeli on vihittävä ennen kuin niitä ryhdytään käyttämään.

⁵⁹ Halttunen – Pihlaja – Voipio 2008, s. 127.

⁶⁰ Kirkkolain 14:1:n mukaan seurakunnalla siis tulee olla kirkko. Tämäkin on ollut vaatimuksena jo pitkään, jo vuoden 1869 kirkkolain 290 §:ssä säädettiin, että kussakin vakinaisessa seurakunnassa pitää oleman kirkko.

koksi on saatettu vihkiä seurakuntasali ja tuomiokapitulini istuntosalikiin. Edelleen maaseudulla sivukyylissä on voitu vihkiä kirkoiksi niin sanottuja kyläkirkkoja tai kappeleita. Yleisessä kielenkäytössä näitäkin rakennuksia kutsutaan kirkoiksi, joita siten on kahta kategoriata samasta nimityksestä huolimatta.⁶¹ Tästä on aiheutunut hallinnollista sekaannusta, kun peruste on unohtunut ajan kulumisen myötä tai rakennusta muutoin halutaankin ruveta pitämään kirkkolaissa tarkoitettuna kirkkona.

Näistä kahdesta kategoriasta siis kuitenkin vain toiseen kuuluvia voidaan pitää juridisesti kirkkoina, millä on ratkaiseva merkitys näiden kohteiden suojelua koskevan normiston valinnassa.

Myös kirkkolain rakennussuojelua koskevia säännöksiä säädettäessä todettiin, ettei kirkon käsite ole epäselvä.⁶² Tulkintaongelmia esitöissä sen sijaan nähtiin saattavan esiintyä siinä, mitä KL 14:2:ssä mainittu kirkkopihan käsitteää. Vanhemmassa rakennuskannassa kirkkopihan rajausta on selkeämpää kuin uudemmassa, jossa kirkko saattaa olla osa suurempaa rakennuskokonaisuutta. Viime vuosina rakennetut kirkolliset rakennukset ovat hallituksen esityksen mukaan entistä monikäyttöisempiä, ja kirkkopihaa ei käytännössä voida alueellisesti rajata lainkaan tai sen rajaaminen yksiselitteisesti on hankalaa.⁶³ Säännöksen perustelujen mukaan kirkkopihan välittömästi rajautuvat ja siihen olennaisesti vaikuttavat sivurakennukset eivät julkisivujensa osalta kuulu kirkkopihan.⁶⁴ Sen sijaan voidaan esitöiden mukaan katsoa, että kirkkopihalla mahdollisesti sijaitsevat rakennukset ja rakennelmat kuuluvat 2 momentissa tarkoitettuun kirkkopihan.⁶⁵ Suojeltaessa kirkollisia rakennuksia erillispäätöksin lieneekin syytä pyrkiä suojelupäätöksen yhteydessä samalla mahdollisimman tarkasti kuvaamaan ja perustelemaan, mikä on kirkkopihan ja samalla kirkkolain mukaisen suojelun ulottuvuus. On kuitenkin huomattava, että kun kirkkolain sääntelyn piiriin kuuluvat kohteet on määritely laissa, ei suojelupäätöksen tekijällä ole toimivaltaa määrittellä suojelun kohteita poiketen lakien välisen työnjaon määrittelevistä säännöksistä. Esimerkiksi kirkkopihan käsitettä ei näin ollen ole mahdollista laajentaa erillispäätöksellä.

⁶¹ Ks. myös Lehtimäki – Lyytinen 2015, s. 6, jossa todetaan, että ”[e]vankelis-luterilaiset seurakunnat käyttävät vakiintuneita erisnimiä ja nimityksiä kirkoistaan, siunauskappeleistaan ja kappeleistaan. Nimitys voi kuitenkin poiketa rakennuksen virallisesta statuksesta.”

⁶² HE 96/2013 vp, s. 13.

⁶³ HE 96/2013 vp, s. 9–10.

⁶⁴ Ks. myös jäljempänä käsitelty Seinäjoen Lakeuden Ristiä koskenut julkaisematon ratkaisu KHO 3.10.2002 T 2365, joka on saattanut vaikuttaa myös tässä viitatuun hallituksen esityksen sisältöön.

⁶⁵ HE 96/2013 vp, s. 13.

Kirkkojärjestyksen 14:3:n mukaan seurakunnalla voi olla jumalanpalvelusten pitämistä, muuta hartauselämää ja kirkollisia toimituksia varten kappeleita. KL 14:2:ssä mainitut siunaus- ja hautakappelit sijaitsevat nimenomaan hautausmaalla tai hautausmaan yhteydessä. Muut kappelit eivät lähtökohtaisesti ole kirkkolain tarkoittamia kirkollisia rakennuksia. *Siunauskappeli* on suunniteltu yhtä tiettyä kirkollista toimitusta, haetaan siunaamista, varten, ja se sisältää vainajan säilyttämiseen, siunaamiseen ja hyvästelemiseen tarkoitettuja tiloja. Siunauskappeleita koskien kirkkoja vastaava päätöksentekomenettely on ollut voimassa vuoden 1964 kirkkolain (635/1964) säätämisestä lähtien. Siunauskappeli rakennustyyppinä syntyi jo 1800-luvun puolella, mutta valtaosa siunauskappeleista on 1900-luvun jälkipuolen rakennusperintöä.⁶⁶ Näin ollen ne ovat vain harvoin suoraan lain nojalla suojeltuja. Siunauskappeleita ei ole kirkkohallituksen erillisillä päätöksillä suojeltu.⁶⁷

Hautakappelit puolestaan eivät ole lainkaan kirkkojärjestyksen tarkoittamia kappeleita, vaan ne ovat alun perin kirkossa olleita hautoja korvanneita säätyläisten, suurtilallisten tai viranhaltijoiden itselleen ja jälkeläisilleen hautapaikaksi rakennuttamia pieniä rakennuksia. Osa niistä on edelleen omistajasukujensa hallussa, ja niitä käytetään urnahautauksiin, vaikka monet niistä kuuluvat nykyisin seurakunnille.⁶⁸ Nuorimmat hautakappelit on rakennettu 1900-luvun alkupuolella, joten aivan kaikki hautakappelit eivät ole ikänsä puolesta suoraan kirkkolain nojalla suojeltuja.⁶⁹

Kirkollisia rakennuksia ovat KL 14:2:n mukaan myös hautausmaalla olevat kirkkoihin, kellotapuleihin ja siunaus- ja hautakappeleihin *rinnastettavat* rakennukset. Kaikki hautausmaalla sijaitsevat rakennukset eivät

⁶⁶ Lehtimäki – Lyytinen 2015, s. 6, 39–40, 91.

⁶⁷ HE 96/2013 vp, s. 3, Museovirasto 2020, s. 12.

⁶⁸ Museovirasto 2015, s. 8, 32, Museovirasto 2003, s. 13.

⁶⁹ Hautapaikkoja koskeva sääntely sisältyy KL:n ja OKL:n ja niiden nojalla annettujen kirkkojärjestysten lisäksi hautausoimilakiin (457/2003). Hautausoimilain 3 §:ssä evankelis-luterilaisen kirkon velvollisuudeksi on säädetty yleisten hautausmaiden ylläpito. Kuitenkin myös ortodoksisen kirkon seurakunta, valtio, kunta tai kuntayhtymä voi lain 7 §:n mukaan ylläpitää hautausmaata. Nykyään hautaoikeus on määräraikainen (KL 17:2.2:n ja ortodoksisen kirkon kirkkojärjestyksen 174/2006, OKJ, 125 §:n mukaan lähtökohtaisesti enintään 50 vuotta), mutta myös niin sanottuja ainaishautoja voi edelleen olla. KL 17:5:n ja OKL 84 §:n mukaan haudat on pidettävä hautausmaan arvoa vastaavasti hoidettuina ja haudan hoidosta vastaa lähtökohtaisesti hautaoikeuden haltija. Mikäli hoito laiminlyödään, hautaoikeus voidaan menettää. KJ 17:12:n mukaan, jos hautaoikeus on lakannut ja haudalla on taiteellisesti tai historiallisesti arvokkaita rakennelmia tai muistomerkkejä, joita ei voida pitää paikallaan, ne on asetettava sopivaan paikkaan hautausmaalla tai muulla tavoin huolehdittava niiden säilyttämisestä. Tätä säännöstä ei kuitenkaan sovelleta KL 14:2:n tarkoitamiin hautakappeleihin, Halttunen – Pihlaja – Voipio 2008, s. 414. OKL tai OKJ ei sisällä vastaavaa säännöstä.

kuulu kirkollisen rakennuksen määritelmään, vaan niiden tulee ”rinnastua” lainkohdassa mainittuihin rakennuksiin. Esimerkiksi ruumishuoneita ja -kellareita ei lähtökohtaisesti ole pidetty kirkollisina rakennuksina, vaikka ne saattavat olla huomattavia maisemallista ja kulttuurihistoriallista merkitystä omaavia tekijöitä kirkkopihassa ja hautausmaalla.⁷⁰ Siltä osin kuin ne eivät kuulu kirkkolainsäädännön suojelun piiriin, ne voidaan suojella pääsääntöisen rakennussuojelun mekanismein kaavalla tai RakPL:n mukaisella päätöksellä.

Hautausmailla onkin niiden moninaisiin käytännön toimintoihin tarvittavaa rakennuskantaa. Ruumishuoneina toimivat aiemmin maakellarit, nykyisin koneellistetut vainajakylmiöt. Hautausmaan yhteydessä voi olla krematorio, ja siunauskappeli, vainajakylmiö ja krematorio muodostavat usein arkkitehtonisesti viimeistellyn kokonaisuuden. Joillakin vanhoilla hautausmailla saattaa olla myös ruumishuoneina toimineita parihuoneita, ruumiinavauksissa käytettyjä leikkuuhuoneita ja luuhuoneita, joissa aikaisemmin säilytettiin haudattujen vainajien luita.⁷¹ Niihin voi sisältyä merkittäviä kulttuurihistoriallisia arvoja. Esimerkiksi luuhuoneita voidaan pitää lainkohdassa mainittuina, erityisesti hautakappeleihin rinnastuvina kirkollisina rakennuksina.⁷² Erilaiset huolto- ja toimistorakennukset sen sijaan eivät sellaisia ole, vaikka niihinkin erityisesti vanhemmilla hautausmailla saattaa sisältyä kulttuurihistoriallisia arvoja.

Krematoriot ja vastaavat toiminnot toisaalta *sisältyvät* käytännössä usein siunauskappeliin.⁷³ Tällaisia eri funktioita täyttäviä osia on myös saatettu lisätä siunauskappeleihin myöhemmin.⁷⁴ Tällöinkin ne ovat osa siunauskappelia ja niihin sovelletaan, mitä kirkollisista rakennuksista säädetään. Joissakin tapauksissa saattaa silti olla tulkinnanvaraista, onko tällaiset toiminnot luettava kuuluviksi siunauskappelikokonaisuuteen. Tulkinnassa voidaan tällaisissa tilanteissa huomioida myös sääntelyn tavoitteet. KL 14:5.1:n mukaan kirkollisen rakennuksen suojelun tavoitteena on turvata kirkollinen rakennettu kulttuuriympäristö osana kulttuuriperintöä, vaalia sen ominaisuutensa ja erityispiirteitä sekä edistää sen kulttuurisesti kestävää hoitoa ja käyttöä. Laajemmassa tarkastelussa kyse on PL 20 §:n

⁷⁰ Ks. Museovirasto 2015, s. 32.

⁷¹ Museovirasto 2015, s. 34. KJ 17:2:n mukaisesti hautausmaalla tai muualla sopivassa paikassa tulee olla säilytystila vainajia varten ja seurakunnalla voi olla krematorio.

⁷² Hyvin iäkkäiden rakenteiden osalta on aina tarpeen tunnistaa myös mahdollinen muinaismuistolain soveltaminen.

⁷³ Lehtimäki – Lyytinen 2015, s. 15, 25–31.

⁷⁴ Ks. esim. Lehtimäki – Lyytinen 2015, s. 34–38.

mukaiseen ympäristöperusoikeuteen sisältyvästä kulttuuriperinnön säilyttämiseen liittyvästä vastuusta.

Koska kirkollisen rakennuksen tulkinta kuitenkin merkitsee aina myös kannanottoa suojelussa sovellettavaan lakiin ja näin kyse on samalla suojelusta päättävien viranomaisten toimivallasta, edellyttää tulkinta tiettyä varovaisuutta. Toimivaltarajojen jäykkyys merkitsee, ettei viranomainen voi puuttua muun viranomaisen päätösvaltaan ratkaisemalla sen toimivaltaan kuuluvan asian tai määräämällä, millainen päätös toisen viranomaisen on asiassa tehtävä. Tähän liittyvä päätöksen asiakohtaisuuden periaate merkitsee muun ohella, että päätöksellä on mahdollista ratkaista vain asia, joka juuri kyseistä lupaa koskevien toimivaltasäännösten mukaan kuuluu viranomaisten ratkaistavaksi.⁷⁵ Laajemmin kyse on PL 2.3 §:ssä ilmaistusta hallinnon lainalaisuudesta. Eri lakien soveltamisalaan kuuluvien kokonaisuuksien suojelun onnistuminen edellyttää käytännössä toimivaa viranomaisyhteistyötä.

Useamman normiston mukaisen suojelun yhteensovittamista tarvitaan väistämättä laajempien rakennuskokonaisuuksien suojelussa, kun on kyse osin kirkollisista rakennuksista. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemattomassa ratkaisussa KHO 3.10.2002 T 2365 oli kyse kirkkolain mukaisen suojelun ulottuvuudesta koskien Alvar Aallon suunnittelemaa Seinäjoen Lakeuden Ristiä ja sen yhteyteen hieman myöhemmin rakennetun ja kirkon kanssa merkittävän kokonaisuuden muodostavaa seurakuntakeskusta.⁷⁶

Ratkaisu kuvaa suojelujärjestelmän palapelimäisyyttä, sillä asiassa oli kyse silloisen rakennussuojelulain mukaisesta väliaikaisesta toimenpidekiellosta (nykyisin RakPL 6 §:n mukainen vaarantamiskielto), jonka alueellinen ympäristökeskus oli asettanut Aalto-keskukseen kuuluvia kaupungintaloa, kirjastotaloa, teatteritaloa, seurakuntakeskusta ja seurakunnan talousrakennusta koskien. Samalla ympäristökeskus oli siirtänyt asian valtion omistaman virastotalon osalta toimivaltaiselle ympäristöministeriölle ja Lakeuden Ristin osalta kirkkohallitukselle. Seurakunta valitti päätöksestä sillä perusteella, että kirkollisen rakennuksen käsite

⁷⁵ Mäenpää 1992, s. 193. Toimivaltarajojen jäykkyyttä koskevan opin keskeinen sisältö on tiivistäen ilmaistuna se, että kullakin viranomaisella on itsenäinen toimivalta. Korte 2015, s. 2.

⁷⁶ Kirkot ovat vuosisatoja olleet arvostettuja suunnittelukohteita, ja myös kirkollisten rakennusten arkkitehtuurikilpailuilla on ollut oma suuri merkityksensä. Erityisen suuri merkitys kirkollisella rakentamisella on ollut suomalaisen arkkitehtuurin muutoksessa, luovuudessa ja sen kansainvälisessä kuvassa 1950-luvulta lähtien. SiVL 16/2013 vp, s. 2. Myös Lakeuden Risti valittiin toteutettavaksi arkkitehtikilpailulla.

sisälsi rakennuksen lisäksi myös pihan ja pihaa muodostavat rakenteet ja seurakuntakeskus oli keskeinen osa kirkkokompleksia.

Valituksen mukaan käynti Seinäjoen Lakeuden Ristin pääovelle muodostui loivasti terassoidusta monumentaalipihasta, jonka portti muodostui kirkkorakennuksen seurakuntakeskussiivistä. Seurakuntakeskussiiven lisäksi monumenttipihan hahmoa muodosti kirkon erillinen tapuli. Seurakuntakeskuksen rakennukset ja kirkko oli rakennettu elimellisesti yhteen. Seurakuntakeskuksesta oli sisäinen kulkuyhteys kirkkoon, ja rakennuksilla oli myös yhteinen lämmityskeskus. Alvar Aallon kypsän kauden tuotannolle oli valituksen mukaan ominaista rakennuksen ja ulkoalueiden suunnitteleminen yhdeksi kokonaisuudeksi, jossa rakennuksen estetiikka alkoi jo ulkoalueiden sommitelmasta. Seurakuntatila- siiven tai pihan irrottaminen sommitelman muista osista olisi valituksen mukaan ollut ristiriidassa valtakunnallisesti merkittävien suojelutavoit- teiden kanssa.

Ympäristökeskuksen asiassa antaman lausunnon mukaan seurakunta- keskusta ja talousrakennusta ei voitu niiden käyttötarkoituksista johtuen pitää kirkkolain tarkoittamina kirkollisina rakennuksina, vaikkakin rakennukset sijaitsivat samassa korttelissa kirkon kanssa. Seurakuntakes- kukseen oli ollut sijoitettuna seurakunnan hallinto ja erinäisiä muita ti- loja. Hallinnon muutettua Aalto-keskuksesta uusiin toimitiloihin seura- kuntakeskusta oli oltu saneeraamassa osin uuteen käyttötarkoitukseen, ei kuitenkaan kirkollisiksi tiloiksi. Talousrakennukseen oli ollut sijoitet- tuna seurakunnan talonmiehen asunto.

Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus totesi, että kirkkopihaa rajoitta- vat seurakuntakeskus ja taloushallinnon rakennus eivät kuuluneet kir- kollisen rakennussuojelun vaan tuolloin voimassa olleen rakennussuojelu- lain piiriin. Korkein hallinto-oikeus viittasi ratkaisunsa varsin niukoissa perusteluissa vain lain sanamuotoon ja siihen, ettei kirkollisten raken- nusten joukossa kirkkolain mukaan ollut seurakuntakeskusta eikä seura- kunnan talousrakennusta. Tämä on sinänsä ollut kuitenkin myös lain- säätäjän nimenomainen tarkoitus, sillä myös vuoden 1993 kirkkolain esitoissa todettiin, ettei kirkollisiksi rakennuksiksi ole säännöksessä määritelty rukoushuoneita, virkataloja, seurakuntataloja ja leirikeskuk- sia. Käytännössä seurakuntakeskus paljolti rajasi kirkkolain soveltamis- alaan sisältyvän kirkkopihan. Lainsäädäntö tällaisessa tilanteessa on varsin yksiselitteinen, joskin suojelun käytännön toteuttamisen kannalta pirstaleinen.⁷⁷

⁷⁷ Tässä tapauksessa kirkko ja seurakuntakeskus ovat osa vielä laajempaa, kokonaisuudes- saan RKY-inventointiin sisältyvää Alvar Aallon suunnittelemaa kulttuuri- ja hallintokes- kusta. Keskuksen muut rakennukset on sittemmin suojeltu rakennussuojelulain mukaisesti siitä huolimatta, että ne sijaitsivat asemakaava-alueella.

Suojelua merkitsevissä erillispäätöksissä on tältäkin osin syytä täsmällisesti kuvata ja myös perustella se, mitkä rakennukset on katsottu kirkollisiksi rakennuksiksi. Eri säädösten soveltamisalarajat saattavat synnyttää tarpeen käsitellä määritelmän ulkopuolelle jäävien rakennusten suojelukysymyksiä joko kaavoituksessa taikka rakennusperintölain mukaisessa menettelyssä. Tällaisen suojelupalapelin kokoamisessa on tärkeää, ettei epäselvyyksiä kohteiden suojelustatuksesta ja niihin sovellettavasta lainsäädännöstä synny.

Kirkkolain 14:2:n mukaan siis myös kirkkopihaan, sen ja hautausmaan aitaan ja porttiin sekä sankarihautausmaahan sovelletaan, mitä kirkollisista rakennuksista säädetään. Näin kirkkopiha itsessään on mahdollisen kirkollisen rakennuksen suojelun piirissä, hautausmaiden osalta ainoastaan hautausmaan aidat, portit ja sankarihautausmaat (eikä siis hautausmaa itsessään).⁷⁸ Sankarihautausmaita koskeva muutos tehtiin vuoden 2013 lainmuutoksen yhteydessä, ja perusteena oli keskeisesti näiden alueiden ja niiden muistomerkkien kulttuurihistoriallinen merkitys ja arvo.⁷⁹ Aiempia säännöksiä oli tulkittu siten, että sankarivainajien hauta-alueen sijaitseminen suojellulla kirkkopihalla saattoi myös hauta-alueen muistomerkkeineen suojelun piiriin. Jos hauta-alue sen sijaan sijaitsi hautausmaalla, hauta-alue muistomerkkeineen ei ollut suojelun piirissä.⁸⁰ Muutoksella sankarihautausmaat niiden sijainnista riippumatta saatettiin saman lain sääntelyn piiriin.

Lukuisat hautausmaat on (kirkkoympäristöjen ohella, joihin ne eivät aina liity) tunnistettu valtakunnallisesti merkittäviksi kulttuurihistoriallisiksi ympäristöiksi Museoviraston rakennettuja kulttuurihistoriallisia ympäristöjä koskevassa valtakunnallisessa inventoinnissa (RKY), jolla on erityisesti MRL 22 §:n tarkoittamien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kautta erityinen asema maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa. Kaavoituksessa tällaisten alueiden arvot on huomioitava.⁸¹ Ne saattavat myös olla joissain tapauksissa osa MRL:n mukaisia

⁷⁸ Hautausmaiden kehityksestä ja kulttuurihistoriallisesta merkityksestä yleisesti ks. Museovirasto 2015, s. 7–15.

⁷⁹ Hallituksen esityksessä todettiin, että sotavuosina 1939–1945 sotavainajat pyrittiin hautaamaan kotipaikkakuntansa hautausmaahan, mikä oli kansainvälisestikin harvinainen käytäntö. Sankarivainajille järjestettiin yhtenäisiä hauta-alueita kirkkopihaan tai kunniapaikalle hautausmaalle. Alueiden ja muistomerkkien suunnitteluun osallistuivat maamme eturivin arkkitehdit ja taiteilijat; HE 96/2013 vp, s. 10.

⁸⁰ HE 96/2013 vp, s. 10.

⁸¹ Valtioneuvoston valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevassa päätöksessä 14.12.2017 todetaan, että suomalaisen kulttuuriympäristön kokonaisuus perustuu viranomaisten laatimiin valtakunnallisiin inventointeihin, jotka koskevat valtakunnallisesti

kansallisia kaupunkipuistoja, kuten esimerkiksi Porissa, jossa Käppärän hautausmaalle sijoittuu myös huomattavia hautausmaiden kirkollisia rakennuksia. Nämä kansalliseen kaupunkipuistoon kuuluvat hautausmaat sisältyvätkin myös RKY-inventointiin.⁸²

Kirkkolakia ollaan paraikaa uudistamassa. Vuonna 2019 eduskunnalle anetuissa hallituksen esityksissä kirkollisten rakennusten suojelua koskeviin säännöksiin ei esitetty merkityksellisiä muutoksia. Tuolloisen esityksen mukaan kirkkolain 14 luvun rakennussuojelua koskevat säännökset ehdotettiin siirrettäväksi pääosin sellaisenaan ehdotettuihin 3 luvun 21–27 §:ään, ja käytännössä ainoastaan säännösten sijainti ja joiltakin osin otsikointi olisi muuttunut.⁸³ Silloisiin esityksiin sisältyi kuitenkin ongelmia perusoikeusnäkökulmasta, ja johtuen kirkkolain erityisestä säätämisyjärjestyksestä hallintovaliokunta keskeytti esityksen käsittelyn, kun perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotusta ei voitu käsitellä ehdotetussa lainsäätämisyjärjestyksessä.⁸⁴ Kirkkohallitus on tämän jälkeen antanut kirkolliskoukselle kirkkolain kokonaisuudistusta koskien esityksen, johon sisältyy useita huomionarvoisia muutoksia myös kirkkolain rakennussuojelua koskeviin säännöksiin. Edellä kuvattua kirkollisen rakennuksen määritelmää koskien sääntely on säilymässä asiallisesti samana, mutta muun ohella

arvokkaita maisema-alueita, valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä ja valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita. Alueidenkäytössä on tarpeen tunnistaa nämä alueet ja ottaa ne huomioon siten, että niiden arvot turvataan. Valtioneuvosto päättää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisten inventointien korvaamisesta uusilla inventoinneilla. Nykyistä, vuonna 2009 tarkistettua inventointia koskeva mainittu valtioneuvoston päätös on annettu 22.12.2009.

Tämä valtakunnallisten inventointien huomioiminen ei sinänsä takaa näiden alueiden säilymistä muuttumattomina. Ks. valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja RKY-inventoinnin merkityksestä erilaisten kilpailevien ja usein vaikeasti yhteensovittavien intressien leimaamassa kaavapäätöksenteossa esim. vuosikirjaratkaisut KHO 2016:59, KHO 2018:144, KHO 2018:151 ja KHO 2019:137.

⁸² MRL 68 §:n mukaan kaupunkimaiseen ympäristöön kuuluvan alueen kulttuuri- tai luonnonmaiseman kauneuden, luonnon monimuotoisuuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien kaupunkikuvallisten, sosiaalisten, virkistysellisten tai muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi voidaan perustaa kansallinen kaupunkipuisto. Kansalliseen kaupunkipuistoon voidaan osoittaa alueita, jotka tämän lain mukaisessa kaavassa on osoitettu puistoksi, virkistys- tai suojelualueeksi, arvokkaaksi maisema-alueeksi tai muuhun kansallisen kaupunkipuiston tarkoituksen kannalta sopivaan käyttöön. Puistoon osoitetaan ensi sijassa kunnan, valtion tai muun julkisyhteisön omistuksessa olevia alueita. MRL 70.1 §:n mukaan puiston perustamispäätökseen voidaan kunnan suostumuksella ottaa alueen olennaisten arvojen säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä. Muut alueen hoidon ja käytön kannalta tarpeelliset määräykset annetaan hoito- ja käyttösuunnitelmassa, jonka kunta laatii.

⁸³ HE 19/2019 vp, s. 36, ks. HE 93/2019.

⁸⁴ Ks. PeVL 4/2020 vp, s. 6–11.

kirkollisia rakennuksia koskevaan päätöksentekoon liittyvä alustusmenettely olisi esityksen mukaan korvautumassa lupamenettelyllä, jonka ala olisi niin ikään joiltakin osin muuttumassa.⁸⁵ Kirkkohallituksen esityksen mukaisia muutoksia käsitellään jäljempänä erityisesti kirkollisten rakennusten ja niiden suojelustatuksen muutosten käsittelyn yhteydessä.

3.2 Kirkolliset rakennukset ortodoksisesta kirkosta annetun lain mukaan

Ortodoksisesta kirkosta annetun lain rakennussuojelua koskeva sääntely on huomattavasti niukempaa kuin kirkkolain.⁸⁶ Vuoden 2006 ortodoksisesta kirkosta annettuun lakiin saakka ortodoksisen kirkon rakennusten suojele perustui kokonaan yleisiin rakennussuojelua koskeviin normistoihin. Kysymys erityissääntelystä oli sinänsä ollut esillä aiemminkin.⁸⁷

Ortodoksisesta kirkosta annetussa laissa kirkollisen rakennuksen käsitettä ei käytetä sellaisenaan lainkaan, vaan OKL 116–117 §:n rakennussuojelua koskevissa säännöksissä viitataan *kirkkoihin* ja *rukoushuoneisiin*. Lain esitöissä kuitenkin puhutaan näiden pykälien yhteydessä nimenomaan kirkollisista rakennuksista, ja OKL:n mukaisen sääntelyn soveltamisala suhteessa rakennusperintölakiin määrittyy sen mukaan, mitkä kirkolliset rakennukset sen mukaan joko ovat suojeltuja taikka voidaan suojella lain nojalla. Muut rakennukset kuuluvat rakennusperintölain soveltamisalaan.

Soveltamisalaan kuuluvien kohteiden piiri näyttää ensi katsomalta evankelis-luterilaisen kirkon kirkollisia rakennuksia suppeammalta sisältäessä ainoastaan kirkot ja rukoushuoneet. OKL:n tarkoittama rukoushuone vastaa kuitenkin sisällöltään evankelis-luterilaisen kirkkolain kappelin käsitettä. Tätä kautta sen ala on kohtuullisen laaja, sillä likikään kaikki evankelis-luterilaisen kirkon kappelit eivät ole KL:n määritelmän mukaan kirkollisia rakennuksia.

Myös ortodoksisen kirkon piirissä säännöksiä nimenomaan kirkkojen rakentamisesta on ollut jo pitkään. Kirkon rakentamista koskevat asiat kä-

⁸⁵ Kirkkohallituksen esitys 10/2020 kirkolliskokoukselle, esim. s. 1–2.

⁸⁶ Evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolakiuudistusta koskevassa lausunnossa perustuslakivaliokunta mainitsi, että ehdotettu kirkkolaki on hyvin yksityiskohtainen verrattuna esimerkiksi lakiin ortodoksisesta kirkosta; PeVL 4/2020, s. 2. Kirkkolain sääntely on sinänsä perinteisestikin ollut hyvin yksityiskohtaista, esimerkiksi vuoden 1869 kirkkolaissa oli jo alun alkaen 461 pykälää.

⁸⁷ Ks. Siitari-Vanne 1994, s. 61.

siteltiin kuitenkin ennen vuotta 1969 nimenomaan seurakuntien tasolla. Rukoushuoneita koskien ei sääntelyä ollut.

5 päivänä maaliskuuta 1883 annetun, erinäisiä määräyksiä papistosta ja kirkoista kreikkalais-venäläisissä seurakunnissa Suomessa sisältävän asetuksen (12/1883) 22 §:ssä säädettiin, että kirkkojen rakentaminen ja kunnossa pitäminen kreikkalais-venäläisiä uskontunnustajia varten Suomessa sekä näitten kirkkojen tarvekapineitten hankkiminen on asianomaisten kirkkoseurakuntien velvollisuutena yleisestä laista ja siihen kuuluvista asetuksista säädettyin perusteitten mukaan.⁸⁸ Edelleen asetuksen 23 §:n mukaan kunkin seurakunnan jäsenten pitää vuotuisilla keräyksillä ennakolta hankkia itselleen varoja kirkkonsa kunnossa pitämiseen ja laajentamiseen, kun se tarpeelliseksi tulee. Jos kirkko on uudestaan rakennettava, laajennettava tahi muuten melkoisesti parannettava, ennen kuin ne varat, jotka seurakunta siten on kokoon kerännyt, siihen riittävät, tehköön pastorin huolenpidosta asianymmärtävä henkilö täydellisen ehdotuksen siihen tarkoitukseen tarvittavista aineista, työstä ja kustannuksista, jonka pastori esittääkään seurakunnan jäsenille yleisessä kirkkokokouksessa, keskustelua varten varain hankkimisesta ja kustannusten suorittamisesta, jonka jälkeen asian kanssa edelleen menettellään sillä tavoin kuin siitä erittäin säädetty on.

Vuonna 1918 säädettyssä asetuksessa Suomen kreikkalaiskatolisesta kirkosta ja sen voimaanpanoasetuksessa (185/1918, vuoden 1918 asetus) säädettiin, että seurakunnankokouksen asiana oli voimassa olevien asetusten mukaan käsitellä asioita, jotka koskivat muun ohella kirkon ja pappilan rakentamista ja kunnossapitämistä ja hautausmaan perustamista ja kunnossapitämistä (vuoden 1918 asetuksen 216 §).⁸⁹ Tämä tehtävä oli mahdollista antaa asetuksen 228 §:n nojalla myös seurakunnanvaltuustolle.⁹⁰

Aiemmassa laissa ortodoksisesta kirkkokunnasta (521/1969, vuoden 1969 laki) säädettiin, että hautausmaan perustamista tai *kirkon* rakentamista ja sellaista korjaamista, joka merkitsee olennaista muutosta kirkon ulkoi- tai sisäasuun, koskeva seurakunnanvaltuuston päätös oli toimitettava kirkollishallituksen tutkittavaksi. Jos kirkollishallitus hyväksyi päätöksen, oli asia alistettava opetusministeriön vahvistettavaksi. Voimassa olevan OKL

⁸⁸ Ks. mainitusta asetuksesta ja sen säätämisaikojen yhteiskunnallisesta tilanteesta Nokelainen 2010, s. 45–49.

⁸⁹ Ks. asetuksen säätämistä ja sisällöstä Nokelainen 2010, s. 130–141.

⁹⁰ Asetusta uudistettiin vuosina 1925 (asetus vuonna 1918 annetun asetuksen ja sen voimaanpanoasetuksen muuttamisesta, 47 ja 48/1925) ja 1953 (asetus ortodoksisesta kirkkokunnasta, 206/1953), mutta näiden asetusten sääntely vastasi tältä osin käytännössä vuoden 1918 asetusta.

98 §:n mukaan seurakunnanvaltuuston tai luostarin johtokunnan päätös on alistettava kirkollishallituksen vahvistettavaksi, ennen kuin päätös saadaan panna täytäntöön, jos päätös koskee *kirkon tai rukoushuoneen* rakentamista, purkamista tai sitä olennaisesti muuttavaa korjaamista koskevan suunnitelman hyväksymistä taikka kirkon tai rukoushuoneen käyttämättä jättämistä. Rukoushuoneiden osalta kirkkoja vastaava päätöksentekomenettely siis tuli käyttöön vasta vuonna 2006.

Lähtökohtaisesti vastaavanlainen kysymys kirkon määrittelystä suhteessa muihin rakennuksiin ei ortodoksisen kirkkolain piiriin kuuluvien rakennusten rajanvedossa aktualisoidu samalla tapaa kuin edellä evankelis-luterilaisen kirkon osalta siksi, että rajankäynti tapahtuu käytännössä erityisesti suhteessa rukoushuoneisiin, jotka OKL:n piirissä kuuluvat saman lainsäädännön soveltamisalaan. Raja lainvalinnassa on näin ollen muualla, ja vaikka kirkkojen osalta voitaisiin periaatteessa edellyttää KL:n tapaista erityistä hallintopäätöstä, ei asia ole OKL:n piirissä ylipäätään vastaavalla tavalla relevantti. Kirkon ja rukoushuoneen välistä eroa joudutaan kuitenkin käsittelemään jäljempänä suojelun sisältöä tarkasteltaessa.

Rukoushuoneita koskien ei lainsäädäntö siis ole sisältänyt erityistä niitä koskevaa päätöksentekomenettelyä kuin vasta nykyisen OKL:n voimaantulosta lähtien. Näin ollen yksittäistapauksellista tulkinnanvaraa voidaan ajatella mahdollisesti syntyvän siitä, onko kyse rukoushuoneesta vaiko ei. Vaikka ne eivät ole kirkkoja, ne monissa, joskaan eivät millään muotoa kaikissa, suhteissa rinnastuvat kirkkoihin.⁹¹

Kirkot ja rukoushuoneet ovat nimenomaan paikkoja pyhille toimituksille. Varsinaisia liturgioita ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole tarkoitettu pidettäväksi kuin kirkoissa, jotka poikkeavat rukoushuoneista rakenteeltaan erityisesti siten, että kirkot sisältävät alttarin, joka on erotettu kirkkosalista ikonostaasilla, ja kirkon alttariin sisältyy pyhänjäännös, jollaista rukoushuoneessa ei ole.⁹² Ortodoksisen kirkon ja rukoushuoneen välillä on näin lähtökohtaisesti tunnistettavia eroja. Kirkot on vihitty nimenomaan kir-

⁹¹ OKJ 79 §:n mukaan kirkkoa käytetään OKL 44 §:n mukaisten seurakunnan tehtävien toteuttamiseen, ja kirkon käyttöä koskevat säännökset koskevat myös rukoushuoneen käyttöä. OKL 44 §:n mukaan toteuttaakseen kirkon tehtävää alueellaan seurakunta huolehtii pyhistä toimituksista, ortodoksisesta kasvatuksesta ja opetuksesta, diakonia- ja hyväntekeväisyystyöstä sekä muista kristilliseen sanomaan perustuvista julistus- ja palvelutehtävistä. OKJ 1 §:n mukaan kirkon pyhiä toimituksia ovat jumalanpalvelukset sekä sakramentit ja muut toimitukset. Pyhiä toimituksia toimitetaan Raamatun, ortodoksisen kirkon perinteen, kannonien ja muiden kirkollisten sääntöjen mukaan kirkossa, rukoushuoneessa ja tarvittaessa muussa toimitukseen sopivassa paikassa.

⁹² Ks. esim. Arkkipiispa Johannes 1992, erit. s. 45–47, jossa kirkkoja ja rukoushuoneita myös kuvataan (s. 40) ”eriateisesti” pyhiksi tiloiksi.

koiksi, mutta sekä rukoushuoneet että kirkot pyhitetään ortodoksisen perinteen mukaisesti. Kirkoista ja rukoushuoneista tulee sellaisia siis lopulta ortodoksisen perinteen mukaisen riitin kautta. Näin ollen kysymys siitä, onko kyse rukoushuoneesta, ratkeaa käytännössä erityisesti nykyistä OKL:ia edeltävän ajan osalta muulla tavoin kuin kansalliseen lakiin perustuvien, rakentamista koskevien päätösten kautta.⁹³ Kun tieto rukoushuoneista lienee yleisesti ottaen varsin kattavaa, ei kysymys aiheuttane useinkaan ongelmia.⁹⁴

4 KIRKOLLISTEN RAKENNUSTEN SUOJELUN SISÄLTÖ

4.1 Kirkkolain säännökset suojelusta

Kirkkolain soveltamisalan piiriin kuuluvien rakennusten suojelusta on ollut erityissäätelyä vuoden 1964 kirkkolaista lähtien, joskin se on ollut sangen epämääräistä aina vuoden 1993 kirkkolakiin asti.⁹⁵ Vuoden 1964 kirkkolain 338 § sisälsi viittauksen silloisen rakennussuojelulainsäädännön (laki kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta 572/1964) säännöksiin, ja lakia pidettiin erityislakina kirkollisten rakennusten, joita ei kuitenkaan ollut laissa mitenkään määritelty, osalta. Ongelmat tunnistettiinkin varsin pian, mutta ne saivat osittaisen ratkaisunsa lopulta vasta vuoden 1993 kirkkolain säätämisen myötä.⁹⁶ Vuoden 2013 merkittävien täydennysten seurauksena suojelusäätelyn tilanne on tässä kuvatus kaltainen.⁹⁷

⁹³ Myös kanoninen oikeus sisältää ortodoksisia kirkollisia rakennuksia koskevia määräyksiä. Esimerkiksi neljännen ekumeenisen kirkolliskokouksen neljännessä säännössä määrätään, että kukaan ei kaupungin piispan suostumuksetta saa mihinkään rakentaa tai perustaa luostaria tai rukoushuonetta. Määräys on vuodelta 451, ja sillä on oma historiallinen kontekstinsa; ks. Ortodoksisen kirkon kanonit selityksineen 1980, s. 247–248. Kanoniset säännöt ja niiden tulkinta jäävät tämän artikkelin tarkastelujen ulkopuolelle.

⁹⁴ Ortodoksisen kirkon pyhäkköjä osana suomalaista kulttuurimaisemaa ja -perintöä on kulttuurimaantieteellisestä näkökulmasta tutkinut Raivo 1996. Tutkimuksen liitteinä on esitetty yhtäältä (sen aikaisten rajojen mukaisen) Suomen ortodoksiset pyhäköt vuoden 1939 alussa ja vastaavat kohteet ja lisäksi eräitä muita rakenteita vuonna 1996. Tutkimuksesta käy ilmi muun ohella se, onko kyse kirkosta vai rukoushuoneesta ja onko kyse kirkosta, joka on toiminut rukoushuoneena ennen kirkoksi vihkimistä.

⁹⁵ Jo tuolloin kuitenkin omaksuttiin se periaatteellinen linjaus, että kirkkolain suojelusäännökset vastaisivat yleisiä rakennussuojelua koskevia säännöksiä, ks. HaVM 15/2013 vp, s. 2.

⁹⁶ Ks. Siitari-Vanne 1994, s. 59–62.

⁹⁷ Muutosten tavoitteiksi ilmaistiin säännösten selkeyttäminen, täsmentäminen ja ajanta-

Kirkkolain 14:5.2:n mukaan kirkollinen rakennus, joka on rakennettu ennen vuotta 1917, on suojeltu suoraan lain nojalla. Tämän on tulkittu merkitsevän, että kirkollinen rakennus, jonka rakentamistyöt on aloitettu ennen vuotta 1917, on suoraan lain nojalla suojeltu, vaikka se olisi valmistunut myöhemmin.⁹⁸ KL 15:5.2:n toisessa virkkeessä viitataan kuitenkin rakennuksen käyttöönottoon tätä nuorempien rakennusten osalta, eli ensimmäisessä virkkeessä kriteerinä on ”rakentaminen” ja toisessa käyttöön ottaminen. Kun ennen vuotta 1917 aloitettujen rakennustöiden myötä rakennusten käyttöönotto on voinut tapahtua vuoden 1917 jälkeen, merkitsee edellä mainittu tulkinta tältä osin tiettyä ristiriitaa säännöksen ensimmäisen ja toisen virkkeen välillä. Rajanveto on sikäli merkittävä, että se ratkaisee, onko rakennus suojeltu suoraan lain nojalla vai edellyttääkö sen suojele erillistä päätöstä.

Kirkkohallitus voi siis KL 15:5.2:n mukaisesti määrätä tätä myöhemmin käyttöön otetun kirkollisen rakennuksen suojeltavaksi, jos suojele on perusteltua rakennushistorian, rakennustaiteen, rakennustekniikan tai erityisten ympäristöarvojen kannalta.⁹⁹ KL 14:5.3:n mukaisesti rakennuksen suojele käsittää rakennuksen ohella myös sen kiinteän sisustuksen, siihen liittyvät maalaukset ja taideteokset sekä rakennuksen pihapiiriin.¹⁰⁰ Pihapiirin käsite saattaa olla joissakin yksittäistapauksissa tulkinnanvarainen, mutta kirkkopihat siis ovat edellä kuvatulla tavoin suoraan lain nojalla kirkollisen rakennuksen käsitteen piiriin kuuluvia, ja pihapiiri rinnastunee kirkkojen osalta paljolti kirkkopihaan. Erityisesti iäkkäämmät siunauskappelit (ja luonnollisesti hautakappelit) toisaalta sijaitsevat hautausmaiden alueilla, joihin ei muutospaineita useinkaan kohdistu (ja joiden aidat ja portit siis ovat myös KL:n säännösten piirissä).¹⁰¹

saistaminen vastaamaan nykyhetken tarpeita ja voimassa olevaa muuta rakennussuojelulainsäädäntöä, saada suojele kattamaan riittävä osa arvokkaista kirkollisista rakennuksista ja varmistaa Museoviraston asiantuntemuksen käyttäminen jo rakennuksen korjaus- tai muutoshankkeen alkuvaiheessa; HE 96/2013 vp, s. 1.

⁹⁸ Halttunen – Pihlaja – Voipio 2008, s. 132.

⁹⁹ Suoraan lain nojalla suojeltuja on yhteensä noin 520 kirkkkoa, 20 siunauskappelia ja 250 kellotapulia. Erillispäätöksin on suojeltu 44 uudempaa kirkkkoa; Kirkkohallitus 2019, s. 35.

¹⁰⁰ Hallituksen esityksessä on suojelun kohdistumista täsmennetty lähinnä vain toteamalla, että rakennukseen katsotaan kuuluvaksi myös sen rakenneratkaisut. HE 96/2013, s. 14. Komiteamietinnössä 1986:5, s. 8 on todettu, että kirkkorakennuksista ”erottamattomia kulttuurihistoriallisen suojelun kohteita ovat niiden interiöörit ja taideteokset kuten seinä- ja holvimaalaukset, alttarilaitteet, saarnastuolit, veistokset, kastemaljat, kirkkotekstiilit ja ehtoollisvälineet sekä muut käsityötaiden tuotteet: kellot, erilliset hautamuistomerkit ja -vaakunat. Samalla nämä kirkkojen taideteokset muodostavat aina 1700-luvulle saakka keskeisimmän osan maamme säilyneestä taiteellisesta kulttuurista yleensä.”

¹⁰¹ Siitari-Vanne (1994, s. 62–63) totesi, ettei suojeltavan piha-alueen laajuutta ole erikseen pohdittu, ja arvioi laajuuden vastaavan sitä, mitä silloisessa rakennussuojelulaissa tarkoi-

Kirkkolaissa ei ole määritelty suojelun sisältöä eli *suojelun oikeusvaikutuksia* nimenomaisella säännöksellä, toisin sanoen sitä, millaiset toimenpiteet suojellussa rakennuksessa ovat kiellettyjä (esimerkiksi rakennuksen purkaminen). KL 14:5.1 toisaalta sisältää suojelun *tavoitteita* koskevan säännöksen, jonka mukaan kirkollisen rakennuksen suojelun tavoitteena on turvata kirkollinen rakennettu kulttuuriympäristö osana kulttuuriperintöä, vaalia sen ominaisuutta ja erityispiirteitä sekä edistää sen kulttuurisesti kestävää hoitoa ja käyttöä. Voimassaolevan kirkkolain sääntely paljastuu suojelun sisällön osalta erikoiseksi, kun sitä tarkastellaan sen perusteella, minkälaisia sisällöllisiä tai menettelyllisiä vaikutuksia rakennuksen kirkkolain mukaisesta suojelusta seuraa. Näihin kysymyksiin palataan jäljempänä rakennusten ja niiden suojelutuksen muutosten käsittelyn yhteydessä, koska suojelun sisältö määrittyy käytännössä näitä muutoksia koskevien säännösten kautta. Myös suojelun tavoitetta koskevalla säännöksellä on asiassa merkitystä, ja kirkkolain vireillä olevassa uudistuksessa on esitetty tähän liittyen merkityksellisiä muutoksia.

Toimivaltaa antaa suojelua koskevassa erillispäätöksessä erityisiä tapauskohtaisia suojelumääräyksiä kirkkolaki ei sisällä. Tämä ei vielä itsessään merkitse, että tapauskohtaisten määräysten antaminen suojelupäätöksessä olisi kategorisesti kielletty. Kun merkittävin osa suojelun kohteista kuitenkin on suojeltuja suoraan lain nojalla, on vaikea perustella sitä, miksi erillispäätöksin suojeltavat kohteet tarvitsisivat suojelutavoitteiden tai muiden näkökohtien turvaamiseksi tapauskohtaisia määräyksiä.¹⁰² KL 14:5 a:n 3 momentissa on kuitenkin säädetty, että Museovirasto voi antaa ohjeita suojeltua kirkollista rakennusta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta. Museovirastolla on keskeinen asema suojeltuja ja osin myös vielä suojelua vailla olevia kirkollisia rakennuksia koskevassa päätöksenteossa ja osin myös tietynlaisena valvontaviranomaisena. Sillä on tähän liittyen myös muutoksenhakuoikeus näitä rakennuksia koskevassa päätöksenteossa.

tetaan rakennukseen liittyvällä puistolla tai muulla alueella. Nykyisen RakPL:n vastaavan säännöksen mukaan suojelu voi koskea myös rakennuksen osaa, rakennuksen kiinteää sisustusta taikka muuta rakentamalla tai istuttamalla muodostettua aluetta. Säännöksen perusteluissa viitataan rakennuksen välittömään ympäristöön, kuten pihaan, puistoon tai puutarhaan, ja perusteeksi on esitetty, että tällöin aluekokonaisuudet, joilla on merkitystä joko kokonaisuuden tai rakennusten keskinäisten suhteiden vuoksi, tulevat arvioiduksi samanaikaisesti. HE 101/2009 vp, s. 25. RakPL 10.1 §:ssä on kuitenkin säädetty, että päätöksestä tulee käydä ilmi, mitä aluetta suojelu koskee. Näin suojelun ulottuvuus (jonka lainmukaisuus voidaan toki muutoksenhaussa kyseenalaistaa) voidaan rakennusperintölain järjestelmässä määritellä suojelua merkitsevässä päätöksessä.

¹⁰² Ks. Mäenpää 1992, s. 218–226.

Rakennussuojelu tyypillisesti aiheuttaa kustannuksia, vaikka sinänsä mihin tahansa rakennukseen ympäristöineen kohdistuu MRL 166 §:n mukainen kunnossapitovelvollisuus. MRL 166.1 §:ssä säädetään muun ohella, että rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisyyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Tämän yleisen kunnossapitovelvollisuuden ohella MRL 166.2 §:ssä säädetään, että kaavassa suojelluksi määrätyn tai rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla suojellun rakennuksen käytössä ja kunnossapitämisessä on lisäksi otettava huomioon rakennussuojelun tarkoitus. Säännös ei näin sisällä viittausta kirkkolainsäädännön nojalla suojeltuihin rakennuksiin, vaikka ne ovat lähtökohtaisesti säännöksen tavoitteiden kannalta samassa asemassa.

Kunnossapitovelvollisuuden olemassaoloon nähden on jännitteistä, kuinka suurta osaa kulttuuriperintöarvoja omaavien ja toisinaan suojeltujenkin rakennusten purkamisaikeista perustellaan nimenomaan rakennusten huonolla kunnolla. Käytännössä tämä merkitsee, että kunnossapitovelvollisuus on lähtökohtaisesti tavalla tai toisella laiminlyöty. Esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2009:67 korkein hallinto-oikeus totesi muun ohella, että kaavassa suojeltavaksi määrätyn rakennuksen kunnossapitovelvollisuuden laiminlyönnin ei pitäisi voida johtaa suojeluarvojen lopulliseen menettämiseen ja sen perusteella purkamisluvan edellytysten täyttymiseen.

Kunnossapitokustannukset ja resurssien puute ovatkin epäilemättä suurimmat syyt kirkollisista rakennuksista ja/tai niiden suojelusta luopumiselle. KL 14:7:ssä säädetään, että seurakuntaa, joka ei voi toiminnassaan käyttää omistamaansa suojeltua kirkollista rakennusta tai saada siitä muuten kohtuullista hyötyä, ei voida velvoittaa sellaisiin suojelutoimenpiteisiin, joista aiheutuvat kustannukset ovat ilmeisessä epäsuhteessa siihen, mitä seurakunta voi osoittaa kaikkien kirkollisten rakennustensa hoitoon ja kunnostamiseen.¹⁰³ Säännöksessä viitatus epäsuhtaan osalta on todettu, että säännöksessä näihin ”hyödyttömiin” suojeltuihin rakennuksiin kohdistuvia kiinteistömenoja verrataan seurakunnan vuotuisiin kiinteistömenoihin.¹⁰⁴ Toisaalta säännöksessä ei sinänsä viitata rakennusten yleisiin kunnossapitokustannuksiin, vaan suojelusta

¹⁰³ Säännöksen perustelujen mukaan vanhoja rakennussuojelun kannalta tärkeitä kirkollisia rakennuksia on usein seurakunnissa, joiden kirkollisverotulot ovat niin vähäisiä, että suojelu ylittäisi seurakunnan taloudellisten mahdollisuuksien rajat. Tämän vuoksi pykälässä ehdotetaan, että seurakunnan kustannusvastuuta rajoitetaan siten, ettei sitä voida velvoittaa suojelutoimenpiteisiin, joiden kustannukset ovat ilmeisessä epäsuhteessa siihen, mitä seurakunta voi osoittaa kaikkien kirkollisten rakennusten kunnossapitoon. HE 23/1993 vp, s. 24.

¹⁰⁴ Halttunen – Pihlaja – Voipio 2008, s. 133.

aiheutuviin kustannuksiin. Yleisestä kunnossapitovelvollisuudesta aiheutuvat kustannukset eivät lähtökohtaisesti minkään suojelunormiston puitteissa ole suojelusta aiheutuvia taloudellisia rasitteita. Kuitenkin silloin, jos suojeltu rakennus on hyödytön, sen ylläpidon edellyttämät kustannukset periaatteessa aiheutuvat suojelusta. Kirkkolain kommentaarissa todetaan, että tällaisessa tilanteessa seurakunnan on syytä tutkia kaikki mahdolliset avustus- ja säästömahdollisuudet ja mikäli niistä ei ole apua, pyytää suojelun lakkauttamista KL 14:5.3:n mukaisesti.¹⁰⁵ Tällöin kyse on jäljempänä käsiteltävästä muutostilanteesta.

4.2 Ortodoksisesta kirkosta annetun lain säännökset suojelusta

Ennen vuoden 2006 ortodoksisesta kirkosta annetun lain säätämistä ortodoksisen kirkon rakennukset kuuluivat silloisen rakennussuojelulain tai kaavasuojelun piiriin kaikilta osin.¹⁰⁶ OKL:n myötä ortodoksisen kirkkojen ja rukoushuoneiden suojelu tuli oman säädöksensä piiriin. OKL 116.1 §:n mukaan ennen vuotta 1917 rakennettu kirkko on suojelunalainen. Kirkollishallitus voi määrätä sitä uudemman kirkon tai rukoushuoneen suojeltavaksi, jos suojeluun on sellainen syy, jonka johdosta vastaavan rakennuksen suojelusta voitaisiin päättää rakennussuojelulain mukaan.¹⁰⁷

Säännöksen sanamuoto siis viittaa suoraan lain nojalla suojeltujen, ennen vuotta 1917 rakennettujen kohteiden osalta vain kirkkoon siitä huolimatta, että sekä kirkot että rukoushuoneet kuuluvat lain soveltamisalaan. Kirkkoa ja rukoushuonetta ei myöskään ole mahdollista suoralta kädeltä rinnastaa, kun laissa muuten on viitattu sekä kirkkoon että rukoushuoneeseen (ja esimerkiksi kirkon käsitettä on käytetty sääntelyssä jo pitkään) ja niiden välillä on selviä edellä kuvattuja eroja.

Kyse on kuitenkin varsin selvästi sanamuodon virheellisyydestä. Säännöksen perusteluissa on vastoin sen sanamuotoa nimenomaisesti todettu, että pykälän 1 momentin mukaan ennen vuotta 1917 rakennetut kirkot ja rukoushuoneet suojellaan lailla.¹⁰⁸ Lain sanamuotoon liittyvä ongelma on myös havaittu, sillä ortodoksisen kirkon kulttuuriperintöstrategiassa 2015–2020 todetaan, että ”kun lakia Suomen ortodoksisesta kirkosta seuraavan

¹⁰⁵ Halttunen – Pihlaja – Voipio 2008, s. 133.

¹⁰⁶ Ks. HE 59/2006 vp, s. 58 ja ennen OKL:n säätämistä laadittu Ympäristöministeriö 2003, s. 126.

¹⁰⁷ Laissa on siis edelleen viittaus aiempaan rakennussuojelulakiin, joka on korvautunut rakennusperinnön suojelulla vuonna 2010. Ortodoksisesta kirkosta annetulla lailla on suojeltu parikymmentä kirkkoa, Museovirasto 2020, s. 12.

¹⁰⁸ HE 59/2006, s. 58.

kerran muokataan, pykälässä 116 sana 'kirkko' muutetaan muotoon 'kirkollinen rakennus'".¹⁰⁹ Kun lainsäätäjän tarkoitus asiassa on varsin selvä, on mahdollista tulkita OKL:n mukaisen suojelun koskevan myös ennen 1917 rakennettuja rukoushuoneita suoraan lain nojalla.¹¹⁰ Tämä ei sinänsä vähennä lain sanamuodon täsmentämisen tarvetta.

Ortodoksisesta kirkosta annetussa laissa on sääntelyn niukkuudesta huolimatta määritelty suojelun sisältö selvästi täsmällisemmin kuin evankelis-luterilaisen kirkkolain säännöksissä. OKL 116.2 §:n mukaan suojelua kirkkoa tai rukoushuonetta ei saa purkaa eikä siihen saa tehdä sellaisia muutoksia, jotka vaarantavat rakennuksen kulttuurihistoriallisen arvon. OKL 116.1 §:n viimeisen virkkeen mukaan rakennuksen suojelu kohdistuu käytännössä evankelis-luterilaista kirkkolakia vastaavasti myös sen kiinteään sisustukseen, siihen liittyviin maalauksiin ja taideteoksiin sekä piha-alueeseen.¹¹¹

Myöskään laki ortodoksisesta kirkosta ei sisällä valtuutusta tai velvoitetta antaa tapauskohtaisia suojelumääräyksiä erillisissä suojelupäätöksissä. KL:n tapaista viittausta Museoviraston ohjeidenantamisoikeuteen ei OKL:ssa myöskään ole. Tällainen viittaus ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole tarpeenkaan, sillä viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuutustakin. Ohjeiden antamista tarkoittavien lain säännösten on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä katsottu olevan omiaan pikemminkin hämärtämään lain nojalla annettavien velvoitavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa.¹¹²

OKL 117 §:n mukaan kirkollishallituksen tai Museoviraston määräämällä tarkastajalla on oikeus päästä kirkkoon tai rukoushuoneeseen sen suojelua koskevan asian vireille panemisen tai suojelun noudattamisen ja soveltamisen kannalta tarpeellisten tarkastusten ja tutkimusten suorittamiseksi. Jos on ilmeistä, että rakennuksessa tehdään OKL 98 §:n 1 momentin

¹⁰⁹ Suomen ortodoksisen kirkon kulttuuriperintöstrategia 2015–2020. Tältä osin voidaan huomauttaa, ettei OKL:n säännöksissä tällä hetkellä käytetä kyseistä käsitettä. Näin se olisi lähtökohtaisesti myös määriteltävä laissa. Lainkohdassa voitaisiin myös pitäytyä viittaamaan kirkkoihin ja rukoushuoneisiin nykyisen käsitteistön mukaisesti, mutta kirkollisen rakennuksen käsitteen määrittely ja käyttäminen vastaisi rakennusperintölain ja kirkkolain käsitteistöä.

¹¹⁰ Esim. Museoviraston ylläpitämässä rakennusperintörekisterissä Ilomantsin Hattuvaarassa sijaitseva, Suomen vanhin ortodoksinen rukoushuone onkin todettu suojelluksi OKL:n nojalla.

¹¹¹ Säännöksen perustelujen mukaan kirkollinen rakennus on aina kokonaisuus, jossa suojelun tulee kohdistua rakennuksen lisäksi esimerkiksi myös kiinteään sisustukseen. HE 59/2006 vp, s. 58.

¹¹² Ks. rakennusperintölain soveltamista koskenut vuosikirjaratkaisu KHO 2020:54 ja siihen viitatu perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt.

5 kohdassa tarkoitettuja muutoksia tai korjauksia, vaikka alustusviranomaisen ei ole vahvistanut niitä koskevaa päätöstä, kirkollishallitus voi kieltää työn tai määrätä sen keskeytettäväksi.

Evankelis-luterilaisen kirkkolain suurelta osin vastaavien säännösten mukaan kirkkohallituksen, tuomiokapitulin tai museoviraston määräämällä tarkastajalla on oikeus päästä kirkolliseen rakennukseen sen suojelua koskevan asian vireille panemisen tai suojelun noudattamisen ja soveltamisen kannalta tarpeellisten tarkastusten ja tutkimusten suorittamiseksi (KL 14:6.1). Kirkkohallitus voi kieltää sellaisen kirkollisessa rakennuksessa tehtävän muutos- tai korjaustyön, jota koskevaa päätöstä ei ole vahvistettu tai saatettu vahvistettavaksi. Kirkkohallituksen päätös voidaan panna täytäntöön siitä tehdystä valituksesta huolimatta (KL 14:6.2). Säädösten välinen ero tässä suhteessa liittyy siis käytännössä viittaukseen kieltopäätöksen välittömästä täytäntöönpanosta. Kuitenkin myös OKL 105 §:n mukaan *kirkon, seurakunnan ja luostarin viranomaisen* päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei saa kuitenkaan ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen tai valituksen käsittelevä viranomainen kieltää täytäntöönpanon. Välitön täytäntöönpanokelpoisuus ei OKL 98.1 §:n mukaisesti koske kirkollishallituksen vahvistettavaksi alistettavia päätöksiä.

OKL 105 §:ssä mainittu kirkko viitanee kaikkiin kirkon yhteisen hallinnon toimielimiin ja siten myös kirkollishallitukseen. Säännöksen perusteluissa on viitattu siihen, että sääntely vastaisi muun muassa kunnallishallintoa ja evankelis-luterilaisia seurakuntia koskevia säännöksiä, mutta täytäntöönpanokelpoisuus on puheena olevilta osin evankelis-luterilaista kirkkolakia laajempi, koska evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolaisissa lähtökohtana on mm. kirkkohallituksen päätöksenteon osalta yleinen hallintoprosessioikeudellinen sääntely.¹¹³

¹¹³ HE 59/2006 vp, s. 53. KL 25.1.3:n mukaan, jollei tässä laissa tai sen nojalla muuta säädetä, kirkkohallituksen, hiippakuntavaltuuston tai tuomiokapitulin päätöstä täytäntöönpanossa on noudatettava, mitä hallintolainkäyttölaissa [nykyisin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, 808/2019] säädetään. Kirkkohallitus, hiippakuntavaltuusto tai tuomiokapituli saa kuitenkin itse päättää, että sen päätös pannaan täytäntöön välittömästi, jos asia on niin kiireellinen, että viivytys aiheuttaisi erityistä vahinkoa.

4.3 Kirkkolakien piiriin kuuluvien rakennusten kaavasuojelusta

MRL:n laajaan soveltamisalaan ei sisälly kirkollisia rakennuksia koskevia rajauksia, eikä myöskään esimerkiksi evankelis-luterilaista kirkkoa koskevan kirkkolainsäädännön tietty erityisasema vaikuta lakien etusijajärjestykseen.¹¹⁴ Kirkkolainsäädännön ja maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisala on siten päällekkäinen. Myös kirkollisten rakennusten suojelu asemakaavalla on näin mahdollista, ja mahdollista on periaatteessa myös molempien normistojen mukaisen suojelun voimassaolo samanaikaisesti.¹¹⁵ Kun sääntely on vaihdellut eri aikoina siten, että kirkolliset rakennukset ovat olleet aiemmin yleisen rakennussuojelua koskevan sääntelyn piirissä ja myöhemmin tulleet erityisen suojelunormistonsa piiriin, päällekkäisen suojelun tilanteet ovat myös jo tästä syystä enemmän taikka vähemmän todennäköisiä.

Lakien suhdetta ei kuitenkaan historiallisesti ole aina pidetty aivan selvänä.¹¹⁶ Myös erityislainsäädännön puutteet ovat ilmeisesti osaltaan korostaneet tarvetta käsitellä kirkollisten rakennusten kulttuuriperintöön liittyviä kysymyksiä kaavoituksessa, mikä nykysääntelyn puitteissa on muun ohella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja kaavojen sisältövaatimusten kautta suoranainen velvollisuuskin erityisesti siltä osin kuin kohteita ei ole suojeltu muilla välinein.¹¹⁷ Kun myös ortodoksisen kirkon rakennusten suojelu on nykyisin järjestetty lähtökohdiltaan vastaavalla tavalla kuin evankelis-luterilaisen kirkon, ei voida myöskään ajatella, että näiden kahden kirkon rakennusten suojelu suhteessa kaavoitukseen olisi järjestetty toisistaan poikkeavalla tavalla, kun sääntelykään ei tähän millään tavoin viittaa.

¹¹⁴ Maankäytöstä päättämisen on vanhastaan katsottu olevan kunnalliseen itsehallintoon kuuluva asia; ks. esim. Heinilä 2017, s. 182 ja siinä viitattu. Myös kunnallinen itsehallinto on perustuslaissa suojattu (PL 121 §), joten kirkkolainsäädännön ja maankäyttö- ja rakennuslain välisessä punninnassa on tässä mielessä kysymys autonomian suhteesta autonomiaan.

¹¹⁵ Ks. Museovirasto 2020, s. 13, Kirkkohallitus 2019, s. 54.

¹¹⁶ Ks. Niemi 1986, s. 281, jossa todettiin tuolloin olleen epäselvää, voidaanko kaavalla suojella kirkollisia rakennuksia. Niemi toteaa kirkkolain suojelua koskevia säännöksiä perinteisesti pidetyn yleislakien säännökset syrjäyttävänä erityislakina, mutta kirkkolain suhteen kaavoitukseen ja kaavamääräyksiin olevan epäselvä. Siitari-Vanne 1994, s. 60, katsoi myöhemmin tuolloisen rakennuslainsäädännön soveltuvan kirkollisiin rakennuksiin myös kaavasuojelun osalta.

¹¹⁷ Ks. Siitari-Vanne 1994, s. 61, Kirkollisten rakennusten suojelutoimikunnan mietintö 1986:5, s. 13, 29.

Kirkkolainsäädännön mukainen suojeleminen menee lähtökohtaisesti pidemmälle kuin kaavasuojeleminen suojelemissaan rakennuksen ja sen pihapiirin ohella myös kiinteän sisustuksen taideteoksineen, mikä kirkollisten rakennusten suojeleminen näkökulmasta onkin pääsääntöisesti tarpeen.¹¹⁸ Niiden kirkon rakennusten suojeleminen, jotka eivät kirkkolakien mukaan ole näiden lakien suojeleminen tai suojeleminen piirissä, kuuluvat itsestään selvästi kaavoituksessa tutkittaviin kysymyksiin.

Tässä ei käsitellä erikseen yleispiirteistä kaavoitusta, artikkelin keskittyessä maankäyttö- ja rakennuslain osalta erityisesti lakien välisiin suhteisiin. Kuitenkin myös maakunta- ja yleiskaavoihin voi sisältyä – ja kaavan sisältövaatimusten niin edellyttäessä tuleekin sisältyä – suojelemerkintöjä ja -määräyksiä kulttuuriympäristöarvoihin liittyen (ks. MRL 30.2 § ja 41.2 §). Tyypillisimmin yleispiirteisten kaavojen suojelemerkinnät ja -määräykset ohjaavat yksityiskohtaisempaa maankäytön suunnittelua, mutta näiden kaavojen sisällölle asetetun kohtuullisuusvaatimuksen puitteissa erityisesti rakentamista ohjaamaan tarkoitetuissa yleiskaavoissa voi olla tarpeen antaa myös (tietyllä tavalla asemakaavan funktion tässä suhteessa toteuttavia) ehdottomia suojelemääräyksiä. Yleispiirteisten kaavojen suojelemerkinnät ja määräykset voivat luonnollisesti kohdistua myös kirkollisiin rakennuksiin. Vaikka ”varsinainen” rakennussuojeleminen järjestelmä jakautuu lähtökohtaisesti rakennusperintölain mukaiseen suojelemaan ja suojelemaan yksityiskohtaisella kaavalla, ei yleispiirteistä kaavoitusta voida jättää huomiotta rakennussuojelelusäätelyn kokonaisuutta tarkasteltaessa. Pääsääntöisesti yleispiirteisten kaavojen suojelemääräykset lähinnä täydentävät varsinaista rakennussuojeleminen järjestelmää, jossa niiden rooli on paljolti yksityiskohtaista kaavoitusta ohjaava.¹¹⁹ MRL:n mukainen kaavoitus ei muodollisesti ohjaa rakennusperintölain tai kirkkolainsäädännön mukaista suojele päätöksentekoa esimerkiksi huomioonottamisvelvollisuuksien kaltaisiin linkkisääntöihin, mutta kaavoilla ja niihin liittyvillä inventoinneilla voi olla merkitystä vähintäänkin selvityksenä näissä menettelyissä.

Kirkkolainsäädännön ja maankäyttö- ja rakennuslain päällekkäisyys on siis todettu myös kirkkolakia säädettäessä ja huomioitu, että kirkollinen rakennus, jota ei ole suojeleminen kirkkolain mukaisesti, saattaa olla suojele-

¹¹⁸ Ks. esim. HE 59/2006 vp, s. 58, missä todetaan (ortodoksisen) kirkollisen rakennuksen olevan aina kokonaisuus, jossa suojeleminen tulee kohdistua rakennuksen lisäksi esimerkiksi myös kiinteään sisustukseen.

¹¹⁹ Yleispiirteisten kaavojen suojelemääräyksistä ks. esim. Ekroos – Majamaa 2018, s. 160–161, 216–217.

maankäyttö- ja rakennuslain perusteella.¹²⁰ Jos kaavoituksessa tarkasteltavalla alueella on kirkollisia rakennuksia, joihin sisältyy erityisiä kulttuuriympäristöarvoja, nämä on kaavoituksessa otettava MRL:n mukaisesti huomioon ja harkittava suojelumääräysten käyttöä erityisesti, kun kyse on sellaisista kirkollisista rakennuksista, joihin ei kirkkolainsäädännön mukaista suojelua kohdistu. Tätä korostaa se, että suuri osa kirkkoympäristöjä sisältyy valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä koskevaan RKY-inventointiin.¹²¹

Periaatteessa lakien päällekkäisyys mahdollistaa siis myös sen, että samaan kohteeseen kohdistuu suojelu sekä kirkkolainsäädännön että kaavamääräysten kautta, vastaavalla tavalla kuin tilanteissa, joissa rakennusperinnön suojelulain ja MRL:n suojeluvälineiden käyttäminen on mahdollista. Tällainen kaksinkertainen suojelu ei kuitenkaan useinkaan ole tarkoituksenmukaista (vaikka sille voi olla tapauskohtaisia perusteita). Lähtökohtana kaavoituksessa voidaankin pitää sitä, että siltä osin kuin on kyse kirkkolainsäädännön nojalla suojellusta rakennuksesta tai rakennelmasta (suojeltuja siis voivat olla esimerkiksi hautausmaan aidat ja portit), tämä erityislain mukainen suojelu vain todetaan kaavassa. Tämä lähtökohta on todettu esimerkiksi ympäristöministeriön asemakaavoitusoppaassa, jonka mukaan suojelu osoitetaan kaavassa, kun asemakaava-alueella sijaitsee kirkkolaiilla suojeltuja rakennuksia. Jos suojelumerkintä koskee koko korttelialuetta, tulee siitä oppaan mukaan käydä ilmi, miltä osin merkinnällä vain todetaan kirkkolain mukainen suojelu ja miltä osin on tarkoitus antaa rakennuslain nojalla suojelua koskevia lisämääräyksiä.¹²² Kuten edellä on todettu, eri aikoina voimassa ollut lainsäädäntö on saattanut johtaa päällekkäiseen suojeluun, samoin kuin eri aikoina tehdyt eri lakien mukaiset ratkaisut. Jopa perusteen päällekkäiselle suojelulle saattavat kuitenkin joissain tapauksissa antaa rakennusten ja niiden suojelustatuksen muutostilanteet, joita käsitellään seuraavassa.

¹²⁰ HE 96/2013 vp, s. 5.

¹²¹ Ks. Museovirasto 2020, s. 13.

¹²² Ympäristöministeriö 2003, s. 127.

5 KIRKOLLISTEN RAKENNUSTEN JA NIIDEN SUOJELUSTATUKSEN MUUTOKSET

5.1 Kirkkolain mukaiset rakennukset

Edellä käsitellyt kirkollisen rakennuksen määritelmä (kirkkolakien soveltamisala) ja kirkollisten rakennusten suojele (joko iän tai erillispäätöksen nojalla) ovat käsitteellisesti selvästi kaksi eri asiaa. Muutoksia rakennuksissa voi näin ollen tapahtua fyysisesti (erilaiset rakentamistoimenpiteet), erilaisten käyttötarkoituksien muutosten seurauksena niiden lainsäädännöllisessä asemassa (kirkollinen rakennus / ei-kirkollinen rakennus) ja suojelustatuksessa (suojele / ei-suojele kirkollinen rakennus). Näitä muutoksia voi periaatteessa tapahtua sekä yhdessä että erikseen, mikä tekee kokonaisuudesta vaikeasti hahmotettavan, eikä kirkkolain sääntely varsinaisesti auta asiaa. Tällaiset tilanteet siis kuitenkin ovat todennäköisesti jossain määrin yleistymässä.¹²³

Ensinnäkin kirkolliset rakennukset voivat lakata olemasta kirkollisia rakennuksia, tai ei-kirkollisista rakennuksista voi tulla kirkkolain soveltamisalaan kuuluvia rakennuksia. Voimassa olevan lain mukaan kirkkovaltuusto tekee tällaisissa asioissa päätöksen, ja näitä muutostilanteita koskee KL 14:2.3:n mukainen alistamisvelvollisuus. Säännöksen mukaan kirkkovaltuuston päätös on alistettava kirkkohallituksen vahvistettavaksi, jos se koskee:

- 1) uuden kirkon tai siunauskappelin rakentamista tai hankkimista;¹²⁴
- 2) muun rakennuksen muuttamista kirkoksi tai siunauskappeliksi;¹²⁵

¹²³ Ks. esim. Kirkkohallitus 2019, s. 64–65.

¹²⁴ Kirkon ”hankkimisessa” kyse voi olla kirkkorakennuksen ostamisesta toiselta seurakunnalta tai toiselta uskonnolliselta yhdyskunnalta; Kirkkohallitus 2019, s. 60.

¹²⁵ Hallituksen esityksessä on viitattu tämän kohdan osalta suojeleintressiin: jos jokin seurakunnan omistama suhteellisen vanha ja arvokas kiinteistö, esimerkiksi saarnahuone tai kyläkirkko, ei hallituksen esityksen mukaan täytä kirkollisen rakennuksen määritelmää, se jää kirkollisen rakennussuojelun ulkopuolelle. Näiden tilojen saattaminen kirkollista rakennusta koskevien säännösten piiriin saattaisi joissain tapauksissa olla hallituksen esityksen mukaan perusteltua. Tällöin rakennuksen kunnostuspäätöksiä tehtäessä voitaisiin ottaa kulttuurihistoriallisen arvon lisäksi huomioon sen tarkoituksenmukainen käyttö seurakunnan ajankohtaisessa tilanteessa. HE 96/2013 vp, s. 10.

- 3) kirkollisen rakennuksen olennaista muuttamista tai purkamista taikka sen käyttötarkoituksen muuttamista;¹²⁶
- 4) kirkon käyttämättä jättämistä.¹²⁷

Alistamisvelvollisuus kirkkohallitukselle koskee siis kirkkoja ja kirkollisia rakennuksia riippumatta siitä, onko niitä suojeltu.¹²⁸ Uuden kirkon tai siunauskappelin rakentaminen tai muun rakennuksen muuttaminen tällaiseksi merkitsee uuden kirkollisen rakennuksen syntymistä, ja kirkon käyttämättä jättäminen merkitsee, että kirkollinen rakennus lakkaa olemasta kirkollinen rakennus.¹²⁹ Samoin on tulkittava, että kirkon tai siunauskappelin purkamista koskeva päätös merkitsee myös sitä, että se lakkaa samalla olemasta kirkollinen rakennus. Tämä on näiden päätösten keskeinen merkitys, kun sitä tarkastellaan sovellettavan lain näkökulmasta.¹³⁰ Tällaiset muutokset edellyttävät mahdollisesti myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia lupia, esimerkiksi käyttötarkoituksen olennaiset muutokset rakennuslupaa

¹²⁶ Se, onko muutos olennainen, ratkaisee siis asian käsittelyjärjestyksen. Olennaisen muutoksen ollessa joustava normi, sen tulkinnasta voi epäselvissä tapauksissa olla syytä keskustella sekä alustusviranomaisen että Museoviraston kanssa. Muutosta on pidetty olennaisena, jos korjauksessa kirkollisen rakennuksen ulkonäkö, rakenne tai sisätilan luonne selvästi muuttuu; HE 96/2013 vp, s. 4. Ulkoasun olennaisena muutoksena on pidetty esimerkiksi lisä- tai täydennysrakentamista, katon kateaineen ja rakennuksen värin vaihtamista, merkitäviä porras- ja kulkujärjestelyjä sekä hautausmaan aidan uudelleenrakentamista ja materiaalin vaihtamista. Sisäasun olennaisena muutoksena on puolestaan pidetty ainakin huone-tilajärjestelyjä, kiinteiden penkkien ja alttarialueen muutoksia, kuoriurkujen sijoittamista keskiaikaiseen kirkkosaliin ja värin vaihtamista. Halttunen – Pihlaja – Voipio 2008, s. 129. Ks. olennaisesta muuttamisesta laajemmin Kirkkohallitus 2019, s. 62–63 ja Museovirasto 2020, s. 88. Olennaisen muutoksen tulkintaa ei myöskään ole tarkoitus muuttaa kirkkolain uudistuksessa, ks. Kirkkohallituksen esitys 10/2020 kirkolliskokoukselle, s. 82. Esityksessä (s. 44) on toisaalta myös todettu olevan todennäköistä, että lainsäädännöstä huolimatta kaikkia olennaisia kirkollisten rakennusten muutoksia ei tällä hetkellä saateta alustusviranomaisen käsittelyyn.

¹²⁷ Hallituksen esityksen mukaan (HE 96/2013 vp, s. 10) kun kirkko jätetään käyttämättä kirkkona, se ei enää kuulu kirkollisen rakennuksen suojelun piiriin.

¹²⁸ HE 96/2013 vp, s. 14.

¹²⁹ Ks. Kirkkohallitus 2019, s. 65–66. Muiden rakennusten muuttamisella kirkollisiksi rakennuksiksi viitataan nimenomaan *seurakunnan* rakennusten muuttamiseen kirkkolain tarkoittamiksi kirkollisiksi rakennuksiksi. Jos seurakunta hankkii kokonaan uuden rakennuksen kirkkona tai siunauskappelinä käytettäväksi, kyse on 1 kohdan mukaisesta kirkon tai siunauskappelin rakentamisesta tai hankkimisesta. Kirkkohallitus 2019, s. 59–61. Kirkon hankkiminen seurakunnalle ostamalla on harvinaista; Kirkkohallituksen esitys 10/2020 kirkolliskokoukselle, s. 82.

¹³⁰ Käytännössä aineellisen kulttuuriympäristön suojelun näkökulmasta suurin merkitys lienee sillä, että kirkollisten rakennusten olennaiset muutokset tulevat valtakunnallisen asi-
antuntijaviranomaisen eli Museoviraston kanssa käsitellyiksi; pääosa kirkkohallituksen käsittelemistä alustusasioista on koskenut näitä olennaisia muutoksia. Ks. HE 97/2013 vp, s. 4.

MRL 125 §:n nojalla ja purkaminen purkamislupaa MRL 127 §:n nojalla. Molempien lupien osalta on myös mahdollista, että toimenpiteet ovat voimassa olevan kaavan vastaisia.¹³¹

Kirkkolain uudistus on paraikaa käynnissä, ja sitä koskeva hallituksen esitys täydennyksineen oli jo eduskunnan käsiteltävänä, kunnes se keskeytettiin esitykseen liittyvien perustuslaillisten ongelmien vuoksi. Eduskunnan käsittelyssä olleeseen lakiesitykseen ei sisällynyt merkityksellisiä muutoksia kirkkolain rakennussuojelua koskeviin säännöksiin, mutta uudistuksen jatkovalmistelussa kirkkohallitus on esittänyt kirkolliskokoukselle muutoksia myös rakennussuojelua koskeviin ja siihen liittyviin säännöksiin. Tässä viimeisimmässä ehdotuksessa edellä kuvastua alustusmenettelystä luovuttaisiin kirkkolain järjestelmässä kokonaan, ja kirkollisten rakennusten osalta alustusmenettely korvattaisiin sinänsä paljolti vastaavalla menettelyllä, jossa seurakunta tai seurakuntayhtymä tarvitsisi kirkkohallituksen *luvan* tiettyihin toimenpiteisiin.¹³² Merkityksellinen ero suhteessa vahvistusmenettelyyn olisi muun ohella, että kirkkohallitus voisi liittää lupaa koskevaan päätökseen ehtoja, jotka koskevat rakennuksen ulko- ja sisäasua, rakennustapaa, materiaaleja sekä rakennus- tai korjausmenetelmiä.¹³³

Kirkon kulttuuriperinnön säilyttämiseen liittyvien intressien kannalta muutoksilla olisi todennäköisesti sekä kielteisiä että myönteisiä vaikutuksia. Kulttuuriperinnön kannalta varsin selvänä heikennyksenä on pidettävä sitä, että kirkollisen rakennuksen olennaista muuttamista tai purkamista tai sen käyttötarkoituksen muuttamista koskevat päätökset edellyttäisivät kirkkohallituksen lupaa ainoastaan jo *suojehtujen* kirkollisten rakennusten osalta.¹³⁴ Muutoksen perusteena on hallinnon keventämi-

¹³¹ MRL:n sääntelyä suhteessa kirkkolainsäädännön sääntelyyn tarkastellaan jäljempänä.

¹³² Ks. Kirkkohallituksen esitys 10/2020, esim. s. 1. Ehdotuksen mukaan (s. 2) tällä muutoksella turvattaisiin niin lupaa hakeneen viranomaisen kuin seurakunnan jäsenen mahdollisuus hakea muutosta kirkkohallituksen päätökseen (ks. valitusoikeudesta ehdotuksen 11:5). Lupahakemuksen sisällöstä ei säädetäisi laissa, mutta lakiesityksen perustelujen (mt., s. 82) mukaan uuden rakennuksen tai korjausrakentamisen kohdalla seurakunnan tulisi kuitenkin toimittaa kirkkohallitukseen ainakin sellaiset rakennuspiirustukset, suunnitelmat, päätökset ja lausunnot, jotka liittyvät rakennus- tai korjaushankkeeseen.

¹³³ Lakiehdotuksen 3:21.4. Säännöksen perustelujen mukaan kirkkohallitus harkitsisi lupaehtojen tarpeen tapausittain. Ehtoja asetettaisiin vain, jos ne ovat tarpeellisia rakennuksen suojelun tai siihen rinnastettavan tavoitteen turvaamisen kannalta. Kirkkohallituksen esitys 10/2020, s. 83.

¹³⁴ Ks. mt., esim. s. 44 ja lakiehdotuksen 3:21.3, jonka mukaan kirkkovaltuuston on haettava kirkkohallituksen lupa ennen toimenpiteisiin ryhtymistä, jos asia koskee: 1) uuden kirkon tai siunauskappelin rakentamista tai hankkimista; 2) muun rakennuksen muuttamista kirkoksi tai siunauskappeliksi; 3) suojellun kirkollisen rakennuksen olennaista muuttamista tai purkamista taikka sen käyttötarkoituksen muuttamista; 4) luopumista kirkon käytöstä.

nen.¹³⁵ Suojelua vailla olevien kirkollisten rakennusten osalta tätä lupaa ei tarvittaisi ja päätöksenteko tapahtuisi näin ainoastaan paikallistasolla, vaikkakin vähintään 50 vuotta sitten käyttöön otettujen kirkollisten rakennusten osalta mainitut toimenpiteet edellyttäisivät edelleen Museoviraston lausunnon pyytämistä tällaisista suunnitelmista. Esityksen mukaan Museovirastolla ei kuitenkaan olisi myöskään valitusoikeutta kuin suojeltuja rakennuksia koskevista päätöksistä.

Suojelua vailla olevien kirkollisten rakennusten osalta Museovirastolla siis olisi käytettävissään ainoastaan suojeluesityksen tekeminen, mikäli suojeluintressit sitä edellyttäisivät.¹³⁶ Ehdotetun lain 3:25.2–3:n mukaan kirkkohallitus voisi kieltää kirkollisessa rakennuksessa tehtävän muutos- tai korjaustyön muun ohella, jos on tehty aloite kyseisen rakennuksen suojelemiseksi. Päätös voitaisiin panna täytäntöön valituksesta huolimatta.

Museoviraston lausuntoa ja valitusoikeutta koskevat säännökset eivät myöskään – kuten eivät voimassa olevankaan lain mukaan – kattaisi esimerkiksi luopumista kirkon käytöstä. Tällaisella päätöksellä on kuitenkin siis se merkitys suojelunormiston kannalta, että päätöksellä rakennus siirtyy pois kirkollisia rakennuksia koskevan sääntelyn piiristä.

Suojeluintressien ja myös päätöksenteolle asetettavien oikeusturva-vaatimusten kannalta ehdottomasti myönteisenä on pidettävä sitä, että näiden päätösten edellytysääntely ehdotuksen mukaan kehittyisi josain määrin nykytilanteesta. Erityisesti näin on, kun myös muutoksenhakusäännöksiin liittyy muutoksia lupamenettelyyn siirtymisen johdosta.¹³⁷ Tähän liittyviä kysymyksiä käsitellään jäljempänä.

Kirkollisen rakennuksen statuksen kannalta mielenkiintoisia ovat yllä mainitussa lainkohdassa tarkoitetut käyttötarkoituksen muuttamiset. Käsite tuli uutena kirkkolakiin vuonna 2013, mutta sen sisältöä ei ole lain esitöissä määritelty. Se ei kuitenkaan merkitse välttämättä sitä, että kirkollisen rakennuksen käyttötarkoitus muuttuisi *kokonaisuudessaan* toiseksi (ja se samalla lakkaisi olemasta kirkollinen rakennus), ainoastaan osittain. Kirkon käyttötarkoituksen muutoksessa on sanottu olevan kyse nimenomaan muutoksesta, jonka jälkeen kirkko edelleen toimii pyhänä jumalan-

¹³⁵ Ks. mt., esim. s. 82.

¹³⁶ Ks. lakiesityksen 3:23.1, 11:9 ja 3:22.2.

¹³⁷ Lakiehdotuksen perustelujen mukaan seurakunnan päätös hakea suunnitelmien mukaista lupaa kirkkohallitukselta on katsottava valmisteluksi. Asian ratkaisevan päätöksen tekisi kirkkohallitus, kun se joko myöntäisi tai olisi myöntämättä lupaa suunnitelluille toimenpiteille. Alistusmenettelystä luopumisen johdosta muutoksenhakuvaihe siirtyisi ja muutosta haettaisiin vasta kirkkohallituksen tekemästä päätöksestä. Muutoksenhakuperusteena voisi kuitenkin olla jatkossa vain laillisuusperuste. Kirkkohallituksen esitys 10/2020 kirkolliskokoukselle, s. 151 ja ehdotetut KL 11:3–5.

palvelustilana, mutta jossa kirkkorakennukseen tuodaan lisäksi huomattavassa määrin muuta toimintaa.¹³⁸ Kyse voi olla myös kokonaan uuden tilan rakentamisesta kirkon yhteyteen.¹³⁹ Käytännössä näiden toimenpiteiden on ajateltu kohdistuvan paljolti kirkkoihin, ja niissä on kyse suurelta osin siitä, että kirkon tiloja osittain muutetaan muuhun seurakunnan käyttöön, vaikka se edelleen säilyy kirkollisena rakennuksena ja jumalanpalvelustilana. Näin se sijoittuu toimenpiteenä tietyllä tapaa kirkollisen rakennuksen olennaisen muutoksen ja kirkosta luopumisen väliin.¹⁴⁰

Kun KL 14:2.3:n 4 kohdassa viitataan muista kohdista poiketen yksinomaan kirkkoon, puuttuu *siunauskappeleiden* osalta säännös ”käyttämättä jättämisestä” kokonaan. Kun kirkkolaki selvästi käsittelee kirkkoja ja siunauskappeleita erillisinä käsitteinä, soveltuisi kirkon käyttämättä jättämistä koskeva säännös huonosti tilanteeseen, jossa siunauskappelia oltaisiin jättämässä käyttämättä. Koska säännös koskee alistusmenettelyä, voitaisiin toisaalta myös pyrkiä tulkitsemaan, että tällaiset päätökset eivät kuulu alistusmenettelyn piiriin lainkaan. Tämä kuitenkin sopisi puolestaan sääntelyn kokonaisuuteen äärimmäisen huonosti, sillä huomattavasti tätä vähäisemmät samaan rakennukseen kohdistuvat toimenpiteet (esimerkiksi siunauskappelissa tehtävä olennainen muutos) ovat alistusvelvollisuuden piirissä. Ei myöskään voine olla niin, että siunauskappelista voitaisiin luopua ainoastaan se purkamalla.

Kirkollinen rakennus lakkaa siten aina olemasta kirkollinen rakennus edellä käsitellyn lainkohdan valossa joko purkamista koskevan taikka kirkon käyttämättä jättämistä koskevan päätöksen kautta. Käyttötarkoituksen muuttaminen ei välttämättä merkitse kirkollisen rakennuksen muuttamista ei-kirkolliseksi, mutta se *saattaa* (erityisesti, mikäli sitä sovellettaisiin siunauskappeleihin¹⁴¹) merkitä myös sitä.¹⁴² Sääntely onkin tältä osin huomattavan hienojakoista ja limittyvää, ja käyttötarkoituksissa voi esiintyä tulkintaepäselvyyttä sen suhteen, onko kyse muutosten jälkeen edelleen kirkollisesta rakennuksesta. Mikäli käyttötarkoituksen muutta-

¹³⁸ Kirkkohallitus 2019, 61.

¹³⁹ Kirkkohallitus 2019, s. 64.

¹⁴⁰ Ks. Kirkkohallitus 2019, s. 61–62, 64; kirkollisiin rakennuksiin kohdistuvista muutoksista Museovirasto 2020, s. 126–143.

¹⁴¹ Kirkon osalta käyttötarkoituksen muutos, *mikäli* se merkitsisi muutosta muuksi kuin kirkolliseksi rakennukseksi, tarkoittaa samalla vähintäänkin pääsääntöisesti myös kirkon käyttämättä jättämistä.

¹⁴² Ks. myös Kirkkohallitus 2019, s. 64, jossa todetaan, että ”[k]äyttötarkoituksen laajentaminen voi edellyttää kirkollisen rakennuksen muuttamista muuksi seurakunnan toimitilaksi. Tällöin rakennusta käytetään pääsääntöisesti muuna kuin jumalanpalvelustilana. Tällöin kyse on *ennemminkin kirkon käyttämättä jättämisestä kuin kirkon käyttötarkoituksen muuttamisesta*” (kurs. lis.).

mista koskevan päätöksen olisi ajateltu kohdistuvan vain edelleen kirkollisena rakennuksena säilyvään rakennukseen, jäisi muun ohella edellä sanotun perusteella avoimeksi, minkä säännöksen kautta siunauskappeli voitaisiin muuttaa muuhun käyttöön. Tällainen tulkintaepäselvyys on sikäli ratkaiseva, että kyse on samalla rakennukseen sovellettavan suojelunormiston valinnasta.

Sovellettavan lainkohdan valinnalla on myös menettelyllistä merkitystä sikäli, että KL 14:5 a:n mukaan Museoviraston lausunto on pyydettyä vain olennaista muuttamista, purkamista tai käyttötarkoituksen muuttamista merkitsevissä tilanteissa. Tässä lainkohdassa ei ole mainittu kirkon käyttämättä jättämistä, mikä siis kuitenkin merkitsee, että kyseinen rakennus siirtyy suojelunormiston näkökulmasta eri lain piiriin. Muutoksella on yleensä myös tosiasiallisia vaikutuksia rakennukseen mahdollisesti sisältyvien suojeluarvojen kannalta. Erityisesti kirkollisten rakennusten sisätiloihin sisältyviä kulttuurihistoriallisia arvoja on tyyppillisesti vaikea säilyttää, mikäli rakennukset eivät ole käytössä nimenomaan pyhäkköinä (tai museoitu).¹⁴³

Edellä kuvatut muutokset voivat siis kuitenkin kohdistua myös suojeltuihin kirkollisiin rakennuksiin, ja kirkkolaissa on oma päätöksentekomenettelynsä myös koskien kirkollisen rakennuksen suojelun (KL 14:5) ohella suojelun lakkauttamista (KL 14:5 b). Tämä lisää oman kerroksensa tulkintakysymyksiin. Muutokset ei-suojellusta kirkollisesta rakennuksesta kirkkolailla suojelluksi eivät ole lainvalinnan suhteen ongelmallisia. KL 14:5.2:n mukaan kirkkohallitus päättää suojelusta omasta, seurakunnan, tuomiokapitulun tai Museoviraston aloitteesta.¹⁴⁴ Päinvastaiseen tilanteeseen eli suojellun kirkollisen rakennuksen suojelun purkamiseen liittyy kuitenkin kysymyksiä sovellettavasta laista. KL 14:5 b:n mukaan kirkkohallitus voi¹⁴⁵ päättää, ettei kirkollista rakennusta enää ole pidettävä suojeltuna, jos:

¹⁴³ Esimerkiksi lausunnossaan ortodoksisen kirkon omistamien rakennusten karsimisesta Museovirasto piti nimenomaan kirkkojen ja rukoushuoneiden osalta myyntiä ja muuttamista toiseen käyttötarkoitukseen ongelmallisena todeten muun ohella, että pienten rukoushuoneiden merkitys ja kulttuurihistorialliset arvot kytkeytyvät suuresti niiden seurakunnalliseen käyttöön. Museovirasto 2019, s. 4.

¹⁴⁴ KL 24.8 b:n mukaisesti Museovirastolla on valitusoikeus tällaisesta päätöksestä.

¹⁴⁵ Päätöksentekoon sisältyy tarkoituksenmukaisuusharkintaa, HE 96/2013 vp, s. 15. Päätöksenteko tapahtuu siten edellytysten osalta oikeusharkinnalla, mutta asiaratkaisun osalta tarkoituksenmukaisuusharkinnalla; ks. esim. Heinilä 2017, s. 114.

- 1) rakennus on sillä tavoin vahingoittunut, ettei sitä voida saattaa ennalleen;
- 2) seurakunnalla on useita kirkollisia rakennuksia eikä sillä ole tarvetta toiminnassaan enää käyttää omistamaansa suojeltua kirkollista rakennusta;
- 3) rakennuksen suojeleminen ei ole muusta erityisestä syystä enää perusteltua.

Kirkkohallituksen on ennen päätöksen tekemistä varattava Museovirastolle ja lisäksi 5 a §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle tai saamelaiskäräjille tilaisuus antaa asiassa lausunto.

Kirkkohallituksen päätöksestä tulee viipymättä ilmoittaa asianomaiselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle sekä kirkollisen rakennuksen sijaintikunnalle.

Kirkkolain muutoksen perusteluissa pykälän viimeistä momenttia on perusteltu siten, että suojelun lakkaamisesta tulee viipymättä ilmoittaa ELY-keskukselle, koska rakennuksen suojelulle saattaa olla tarve rakennusperintölain perusteella, vaikka rakennus ei enää olisi suojeltu kirkkolain mukaan.¹⁴⁶ Kuitenkin, kun suojelun lakkaaminen ja kirkollisen rakennuksen muuttuminen ei-kirkolliseksi siis ovat käsitteellisesti kaksi eri asiaa, ei suojelun lakkaaminen sinänsä lähtökohtaisesti vielä tee kirkollisesta rakennuksesta ei-kirkollista rakennusta. Jos rakennus, jonka suojeleminen lakkautetaan, säilyy kirkollisena rakennuksena, ei rakennusperintölain soveltaminen lähtökohtaisesti ole mahdollista. RakPL:n soveltuminen edellyttää sitä, että kirkollinen rakennus lakkaisi myös olemasta kirkollinen rakennus samalla kun suojeleminen puretaan. Suojelun lakkauttamista koskevan päätöksen merkitys kirkkolain järjestelmässä paljastuukin jokseenkin epämääräiseksi.

Kirkkolain esitöissä ei ole käytännössä käsitelty KL 14:2.3:n (alistettavat päätökset) ja KL 14:5 b:n (suojelun lakkaamisesta päättäminen) keskinäistä suhdetta. Yllä mainittujen säännösten mukaisissa päätöksissä on kyse kahdesta eri asiasta, joista päättäminen myös kuuluu ensi asteena kahdelle eri taholle (kirkkovaltuusto/kirkkohallitus). Hallituksen esityksessä on kuitenkin todettu, että seurakuntarakenteiden muuttuessa seurakunnilla on paineita luopua osasta kiinteistöomaisuuttaan, mahdollisesti

¹⁴⁶ HE 96/2013 vp, s. 15.

myös osasta kirkollisia rakennuksia, ja että *suojellusta kirkollisesta rakennuksesta luopuminen edellyttää päätöstä suojelun lakkaamisesta*.¹⁴⁷ Suojelun lakkauttamisen uudeksi edellytykseksi vuoden 2013 uudistuksen yhteydessä lisätiinkin edellä mainittu tarpeettomuutta koskeva säännös (KL 14:5 b 1 momentin 2 kohta).¹⁴⁸ Säännöksen soveltamisalaksi näyttääkin ajatellun nimenomaan kirkollisista rakennuksista luopuminen (eli niiden myyminen), vaikka esimerkiksi rakennuksen vahingoittumiseen liittyvän edellytyksen kautta ensisijainen seuraus lieneekin purkaminen (kun korjaaminen ei säännöksen sanamuodonkaan mukaan ole näissä tapauksissa mahdollista).

Joissakin tapauksissa KL 14:2.3:ssa tarkoitetun päätöksenteon yhteydessä onkin arvioitu tarvittavan myös kirkkolain mukaisen suojelun lakkauttamista. Näin on esimerkiksi silloin, jos ennen vuotta 1917 rakennettu kirkko jätetään käyttämättä kirkkona. Tätäkin on pidetty tarpeellisena lähinnä siksi, että on tulkinnanvaraista, onko kirkon käyttämättä jättäminen samalla tulkittava kirkon käyttötarkoituksen muuttamiseksi ja edellyttääkö se näin ollen Museovirastolta lausuntoa. Tämän vuoksi on esitetty, että mikäli kirkon käyttämättä jättämistä ei tulkita kirkon käyttötarkoituksen muuttamiseksi, olisi suojellun kirkon osalta ”selkeintä”, että kirkkohallitus samalla, kun se vahvistaa seurakunnan päätöksen kirkon käyttämättä jättämisestä, tekee myös päätöksen kirkon suojelun lakkaamisesta.¹⁴⁹ *Yleisesti* sääntely, sen esityöt ja kommentaarit kuitenkin selvästi rakentuvat sille ajatukselle, että suojelun lakkauttaminen ei ole edellytys esimerkiksi suojellun kirkon purkamispäätökselle, ja näin esimerkiksi suoraan kirkkolain nojalla suojeltu, ennen vuotta 1917 rakennettu kirkko olisi periaatteessa mahdollista purkaa KL 14:2.3:n tarkoittamalla päätöksellä *ilman*, että suojelu ensin lakkautetaan.¹⁵⁰ Oikeudellisesti suojelu kirkkolaille ei siis merkitse, että rakennuksen purkaminen olisi kielletty, kuten lähtökohtaisesti

¹⁴⁷ HE 96/2013 vp, s. 15 (kurs. lis.).

¹⁴⁸ Hallituksen esityksen mukaan (HE 96/2013 vp, s. 15) tästä syystä mahdollisuutta lakkauttaa kirkollisen rakennuksen suojelu ehdotettiin laajennettavaksi momentin 2 kohdassa siten, että suojelu voitaisiin lakkauttaa myös silloin, kun seurakunnalla on useita kirkollisia rakennuksia eikä sillä ole tarvetta toiminnassaan enää käyttää omistamaansa suojeltua kirkollista rakennusta. Useiden kirkollisten rakennusten edellytys viittaa tässä siihen, että seurakunnalla tulee KL 14:1:n mukaisesti olla (vähintään yksi) kirkko.

¹⁴⁹ Kirkkohallitus 2019, s. 66. Tästä on siis seurauksena se, että Museovirastoa kuullaan ja että sillä on myös valitusoikeus suojelun lakkauttamista koskevasta päätöksestä.

¹⁵⁰ Ks. esim. Kirkkohallitus 2019, s. 68. Muutoin olisikin esimerkiksi niin, että jos suojelu ensin lakkautettaisiin ja sitten tehtäisiin alistettava päätös esimerkiksi purkamisesta, se merkitsisi, että asia käsiteltäisiin kaksi kertaa kirkkohallituksessa ja Museovirasto olisi molemmissa vaiheissa lausunnon antajana (ja valitukseen oikeutettuna tahona).

on tilanne kaikkien muiden rakennussuojelusäädösten osalta.¹⁵¹ Suojelu merkitsee muodollisesti ainoastaan sitä, että suojellun, samoin kuin kuitenkin myös yli 50 vuotta vanhan ei-suojellun, rakennuksen olennaista muuttamista tai purkamista taikka sen käyttötarkoituksen muuttamista koskevassa asiassa tarvitaan Museoviraston lausunto, ja suojeltujen rakennusten osalta Museovirastolla on päätöksestä valitusoikeus.¹⁵²

Kirkkolain sääntely muodostuu näin suojelunäkökulmasta erikoiseksi. Suojelu ei merkitse purkamiskielloa, vaan sillä on analyttisesti tarkasteltuna ainoastaan tiettyjä menettelyllisiä oikeusvaikutuksia. Ja vaikka KL 14:5 b:ssä on säädetty – sinänsä varsin avoimet – oikeudelliset edellytykset suojelun lakkauttamiselle, ei voimassa olevassa kirkkolaisissa ole lainkaan aineellisia säännöksiä oikeudellisista edellytyksistä, jotka esimerkiksi kirkkolailta suojellun rakennuksen purkamista koskevan päätöksen tulisi täyttää.¹⁵³

Kun tällaiselle päätökselle ei ole säädetty oikeudellisiä edellytyksiä, joiden täytyessä päätös voitaisiin tehdä, rajaavat viranomaisen harkintavaltaa lähinnä hallinto-oikeudelliset harkintavallan rajoitusperiaatteet (HL 6 §) ja niiden kautta myös kirkollisten rakennusten suojelua koskevien säännösten tavoitteet, joita koskien kirkkolaki myös siis sisältää säännöksen. Suojelun lakkauttamista koskevan, KL 14:5 b:n mukaisen päätöksenteon osalta päätöksenteon sisältämän tarkoituksenmukaisuusharkinnan ohella lain esitöissä on viitattu siihen, että päätöksenteossa tulee ottaa huomioon myös 14:5.1:n mukaiset kirkollisen rakennuksen

¹⁵¹ Ks. RakPL 10.1 § ja OKL 116.2 §. Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla voidaan sinänsä antaa hyvin monenlaisia kulttuuriperinnön säilyttämiseen tähtäviä, yksittäiseenkin rakennukseen kohdistuvia määräyksiä. Kuitenkin rakennuksen varsinaisena suojeluna voidaan pitää ainoastaan sellaisia kaavamääräyksiä, jotka ainakin lähtökohtaisesti kieltävät rakennuksen purkamisen. Esimerkiksi rakennuksen suojelua koskevan asemakaavamerkinnän sr on katsottu jo sellaisenaan merkitsevän, ettei merkinnällä osoitettua rakennusta saa purkaa. Muunlaisiin asemakaavamerkintöihin on mahdollista liittää erikseen tällainen määräys. Ympäristöministeriö 2003, s. 120.

¹⁵² Lausunto on pyydettyä jo asiaa koskevasta suunnitelmasta (KL 14:5 a). Vastaavanlaisissa tilanteissa on varattava tilaisuus antaa asiasta lausunto myös Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle, jos kirkollinen rakennus sijaitsee Ahvenanmaalla, tai saamelaiskäräjille, jos rakennus sijaitsee saamelaisten kotiseutualueella (KL 14:5 a 2 mom.). Säädösvalmistelun yhteydessä kaavailtiin suojelun ulottamista suoraan lain nojalla näihin yli 50 vuoden ikäisiin rakennuksiin, mutta se poistettiin lakiesityksestä seurakuntien ja seurakuntayhtymien vastustuksesta, HE 96/2013 vp, s. 11. Säännöksessä 50 vuoden iän täyttymisen ratkaisee siis sen käyttöönotto; sanamuoto poikkeaa suoraan lain nojalla suojeltujen rakennusten osalta säädetystä, jossa puhutaan rakentamisesta.

¹⁵³ Näin myös Kirkkohallitus 2019, s. 68; julkaisussa (s. 70) onkin tunnistettu tarve tarkemmille perusteille siitä, milloin kirkko (suojeltu tai ei-suojeltu) voidaan purkaa.

suojelun tavoitteet.¹⁵⁴ Ilman esitöiden erityistä viittaustakin säännöksellä on kuitenkin merkitystä myös KL 14:2.3:n mukaisessa päätöksenteossa. Suhteellisuusperiaatteella on huomattava merkitys yleisemminkin paljon harkintavaltaa sisältävässä rakennussuojelusta päättämistä koskevassa päätöksenteossa, ja esimerkiksi merkittäviä kulttuurihistoriallisia arvoja sisältävän suojellun kirkollisen rakennuksen purkamisen salliminen voi merkitä erityisesti suhteellisuusperiaatteen (mutta osin mahdollisesti myös tarkoitussidonnaisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden) välityksellä harkintavallan väärinkäyttöä. Tämä ei kuitenkaan poista esimerkiksi sitä ongelmaa, että tällaisen vain hallinto-oikeudellisten yleisten oppien ohjaaman päätöksenteon premissit ovat eri osallistahoille vaikeasti ymmärrettäviä.

Sinänsä voidaan ajatella, että suojeluintressiin liittyvät kysymykset tulevat periaatteessa käsitellyksi näissä menettelyissä Museoviraston lausunto-menettelyn ja viime kädessä valitusoikeuden kautta, mutta niin ennakoitavuuden, oikeusturvakysymysten kuin myös rakennussuojelun tavoitteiden toteutumisen kannalta tilanne on epätydyttävä. Esimerkiksi Museovirasto voisi mahdollisessa valituksessaan vedota vain harkintavallan väärinkäyttöön tilanteessa, jossa päätöksenteolle ei ole säädetty aineellisoikeudellisia edellytyksiä. Muidenkin tahojen oikeusturvan ja päätöksenteon kontrollimahdollisuuksien näkökulmasta tämä tilanne on yhtä lailla ongelmallinen.

Ongelma käy hyvin ilmi Valkeakosken kirkon kirkkolain mukaista purkamispäätöstä koskevasta Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä 16.6.2020 T 20/0514/2 (ei lainvoimainen), joka koski ilmeisesti ensimmäistä evankelis-luterilaisen kirkon purkamista koskevaa päätöstä maassamme.¹⁵⁵ Hallinto-oikeudella ei ollut varsinaisesti aineellisia normeja, joiden nojalla valituksessa esitettyjä väitteitä olisi voitu käsitellä muutoin kuin menettelyn ja harkintavallan käytön asianmukaisuuden näkökulmasta. Myös kirkkohallitus vetosi asiassa antamassaan lausunnossa siihen, että sen päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeudelle vain laillisuusperusteella. Lausunnon mukaan valittajat olivat esittäneet valituksessaan vain tarkoituksenmukaisuusperusteita sille, että jokin muu ratkaisu kuin kirkon purkaminen olisi ollut parempi vaihtoehto, mutta eivät sellaisia seikkoja, joiden johdosta valituksenalaisen päätöksen laillisuus olisi saatettu kyseenalaiseksi. Valitusperusteet liittyivät lausunnon mukaan päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen, josta ei voinut tässä vaiheessa enää valittaa. Kun tilanne oikeudellisesti on yllä esitetyn kaltainen, on aineelliselta kannalta tietenkin hyvin vaikeaa esittääkään mitään

¹⁵⁴ HE 96/2013 vp, s. 15.

¹⁵⁵ Kirkkohallitus 2019, s. 68.

muuta kuin tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä seikkoja. Kirkkohallituksen vetoaminen lausunnossaan siihen, että kaikki aineelliset valitusperusteet ovat vain tarkoituksenmukaisuusperusteita, tuo hyvin esiin päätöksenteon kontrolloitavuutta ja osallistahojen oikeusturvaa koskevat ongelmat.

Kirkko ei ollut päätöstä tehtäessä yli 50-vuotias tai suojeltu, eikä siihen kohdistunut myöskään asemakaavassa suojelumerkintöjä. Näin sitä koskeva ratkaisu ei kykene valaisemaan enemmälti edellä esiin tuotuja tulkintakysymyksiä.

Kirkkohallituksen esityksessä uudeksi kirkkolaiksi on esitetty tähän tilanteeseen parannusta. Lakiehdotuksen mukaisen KL 3:21.4:n mukaan kirkkohallituksen olisi lupapäätöstä tehdessään otettava huomioon 22 §:n 1 momentin mukaiset kirkollisen rakennuksen suojelun tavoitteet, kun se käsittelee lupaa suojellun kirkollisen rakennuksen olennaiseen muuttamiseen tai purkamiseen taikka sen käyttötarkoituksen muuttamiseen. Lakisääteinen velvollisuus suojelun tavoitteiden huomioon ottamisesta vahvistaa tavoitteiden asemaa päätöksenteon premissinä ja tekee näitä oikeudellisia premissejä myös näkyväksi esimerkiksi päätökseen tyytymättömille tahoille. Toiselta puolen, kun valitus kirkkohallituksen tällaisesta lupapäätöksestä voidaan tehdä vain laillisuusperustein, muunlainen ratkaisu olisikin kyseenalainen. Hallinto-oikeudellisilla periaatteilla olisi joka tapauksessa jatkossakin varsin merkittävä rooli viranomaisen harkintavallan rajojen muotoajana, mutta tavoitteiden eksplisiittinen huomioonottamisvelvollisuus täsmentäisi myös periaatteiden soveltamista päätöksenteossa. On selvää, että edellytyksistä voitaisiin säätää tätä täsmällisemminkin (ottaen erityisesti huomioon, että kyse voi periaatteessa olla jopa suojellun rakennuksen purkamista koskevasta päätöksenteosta), mutta toisaalta myöskään esimerkiksi rakennusperintölain järjestelmässä suojelun lakkauttamista koskeva päätöksenteko ei toimi tässä suhteessa erityisen hyvänä mallina.¹⁵⁶

¹⁵⁶ RakPL 9.2 §:n mukaan suojelupäätöksen muuttamiseen ja kumoamiseen sovelletaan, mitä suojeluesityksen tekemisestä ja suojelusta päättämisestä säädetään. Säännöksen perustelujen mukaan suojelupäätöksen muuttaminen tai kumoaminen voi aiheuttaa yhtä merkittäviä vaikutuksia kuin sen tekeminenkin, minkä vuoksi on tarkoituksenmukaista, että myös näissä tapauksissa noudatetaan samanlaista käsittelyjärjestystä. HE 101/2009 vp, s. 27. Säännös on siis lähinnä menettelysäännös, eikä laissa ole säädetty suojelupäätöksen kumoamiselle oikeudellisia edellytyksiä. Myös RakPL:n osalta kyse on paljolti sääntelyn tavoitteisiin, kohteen arvoihin ja niissä tapahtuneisiin mahdollisiin muutoksiin ja hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin kiinnittyvästä harkinnasta. Tietty käsitteellinen ero on tietenkin siinä, että KL:n mukaisessa päätöksenteossa on tältä osin kyse rakennuksen purkamista koskevasta päätöksenteosta ja RakPL:n osalta kyse on ”vain” suojelupäätöksen kumoamisesta (tai muuttamisesta). Kyse on näin käsitteellisesti kahdesta eri asiasta, vaikka yksittäistapauksissa lopputulos voi lopulta olla enemmän taikka vähemmän samanlainen.

Nykyisin tiettyjä muutostilanteita voidaan rakennusperintölain järjestelmässä siis käsitellä myös RakPL 10 a §:n mukaisella suojelupäätöksestä poikkeamista koskevalla luvalla.

Kirkkolain päätöksenteossa seurakunnan päätös purkaa kirkollinen rakennus tai sen muuttaminen ei-kirkolliseksi esimerkiksi jättämällä kirkko käyttämättä voi tietenkin johtaa paitsi päätöksen vahvistamiseen tai vahvistamatta jättämiseen myös tällaisen rakennuksen suojelemiseen kirkkolain nojalla – ellei rakennusta siis jo ole suojeltu.¹⁵⁷ Tällaiset päätökset on alistettava saman viranomaisen (kirkkohallitus) ratkaistavaksi, jonka toimivallassa on niin suojelun lakkauttamista koskevan päätöksen tekeminen kuin myös kirkollisen rakennuksen suojeleminen, joko kirkkohallituksen omasta tai esimerkiksi Museoviraston aloitteesta (KL 14:5.2). KL 24:2.1:n mukaan, jollei vahvistettavaksi alistettu päätös ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka mene viranomaisen toimivaltaa ulommaksi tai ole muutoin lainvastainen ja jollei se myöskään ole epätarkoituksenmukainen, se on vahvistettava.¹⁵⁸ Päätökseen voidaan vahvistettaessa tehdä asia-sisältöön vaikuttamattomia oikaisuluonteisia korjauksia.¹⁵⁹

Kirkkolaissa ei ole säännöstä, jossa erikseen säädettäisiin, mikä taho voi tehdä aloitteen kirkollisen rakennuksen suojelun päättymisestä. On pidetty mahdollisena tulkita, että tällaisen aloitteen voisivat tehdä samat tahot, joilla on oikeus suojeluesityksen tekoon.¹⁶⁰ Kirkkohallitus päättää suojelusta omasta, seurakunnan, tuomiokapitulin tai Museoviraston aloitteesta (KL 14.5.2). Näin aloiteoikeus olisi esimerkiksi seurakunnalla, jonka kirkkovaltuusto siis tekee myös kirkkohallitukselle alistettavan päätöksen muun ohella kirkollisen rakennuksen purkamisesta. Muidenkin alistettavien päätösten kuin kirkon käyttämättä jättämisen osalta voitaisiin näin tulkita, että vahvistuspäätöstä käsitellessään kirkkohallitus päättäisi myös samalla tarvittaessa suojelun lakkaamisesta. Tällöin suojelun lakkaamista merkitsevälle päätöksenteolle olisi kaikissa tapauksissa samanlaiset edellytykset. Tämä myös vähentäisi sitä käsitteellistä sekaannusta, joka seuraa siitä, että

¹⁵⁷ Kun jo suojellun tai yli 50-vuotiaan rakennuksen osalta Museoviraston lausunto tarvitaan jo asiaa koskevasta suunnitelmasta, voi jo tämä lausunto tietenkin vaikuttaa myös jo seurakuntatason päätöksen sisältöön.

¹⁵⁸ Viittauksen ratkaisun epätarkoituksenmukaisuuteen on katsottu merkitsevän sitä, että alistusviranomaisella ei ole oikeutta puuttua siihen, minkä vaihtoehdon useammasta tarkoituksenmukaisesta vaihtoehdosta seurakunnan viranomaisen on valinnut, samoin kuin sitä, ettei vahvistamista voida jättää tekemättä ilman (oikeus- tai tarkoituksenmukaisuus)perustetta. Lähtökohtaisesti päätös vahvistetaan muuttamattomana taikka jätetään vahvistamatta (pois lukien asiaan vaikuttamattomat oikaisuluonteiset korjaukset). Halttunen – Pihlaja – Voipio 2008, s. 233.

¹⁵⁹ KL 24:2.1:ssä säädetään myös, että jos alistusviranomaisen on tämän lain mukaan ratkaistava asia, se voi muuttaa alistettavaa päätöstä muullakin tavalla. Voimassa olevan KL:n säännöksissä on joissakin kohdin nimenomaisesti viitattu siihen, että päätökset alistetaan ”ratkaistaviksi” (ks. KL 11:4 ja 11:5). Tällöin alistusviranomaisella on laajempi mahdollisuus muuttaa päätöstä. Halttunen – Pihlaja – Voipio 2008, s. 233–234.

¹⁶⁰ Kirkkohallitus 2019, s. 57.

suojeltu rakennus on mahdollista purkaa suoraan asiaa koskevalla päätöksellä, vaikka laki samanaikaisesti sisältää säännökset koskien suojelun lakkauttamista.¹⁶¹

Joka tapauksessa kirkon käyttämättä jättämistä (samoin kuin sen käyttö-tarkoituksen muuttamista ei-kirkolliseksi rakennukseksi) koskeva päätös merkitsee selvästi, että rakennusperintölain mukainen suojelu tulee mahdolliseksi. Vastaavasti on tulkittava, että myös kirkollisen rakennuksen purkamista tarkoittava päätös mahdollistaa rakennusperintölain käyttämisen, koska purkamisaikomus merkitsee vähintään yhtä selvästi kirkollisesta rakennuksesta kokonaan luopumista kuin kirkon käyttämättä jättämisenkin. Kun myös näihin rakennuksiin sovelletaan maankäyttö- ja rakennuslain yleisiä säännöksiä esimerkiksi rakennusten purkamista koskien, ei kirkkolainsäädännön mukainen päätöksenteko vielä yksinään mahdollista päätöksenteon kohteena olevien rakennusten purkamista.

Toisaalta vuoden 2013 lakimuutosta tehtäessä on selvästi ajateltu myös, että kun suojelu lakkautetaan KL 14:5 b:n mukaisesti, rakennus samalla päätöksellä lakkaisi olemasta kirkollinen rakennus. Muutoin rakennusperintölain soveltaminen ei olisi mahdollista ja laissa säädetty ilmoitus ELY-keskukselle olisi turha. Tulkinnalla on vaikea kokonaan poistaa sitä käsitteellistä ongelmaa, että suojelun lakkauttamista koskeva päätös on vaikea mieltää päätökseksi, jolla rakennus samalla muuttuu ei-kirkolliseksi rakennukseksi. On mahdollista konstruoida tilanne, jossa suojelu lakkautetaan, mutta rakennus säilyy silti kirkollisena rakennuksena.¹⁶² Voidaan kuitenkin arvioida, että suojelun lakkauttamiset käytännössä liittyvät pääsääntöisesti tilanteisiin, joissa myös rakennuksen oikeudelliseen asemaan kirkollisena statuksena tulee muutos. Edellä mainittu tulkinta, jossa suojelun lakkauttamista koskeva kysymys ratkaistaisiin aina (viimeistään) samassa yhteydessä kuin esimerkiksi rakennuksen purkaminen, olisi omiaan poistamaan ongelman. Tällaisessa tilanteessa ilmoitus rakennusperintölain mukaiselle viranomaiselle (samoin kuin MRL:n osalta toimivaltaiselle kunnalle) on suojeluintressin näkökulmasta perusteltu ja tarpeellinen.

Monen eri lain muodostama rakennussuojelun kokonaisuus poikkeaa siis yksittäisiltä osiltaan toisistaan myös menettelyjen suhteen. Tältä osin

¹⁶¹ Kokemuksia kirkollisten rakennusten purkamisesta ja sitä kautta säännösten soveltamisesta ja toimivuudesta on toistaiseksi kohtuullisen vähän. Ilmeisesti ainoa kirkkolain tarkoittama kirkko, jonka purkamisesta on päätetty, on siis Valkeakosken kirkko, joka sekään ei ollut statukseltaan suojeltu. Sinänsä esimerkiksi kirkoiksi yleisesti kutsutuista, mutta muodollisesti muista kuin kirkollisista rakennuksista on kyllä luovuttu, ks. esim. Kirkkohallitus 2019, s. 67.

¹⁶² Yhtenä suojelun lakkauttamisen oikeudellisena perusteena on se varsin avoin edellytys, että rakennuksen suojeleminen ei ole muusta erityisestä syystä enää perusteltua.

huomionarvoista on, että muun ohella PL 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös edellyttää myös vaikuttamismahdollisuuksien turvaamista omaa elinympäristöä koskevassa päätöksenteossa. Näin ollen myös kirkollisten rakennusten suojelua koskevaan päätöksentekoon liittyviin osallistumismahdollisuuksiin on syytä kiinnittää huomiota.

Evankelis-luterilaiset seurakunnat hoitavat lähtökohtaisesti itse omia asioitaan (KL 7:1), ja seurakunnan päätösvaltaa käyttää kirkkovaltuusto (KL 9:1). Kirkkovaltuuston kautta seurakunnan hallinnossa toteutuu edustuksellinen demokratia, ja äänioikeus seurakuntavaaleissa on 16 vuotta täyttäneillä kirkon jäsenillä (KL 23:12).¹⁶³ KL 25:5:n mukaisesti päätöksentekomenettelyissä noudatetaan täydentävästi hallintolakia (434/2003) ja lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003).

Suojelukysymysten kannalta merkityksellisiä ovat säännökset, jotka edellyttävät määräenemmistöä tietyissä asioissa. KL 9:3:n mukaan päätöksen tekemiseen vaaditaan, että vähintään kaksi kolmasosaa läsnä olevista ja enemmän kuin puolet kaikista kirkkovaltuuston jäsenistä kannattaa sitä asiassa, joka koskee muun ohella kirkollisen rakennuksen, kappelin, seurakuntatalon, seurakunnan virastotalon, leiri- tai kurssikeskuksen rakentamista taikka hankkimista sekä kirkollisen rakennuksen olennaista muuttamista tai purkamista, sen käyttötarkoituksen muuttamista taikka muun rakennuksen muuttamista kirkolliseksi rakennukseksi. Kirkkovaltuuston päätösvaltaa ei myöskään saa siirtää asioissa, jotka edellyttävät määräenemmistöpäätöstä (KL 9:1). Suojeluun liittyvät keskeiset päätökset, lukuun ottamatta kirkon käyttämättä jättämistä koskevaa päätöstä ja suojelua koskevia aloitteita kirkkohallitukselle, edellyttävät siten määräenemmistöpäätöstä.¹⁶⁴ Tämä vahvistaa edustuksellista päätöksentekoa ja antaa tietynlaista lisäsuojaa myös rakennuksille ja niissä tehtäville muutoksille. On kuitenkin huomattava, että myös muunlaisista osallistumismahdollisuuksista kuin vain edustuksellisen demokratian kautta toteutuvista olisi huolehdittava.¹⁶⁵ Samalla turvataan vai-

¹⁶³ Vaalikelpoisia seurakunnan ja seurakuntayhtymän luottamustoimeen ovat kristillisestä vakaumuksesta tunnetut 18 vuotta täyttäneet seurakunnan konfirmoidut jäsenet, jotka eivät ole vajaavaltaisia (KL 23:2).

¹⁶⁴ Ks. ja vrt. Kirkkohallitus 2019, s. 57, 65. Myös kiinteän omaisuuden luovuttamista koskevassa asiassa tarvitaan määräenemmistöpäätös (KL 9:3.1.4), jota kautta esimerkiksi kirkon käyttämättä jättäminen voi tulla määräenemmistöpäätöksenteon piiriin. Samoin se tulisi määräenemmistöpäätöksenteon piiriin, jos se tulkittaisiin samalla käyttötarkoituksen muuttamiseksi.

¹⁶⁵ Kansanvaltaisuuden perustavan perustuslain 2 §:n, tarkemmin sen 2 momentin, mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Säännöksen perustelujen mukaan säännös ilmaisee sen periaatteen, etteivät yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen voi

kutusmahdollisuuksia kirkon jäsenyydestä riippumatta, kun kirkolliset rakennukset ovat osa laajempaa kansallista kulttuuriperintöä ja niillä on merkitystä laajemminkin kuin vain rakennukset omistavan seurakunnan jäsenten kannalta.¹⁶⁶ Vaikka kirkoilla on tietty autonomia, eivät kirkolliset rakennukset ja niiden suojelu osana kansallista kulttuuriperintöä ole yksinomaan kirkon sisäinen kysymys.

5.2 Ortodoksisesta kirkosta annetun lain mukaiset rakennukset

Ortodoksisesta kirkosta annetun lain sääntely on muutostilanteiden osalta rakenteeltaan monelta osin vastaavaa kuin kirkkolain sääntely. Myös se sisältää alistusmenettelyn muun ohella kirkkojen ja rukoushuoneiden rakentamista, purkamista, korjaamista ja käyttämättä jättämistä koskien, ja Museoviraston rooli sekä muutoksissa että suojelustatuksen muutoksissa on vastaavan kaltainen kuin kirkkolain piirissä. OKL:n sääntelyssä välteään lähinnä sääntelyn niukkuudesta johtuen tiettyjä edellä kuvattuja evankelis-luterilaista kirkkolakia vaivaavia tulkinnallisia haasteita. Toisaalta sekä OKL:n säännösten että niiden perustelujen niukkuus on omiaan aiheuttamaan yleisempää tulkinnanvarisuutta. Kuitenkin, koska sääntely on perusrakenteiltaan hyvin samanlainen kuin kirkkolain sääntely, on ortodoksisesta kirkosta annetun lain tulkinnassa mahdollista nojautua suurelta osin siihen, mitä edellä on kirkkolaista sanottu. Ortodoksisessa kirkkolaisessa käytetään muutostilanteiden osalta paljon samoja käsitteitä (esimerkiksi kirkon tai rukoushuoneen käyttämättä jättäminen), jolloin edellä näiden käsitteiden sisällöstä sanottua voidaan käytännössä hyödyntää myös OKL:ia tulkittaessa.

OKL 98.1 §:n mukaan seurakunnanvaltuuston tai luostarin johtokunnan päätös on alistettava kirkollishallituksen vahvistettavaksi, ennen kuin päätös saadaan panna täytäntöön, jos päätös koskee muun ohella kirkon tai rukoushuoneen rakentamista, purkamista tai sitä olennaisesti muuttavaa

kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa. HE 1/1998 vp, s. 74.

¹⁶⁶ Nämä vaikutusmahdollisuudet toteutuvat tietenkin osaltaan myös MRL:n menettelyjen kautta, joskin esimerkiksi MRL:n lupamenettelyissä itse menettelyä koskevat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet voivat olla varsin suppeat. Esimerkiksi purkamisluvan osalta valitusoikeus sinänsä on voimassa olevan MRL 192.2 §:n mukaisesti kaikilla kunnan jäsenillä. MRL:n kokonaisuudistus on kuitenkin paraikaa käynnissä, ja tätä kirjoitettaessa käytettävissä olevan lakiluonnoksen mukaan kunnan jäsenyyteen perustuva valitusoikeus purkamisluvasta olisi poistumassa.

korjaamista koskevan suunnitelman hyväksymistä taikka kirkon tai rukoushuoneen käyttämättä jättämistä.¹⁶⁷ Tällaista alistusmenettelyä ei sisällynyt aiempaan lakiin kirkon tai rukoushuoneen käyttämättä jättämistä tai purkamista koskevien suunnitelmien osalta, ja myös rukoushuoneen rakentamista koskevilta osin sääntely oli uutta.¹⁶⁸ Kirkon tai rukoushuoneen käyttötarkoituksen muuttamista koskevaa sääntelyä OKL ei sisällä; mahdollisia samankaltaisia toimenpiteitä arvioidaan siten joko olennaisina muutoksina taikka käyttämättä jättämisenä. Tämä tekee OKL:n järjestelmästä helpommin sovellettavan lainvalintaan liittyvien vaikutusten näkökulmasta.

OKL 116.4 §:n mukaan, jos suojeltu kirkko tai rukoushuone on sillä tavoin vahingoittunut, ettei sitä voida saattaa ennalleen, tai jos rakennuksen suojeleminen muusta erityisestä syystä ei enää ole perusteltua, kirkollishallitus voi, varattuun Museovirastolle tilaisuuden antaa asiasta lausunnon, päättää, ettei rakennusta enää ole pidettävä suojelunalaisena. Suojelun lakkauttamisen edellytyksissä ei ole kirkkolakiin vuonna 2013 lisätyn kirkollisen rakennuksen tarpeettomuuden kaltaista edellytystä, mutta toisaalta KL:n sääntelyä vastaavan avoimen erityisen syyn edellytyksen voidaan ajatella kattavan tämänkaltaisiakin perusteita. Museovirastolla on oikeus antaa lausunto suojelun lakkauttamista koskevassa asiassa (OKL 116.4 §), samoin kuin ennen kuin suunnitelma suojeltua kirkkoa tai rukoushuonetta olennaisesti muuttavaksi korjaamiseksi hyväksytään (OKL 116.3 §).

Sääntelyn rakenne eri päätöksentekomenettelyjen keskinäisen suhteen näkökulmasta on ortodoksisesta kirkosta annetussa laissa hieman selkeämpi kuin evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolaissa. Säännökset on yleisesti ottaen rakennettu niin, että kysymykset suojelun lakkauttamisesta ja kirkoista ja rukoushuoneista (tavalla tai toisella) luopumisesta ovat erillisiä kysymyksiä. Kun suojelun keskeinen oikeusvaikutus (OKL 116.2 §:n purkamiskielto ja kielto koskien muutoksia, jotka vaarantavat rakennuksen kulttuurihistoriallisen arvon) on määritelty selvästi laissa, voidaan lähteä siitä johdonmukaisesta ajatuksesta, että mikäli suojeltuun kirkkoon tai rukoushuoneeseen kohdistuisi tarve tehdä tavalla tai toisella OKL 116.2 §:n vastaisia muutoksia, suojelu on lakkautettava erillisellä päätöksellä, jotta näitä toimenpiteitä koskeva päätös voitaisiin tehdä. Samoin suojellun kirkon tai rukoushuoneen käyttämättä jättäminen edellyttäne edellä kirkko-

¹⁶⁷ Voimassa olevaa kirkkolakia vastaavasti, jollei alistettu päätös ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka mene viranomaisen toimivaltaa ulommaksi tai ole muuten lainvastainen ja jollei se myöskään ole epätarkoituksenmukainen, se on vahvistettava. Päätökseen voidaan vahvistettaessa tehdä asiasisältöön vaikuttamattomia oikaisuluonteisia korjauksia (OKL 98.3 §).

¹⁶⁸ Ks. HE 59/2006 vp, s. 50.

laista sanottua vastaavasti suojelun lakkauttamista jo sillä perusteella, ettei suojelusäännösten soveltamisalan ulkopuolelle jääviin rakennuksiin voi kohdistua OKL:n mukaista suojelua. Kirkon taikka rukoushuoneen käyttämättä jättäminen voi kuitenkin tarkoittaa myös sen kaltaista kirkollisen rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta, että suojellun kirkollisen rakennuksen osalta se merkitsisi OKL 116.2 §:n kieltämän seurauksen syntymistä, koska käyttötarkoituksen muutoksella on todennäköisestikin haitallisia vaikutuksia suojelun piiriin kuuluvaan kiinteään sisustukseen, siihen liittyviin maalauksiin ja muihin taideteoksiin.

Tässä suhteessa laki ortodoksisesta kirkosta sisältää kuitenkin yhden viitteen mahdollisesta epäjohdonmukaisuudesta. Museovirasto saa OKL 102.2 §:n mukaan tehdä oikaisuvaatimuksen seurakunnan päätöksestä, joka koskee 116 §:n nojalla *suojehtuun* kirkkoon tai rukoushuoneeseen kohdistuvia 98 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä (kirkon tai rukoushuoneen rakentamista, purkamista tai sitä olennaisesti muuttavaa korjaamista koskevan suunnitelman hyväksyminen taikka kirkon tai rukoushuoneen käyttämättä jättäminen), sekä kirkollishallituksen 116 §:n 1 ja 4 momentin nojalla tekemästä päätöksestä (suojehtua koskeva päätös tai suojelun lakkauttaminen). Säännösviittaus kattaisi siten periaatteessa myös esimerkiksi suojellun kirkon tai rukoushuoneen purkamista koskevan päätöksen, mihin myös lain esityöt viittaavat.¹⁶⁹ OKL:n sääntely huomioiden on kuitenkin ilmeistä, että OKL 116.4 §:n mukainen päätös suojelun lakkauttamisesta on välttämätön edellytys sille, että suojellun rakennuksen purkamista koskeva päätös voidaan vahvistaa. Muutoin tällainen päätös olisi vastoin purkamisen kieltävää laintasoista säännöstä.

Vastaavalla tavoin kuin evankelis-luterilaisen kirkon rakennusten osalta myös rakennusperintölain soveltaminen tulee lähtökohtaisesti mahdolliseksi siinä vaiheessa, kun kyse ei ole enää kirkollisesta rakennuksesta. OKL ei kuitenkaan sisällä vastaavia ilmoitusvelvollisuuksia ELY-keskukselle sekä kunnalle kuin evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolaki. Museovirastolla onkin muutostilanteissa, joissa se katsoo olevan kyse suojelun tarpeesta olevista rakennuksista, suuri vastuu ja myös esimerkiksi mahdollisuus tehdä rakennusperintölain mukainen suojeluesitys ELY-keskukselle

¹⁶⁹ Säännöksen perusteluissa mainitaan, että museovirastolla olisi lisäksi oikaisuvaatimusoikeus eräistä kirkollisten rakennusten suojeluun liittyvistä päätöksistä. Oikaisuvaatimusoikeus koskisi hallituksen esityksen mukaan päätöstä 116 §:n nojalla suojellun kirkon tai rukoushuoneen purkamista tai sitä olennaisesti muuttavaa korjaamista koskevan suunnitelman hyväksymisestä, 116 §:n 1 momentin mukaista päätöstä, jolla kirkko tai rukoushuone määrätään suojehtavaksi, sekä 116 §:n 4 momentin mukaista päätöstä siitä, ettei rakennusta enää ole pidettävä suojelunalaisena. HE 59/2006 vp, s. 52.

(RakPL 5 §). Kun kyse on suojelemattomista kirkoista tai rukoushuoneista, asia tietenkin käsitellään ensisijaisesti OKL:n mukaisena suojeluasiana.¹⁷⁰

5.3 Kirkollisten rakennusten muutokset ja maankäyttö- ja rakennuslaki

Kirkkolainsäädännön mukainen päätöksentekokaan ei kuitenkaan vielä yksinään merkitse, että rakennus esimerkiksi voidaan purkaa, koska kirkollisiin rakennuksiin sovelletaan myös MRL:n säännöksiä muun ohella purkamislupasta.¹⁷¹ Jos rakennus on kirkkosäädöksiin suojeltu, ei MRL:n mukaista purkamislupaa voitane myöntää. Suojelun lakkaamista koskevan asian tulee siten olla (tavalla tai toisella) käsitelty kirkkolainsäädännön mukaisessa menettelyssä, ennen kuin MRL:n mukainen lupa voidaan myöntää.

Rakennuksen suojelu rakennusperintölailla tai asemakaavalla estää varsin yksiselitteisesti rakennusta koskevan purkamisluvan myöntämisen (eräitä poikkeuksellisia suojelumääräyksiä lukuun ottamatta, kuten vuosikirjaratkaisussa KHO 2009:67). KHO:n vuosikirjaratkaisuisista KHO 2002:73 ja KHO 2002:74 lähtien purkamislupajärjestelmän funktiona on ollut sen varmistaminen, että rakennuksen suojelua koskeva asia tulee käsiteltyä asianmukaisessa suojelumenettelyssä. Lähtökohtana on, että jollei rakennusta ole suojeltu tai päätetä suojella (lähtökohtaisesti asemakaavalla tai RakPL:n mukaisella päätöksellä), purkamisluvan myöntämiselle ei ole estettä. Vaikka oikeuskäytäntö käsittelee yksinomaan rakennusperintölailla tai kaavalla suojeltuja kohteita, ei kirkollisia rakennuksia ja niiden suojelua

¹⁷⁰ OKL 116.1 §:n mukaan kirkollishallitus voi tehdä suojelusta päätöksen paitsi omasta myös seurakunnan tai Museoviraston aloitteesta. Ennen suojelupäätöksen tekemistä Museovirastolle on varattava tilaisuus antaa asiasta lausunto.

¹⁷¹ Purkamislupaa tarvitaan rakennuksen tai sen osan purkamiseen asemakaava-alueella tai alueella, jolla voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi. Se on tarpeen myös, jos yleiskaavassa niin määrätään (MRL 127.1 §). Niissä tapauksissa, joissa purkamislupaa ei tarvita, on tehtävä MRL 127.3 §:n mukainen *purkamisilmoitus* rakennusvalvontaviranomaiselle 30 päivää ennen purkamistyöhön ryhtymistä. Rakennusvalvontaviranomainen voi mainitun ajan kuluessa perustellusta syystä vaatia luvan hakemista. Esimerkiksi rakennukseen mahdollisesti sisältyvät erityiset kulttuuriperintöarvot ovat varsin selvästi purkamisluvan funktio huomioiden seikkoja, joiden nojalla purkamislupa ilmoituksen sijasta on tarpeen; ks. myös HE 101/1998 vp, s. 101. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999, MRA) 67 §:n mukaan, jos rakennuksen tai sen osan purkaminen voi merkitä historiallisesti tai rakennustaitteellisesti arvokkaan rakennuksen taikka kaupunkikuvan tai rakennetun ympäristön turmeltumista, kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tulee 14 päivän kuluessa purkamisilmoituksen tai purkamiseen johtavan rakennuslupahakemuksen saatuaan tiedottaa siitä kunnanhallitukselle ja ELY-keskukselle. Näillä tahoilla on mahdollisuus vaikuttaa rakennusta ja sen suojelua koskevien prosessien käynnistämiseen.

kirkkolainsäädännön nojalla voitane pitää tässä suhteessa eri asemassa ottaen huomioon rakennussuojelun järjestelmän koherenssiin liittyvät seikat.

Vuoden 2002 vuosikirjaratkaisuissa muodostuneeseen lähtökohtaan on kuitenkin eräitä poikkeuksia, kuten KHO 12.12.2008 T 3237 (LRS) ja KHO 2020:158. KHO on eräillä, muina ratkaisuina julkaistuilla viime vuosikymmenen puolivälin ratkaisuillaan näyttänyt myös irtautuneen siitä vuoden 2002 vuosikirjaratkaisuihin perustuvasta tulkinnasta, jonka mukaan sellaisen menettelyn vireillääolo, jossa suojelukysymys ratkaistaan, estää purkamisluvan myöntämisen (ks. KHO 17.9.2015 T 2447, KHO 27.5.2015 T 1383 ja KHO 3.12.2014 T 3844). Oikeustila onkin tällä hetkellä purkamislupien suhteen nimenomaan näiden ratkaisujen seurauksena jossain määrin epämääräinen ja edellä viitatuun purkamislupajärjestelmän tarkoituksen ja samalla suojelujärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta varsin ongelmallinen. Esimerkiksi rakennusperintölain mukaisen menettelyn irrottaminen MRL:n mukaisen purkamisluvan edellytyksistä merkitsee, että rakennuksen purkamiselle saattaa olla olemassa lainvoimainen purkamislupa mutta rakennus voi periaatteessa tulla rakennusperintölailla suojelluksi. Ratkaisussa KHO 3.12.2014 T 3844 vireillä oli toisaalta myös alueen asemakaavoitus.¹⁷²

Vailla suojelua olevien kirkollisten rakennusten osalta kirkkolainsäädännön mukaista päätöstä ei voitane pitää MRL:n mukaisen luvan myöntämisen edellytyksenä. Näin päätökset voitaisiin lähtökohtaisesti tehdä kummassa järjestyksessä tahansa. Periaatteessa kumman tahansa hallinnollisen käsittelyn yhteydessä voi kuitenkin tulla vireille myös rakennuksen suojelua koskeva kysymys (kirkkolainsäädännön osalta suojelu näiden lakien mukaisesti ja MRL:n purkamisluvan yhteydessä joko kaavasuojelu tai RakPL:n mukainen suojelu). Kun kirkollisten rakennusten suojelun ensisijaisena välineenä on pidettävä kirkkolakien mukaista suojelua (vaikka kaavasuojelun ja kirkkolainsäädännön mukaista suhdetta ei sinänsä olekaan lainsäädännössä määritelty), lienee perusteltua, että kirkkolainsäädännön mukainen päätöksenteko lähtökohtaisesti edeltäisi MRL:n mukaista päätöksentekoa. Näin myös esimerkiksi Museoviraston mahdolliset kannanotot rakennusta koskien ovat käytettävissä MRL:n mukaisessa menettelyssä. Samoin se, että MRL:n mukaista purkamislupaa olisi jo haettu tai se olisi jopa myönnetty ennen asian käsittelyä kirkkolain mukaisessa päätöksenteossa, olisi tuskin eduksi keskustelulle ja asian käsittelylle kirkon päätöksentekoelimissä.

¹⁷² Ks. purkamislupia koskevasta oikeuskäytännöstä Mikkeliä 2017, jossa (s. 66–67) tosin yllä viitatu seikat tunnustetaan ongelmaksi vain osittain.

Myös edellä mainitussa Valkeakosken kirkon purkamista koskevassa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä todettiin kirkkolain soveltamisen näkökulmasta kirkkolain mukaisen käsittelyn erillisyyden suhteessa MRL:n mukaiseen lupamenettelyyn. Asemakaavan suojelumerkintää koskevan valitusperusteen osalta hallinto-oikeus jätti ratkaisussaan sen tutkimatta ja katsoi, että asemakaavoitusta koskevissa valitusperusteissa kysymys oli yksinomaan sellaisista seikoista, jotka tulivat ratkaistavaksi vasta valituksenalaisessa päätöksessä tarkoitetun kirkon purkamisen lupaharkintamenettelyssä.¹⁷³

Myös kaava ja sen suojelumääräykset voivat kuitenkin estää purkamisluvan myöntämisen ja siten rakennuksen purkamisen, vaikka kirkkolainsäädännön mukainen päätös olisikin tehty ja lainvoimainen. Näin ollen, mikäli esimerkiksi asemakaava sisältää rakennuksen purkamisen kieltävän kaavamääräyksen, muodostaa tämä purkamisluvan myöntämisen esteen. Rakennus säilyy siten lähtökohtaisesti suojeltuna MRL:n nojalla. Tilanteissa, joissa kaavassa on aiemmin mainitulla tavoin yksinomaan *todettu* kirkkolainsäädännön mukainen suojelu, tämän suojelun purkaminen kuitenkin merkinnee, ettei kaava tässä suhteessa aseta esteitä purkamiselle. Rakennuksen kaavasuojelusta luopuminen edellyttää lähtökohtaisesti kaavan muuttamista siten, että suojelumerkintä poistetaan; tällöin myös riittävän laajat osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyt ja vaikutusten arviointi tulevat turvatuiksi, mitä voidaan pitää tässä tapauksessa tärkeänä, koska kirkollisilla rakennuksilla voi olla tärkeä merkitys myös esimerkiksi vähemmän aktiivisille kirkon jäsenille.¹⁷⁴ Muodollisesti MRL mahdollistaa sinänsä myös asian käsittelyn MRL 171 §:n mukaisessa poikkeamismenettelyssä, mutta poikkeamisen käyttöala jää tällaisissa tilanteissa varsin kapeaksi paitsi yllä mainituista, mutta osin myös poikkeamissääntelyyn liittyvistä syistä.¹⁷⁵

Purkaminen on rakennuksen ja siihen mahdollisesti sisältyvien kulttuuriympäristöarvojen kannalta tietenkin kaikkein dramaattisin toimenpide, mutta kirkollisiin rakennuksiin kohdistuu myös – ja käytännössä enim-

¹⁷³ Hallinto-oikeus totesi, että valittajien oikeussuoja tai seurakunnan hallinnon ja toiminnan lainmukaisuuden valvonta eivät näin ollen edellyttäneet mahdollisuutta saada kirkollisvalitus kirkon purkamista koskevasta päätöksestä tutkittavaksi mainitulla perusteella.

¹⁷⁴ Mahdollisimman laajaa keskustelua muutoksista korostaa Museovirasto 2020, s. 133.

¹⁷⁵ MRL 171.2 §:n mukaan poikkeamista ei saa muun ohella myöntää, jos se vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Ks. Heinilä 2017, s. 374. MRL:n mukaisin (poikkeamis)päätöksin ei tietenkään voida myöskään sallia muussa lainsäädännössä, kuten kirkkolainsäädännössä, kiellettyjä toimenpiteitä, ks. esim. mt., s. 371.

mäkseen – aivan muunlaisia toimenpiteitä. Tässä ei ole tarpeen tarkastella erilaisten korjaus- ja muutostöiden MRL:n mukaista luvanvaraisuutta, mutta on syytä kiinnittää huomiota niihin toimenpiteisiin, joissa rakennuksen status (suojeltuna) kirkollisena rakennuksena muuttuu. Jos alueella on voimassa asemakaava, kirkollisten rakennusten korttelit on tyypillisesti osoitettu kaavoissa pääkäyttötarkoitukseltaan yleisten rakennusten kortteli-alueiksi.

Asemakaavassa niiden lähtökohtainen kaavamerkintä on maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä annetun asetuksen (31.3.2000/1284) mukainen kaavamerkintä 19, kirkkojen ja muiden seurakunnallisten rakennusten korttelialue. Kirkollisen rakennuksen käsitteellä ei siten ole kaavoituksen ja kaavanmukaisuuden näkökulmasta samanlaista merkitystä kuin suojelunormiston valinnan kannalta kaavamerkinnän kattaessa kaikki seurakunnalliset rakennukset. Sillä siis on kuitenkin merkitystä silloin, kun kirkkolainsäädännön mukainen suojelu todetaan kaavassa. Kaavan merkintöjen ja määräysten tulisi vastata kirkkolainsäädännön soveltamisalaa.

Jos seurakunnat luopuvat rakennuksistaan, niiden muuttunut käyttö (silloin kun käyttötarkoitus muuttuu asemakaavan mukaisesta käyttötarkoituksesta¹⁷⁶) ei välttämättä enää ole voimassa olevan kaavan mukaista, vaan rakennuksessa tapahtuvien muutostöiden tai käyttötarkoituksen olennaisen muuttamisen edellyttämän rakennusluvan myöntäminen edellyttää joko kaavan muuttamista tai vähintään MRL 171 §:n mukaista poikkeamispäätöstä. Evankelis-luterilaisen kirkon osalta KL 14:5 b:n mukaan suojelun lakkauttamisesta tulee viipymättä ilmoittaa kirkollisen rakennuksen sijaintikunnalle. Perustelujen mukaan ilmoitusvelvollisuus on, koska rakennus voi olla suojeltu myös asemakaavassa ja suojelun lakkaaminen voi edellyttää kaavavaruksen muuttamista.¹⁷⁷ Käytännössä kaavoitukseen liittyvät kysymykset on edellä mainitusta syystä jokseenkin välttämätöntä pyrkiä selvittämään jo paljon varhaisemmassa vaiheessa, jotta tulevan käytön kaavalliset edellytykset tulisivat selvitettyiksi ja ratkaistuiksi.

¹⁷⁶ Tämä arviointi (jossa rakennuksen käyttötarkoitusta verrataan kaavan mukaiseen käyttötarkoitukseen) siis tehdään MRL:n mukaan, eikä kirkkolain mukainen käyttötarkoitusmuutoksen käsite ole tässä millään tavoin merkitsevä.

¹⁷⁷ HE 96/2013 vp, s. 13. Säännöksessä viitataan siis ”kirkollisen rakennuksen” sijaintikuntaan, vaikka kirkollista rakennusta ei voida suojella rakennusperintölailla, mikä taas on ollut perusteluna samassa säännöksessä määritellylle ilmoitusvelvollisuudelle ELY-keskukselle. Sääntely lähtee siten edellä kuvatulla tavoin siitä oletuksesta, että suojelun lakkaamisen yhteydessä rakennus samalla lakkaisi olemasta kirkollinen rakennus.

Ilmoitusvelvollisuutta ELY-keskukselle on siis perusteltu mahdollisella tarpeella käsitellä rakennuksen suojelukysymys rakennusperintölain mukaan, ja ilmoitusvelvollisuutta kunnalle viittaamalla kaavavarauksen muuttamistarpeeseen. Tämä kaavavarauksen muuttamistarve voi merkitä myös suojelutarvetta asemakaavalla. Asemakaava-alueilla ja asemakaavoitettavilla alueilla rakennussuojelun järjestelmän lähtökohta RakPL 2.2 §:n mukaan on suojelu nimenomaan kaavalla. Rakennusperintölain mukaisen suojelun käyttäminen asemakaava-alueilla on mahdollista vain aiemmin kuvatuissa, RakPL 2.3 §:ssä määritellyissä tapauksissa.

Kirkollisten rakennusten kulttuuriympäristöarvojen säilyttäminen käytötarkoituksuuksien yhteydessä voi edellä sanotulla tavoin olla haasteellista, kun nämä arvot liittyvät usein sisätiloihin ja esimerkiksi näihin tiloihin nimenomaisesti suunniteltuihin taideteoksiin. Tilojen säilyminen kirkollisessa käytössä on siten paras keino säilyttää nämä arvot. Sisätilojen suojelutarve voi siis kuitenkin olla peruste soveltaa rakennusperintölakia myös lähtökohtaisesti kaavasuojelualueella, vaikka myös sisätilojen tietynasteinen suojelu kaavalla onkin mahdollista. RakPL:n mukainen suojelu on kuitenkin tässä suhteessa lähtökohtaisesti toimivampi väline.

Evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon omistamien rakennusten osalta sovellettavaksi tulevalla suojelunormistolla on potentiaalisesti taloudellista merkitystä. Asemakaavasuojelun osalta (silloin kun kyse ei ole tilanteesta, jossa suojelumääräykset ovat kaavan kokonaisuudessa arvioituna kohtuullisia) korvauksista säädetään MRL 57.3 §:ssä siten, että oikeudesta korvaukseen on voimassa, mitä rakennusperintölain 13–15 §:ssä säädetään. Korvausvelvollinen muun kuin valtakunnallisesti merkittävän kohteen suojelun osalta on kuitenkin kunta.¹⁷⁸ Kunnan korvausvelvollisuudesta lainkohdassa säädetty ei kuitenkaan koske julkisyhteisöjen omistamia rakennuksia. RakPL:n korvaussääntelyssä puolestaan kunnalle, valtiolle ja valtion liikelaitoksille aiheutunutta vahinkoa tai haittaa ei korvata (RakPL 13.3 §). Näin kirkon omistamien rakennusten suojelusta korvausta lähtökohtaisesti voi saada RakPL:n mukaisesta suojelusta aiheutuvaan, mutta ei kaavasuojelusta aiheutuvaan merkitykselliseen vahinkoon tai haittaan. Kirkon omistamien rakennusten osalta omistajan intressissä on siten rakennuksen suojelu rakennusperintölain nojalla pikemmin kuin kaavalla, silloin kun kyse ei ole kirkollisista rakennuksista.¹⁷⁹ Tällä on merkitystä järjestelmän toimivuuden kannalta,

¹⁷⁸ MRL:ssa puhutaan näin korvausvelvollisuuden jaon osalta valtakunnallisesti merkittävästä rakennuksesta ja RakPL 2.3 §:ssä lakien työnjaon osalta kohteen valtakunnallisesta merkityksestä. Sanamuodot eivät siis täysin vastaa toisiaan.

¹⁷⁹ Säännöstä perusteltiin sillä, että se vastasi myös rakennusperintölain säätämistä edeltänyttä oikeustilaa; HE 101/2009, s. 30.

kun sovellettavan lain valinnassa merkitystä ei pitäisi olla korvaussääntelyllä vaan suojeleinstrumentin tulisi määräytyä sen mukaan, mikä väline mihinkin tilanteeseen on lähtökohtaisesti tarkoitettu (vaikkakaan, kuten edellä on käynyt ilmi, tämä ei ole kaikissa tapauksissa helppo kysymys ratkaista).¹⁸⁰ MRL 57.3 §:n sanamuoto sinänsä kuitenkin viittaa vain siihen, mitä kunnan korvausvelvollisuuden osalta on säädetty. Näin valtakunnallisesti merkittävien rakennusten osalta voitaisiin myös tulkita, että korvauksissa niiden osalta sovelletaan tältäkin osin RakPL:n sanamuotoa, jossa evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko jäävät korvauksia koskevan poikkeuksen ulkopuolelle.¹⁸¹

6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että kirkolliset rakennukset ovat ilman suojeleuakin olennaisesti paremmin suojassa purkamiselta ja niiden arvoihin kielteisesti vaikuttavilta muutoksilta. Näin ei kuitenkaan nykypäivänä välttämättä enää aina ole. Kaupungistumiskehityksen jatkuminen, sekä väestön että rakennuskannan ikääntyminen ja erilaiset (paljolti näistä johtuvat) taloudelliset paineet aiheuttavat tarpeita esimerkiksi seurakuntajaon muutoksille ja vaikuttavat paitsi tätä kautta myös muutoin kirkkojen kiinteään omaisuuteen, jopa pyhäkköihin. Vanheneva kiinteistökanava ja lisääntyvät korjaustarpeet lisäävät taloudellisia haasteita.¹⁸² Tämä johtaa tietynlaiseen maallisen ja pyhän konfliktiin, kun kirkolliset rakennukset ovat teologisesta näkökulmasta pyhiä rakennuksia, joiden purkaminen tai muuhun käyttöön muuttaminenkin voi näyttäytyä ongelmallisena.¹⁸³ Samanaikaisesti kirkollisilla rakennuksilla on erityinen merkitys kirkon jäsenille,

¹⁸⁰ Kun kirkkolainsäädännön mukaisesta suojelusta ei makseta korvauksia, on suojele rakennusperintölailla siis (ainakin muiden kuin valtakunnallisesti merkittävien kohteiden osalta) ainoa väline, jonka mukaisesta suojelusta seurakunnilla on mahdollisuus korvauksiin.

¹⁸¹ Suojelusta aiheutuviin kustannuksiin on toki mahdollista saada monenlaisia avustuksia, ks. esim. evankelis-luterilaisen kirkon osalta Kirkkohallitus 2019, s. 57–58, 66, 81–82.

¹⁸² Ks. Kirkkohallitus 2019, s. 83.

¹⁸³ Ks. esim. ortodoksipyhäkköjen osalta Arkkipiispa Johannes 1992, s. 40–41. Kirkot ovat siis tietyllä tapaa kahden maailman ja myös normijärjestelmän jäseniä, kun niitä sitoo yhtäältä kansallinen lainsäädäntö esimerkiksi perusoikeuksineen, toisaalta jäsenyys laajemmassa tunnustuskunnassa ja sen uskonnolliset normit ja perinteet. Samanaikaisesti kirkot ovat tietenkin myös (esimerkiksi taloudellisesti ja muutoin) osa yhteiskuntaa, ja sen ilmiöt voivat olla vaikeasti yhteensovittavissa oikeudellisten normien ohella myös uskonnollisten normien kanssa. Tällainen asetelma lienee varsin altis myös oikeudellisiksi muotoutuville konflikteille. Tältäkin osin mahdollisimman suuri avoimuus ja vuorovaikutus päätöksenteossa ovat omiaan lieventämään konflikteja ja myös parantamaan päätöksenteon laatua.

mutta myös muille merkityksellisenä osana elinympäristöä ja kansallista kulttuuriperintöä.¹⁸⁴

Kirkoissa muutospaineisiin ja edellä kuvattuun konfliktiin onkin herätty, muun ohella laatimalla rakennusperintöstrategioita ja muuta muutoksen hallintaan tähtäävää materiaalia.¹⁸⁵ On kuitenkin hyvin todennäköistä, että muutokset näkyvät myös konkreettisina uhkina kirkollisen kulttuuriperinnön säilymiselle.¹⁸⁶ Tarve asiaa koskevan lainsäädännön lainopilliselle tutkimukselle on ilmeinen. Tätä tarvetta tämä tutkimus on osaltaan pyrkinyt palvelemaan.

Rakennussuojelusäntelyn kokonaisuus on selkeä vain, mikäli sitä tarkastellaan hyvin yleisellä tasolla. Tulkinnaaliset ongelmat eivät ole vähäisimpiä puhuttaessa kirkollisten rakennusten suojelusta. Niiden osalta joudutaan erityisesti muutostilanteissa toistuvasti kiinnittämään kirkkolainsäädännön omien tulkintakysymysten ohella huomiota myös pääsääntöisen suojelujärjestelmän, rakennusperintölain ja maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyyn. Niidenkään työnjako ei ole yksiselitteinen, ja lainvalintaan sisältyy juuri seurakuntien rakennusten osalta sinänsä mahdollisesti myös taloudellisia kysymyksiä.

Ideaalitilanteessa rakennukset suojellaan siten kuin rakennussuojelun kokonaisuuden on ajateltu toimivan. Asemakaava-alueilla suojeluvälineenä on asemakaava (pois lukien tietyt tapaukset, joihin rakennusperintölain mukainen suojelu sopii paremmin), muilla rakennusperintölaki, ja evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon kirkolliset rakennukset suojellaan ensisijaisesti omilla laeillaan. Aina näin ei kuitenkaan eri syistä tapahdu, ja yksittäistapauksissa voi olla perusteltua käyttää muutakin kuin ensisijaista suojeluinstrumenttia. PL 20.1 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Myös

¹⁸⁴ Ks. esim. SiVL 96/2013 vp, s. 1, jossa todetaan, että kirkot ovat myös paikkakunnillaan tai alueillaan rakennustaiteen, rakennushistorian sekä kaupunki- tai kyläkuvan kannalta merkittäviä rakennuksia. Niillä on myös paikallisyhteisön historiaan liittyviä ja symbolimerkityksiä. Lausunto liittyy evankelis-luterilaisen kirkon sääntelyyn, mutta sama koskee yhtä lailla myös ortodoksista kirkkoa.

¹⁸⁵ Ks. Kirkkohallitus 2017 ja Suomen ortodoksisen kirkon Kulttuuriperintöstrategia 2015–2020. Nämä rakennusperintöstrategiat ovat kuitenkin kohtuullisen yleispiirteisiä. Evankelis-luterilaisen kirkon julkaisu Saman katon alle (Kirkkohallitus 2019) tähtää nimenomaisesti muutosten hallintaan ja esimerkiksi siihen, että juuri kirkot säilyisivät ja palvelisivat tarvittaessa myös muita seurakunnan tilatarpeita kuin jumalanpalveluskäyttöä; ks. Kirkkohallitus 2019, esim. s. 21–24.

¹⁸⁶ Esimerkiksi kirkkolain rakennussuojelusäntelyn uudistamista koskevasta lakiesityksestä antamassaan lausunnossa sivistysvaliokunta esitti huolensa siitä, että monien seurakuntien kireän taloudellisen tilanteen vuoksi vaaraksi muodostuu, ettei kaikkea kulttuurihistoriallisesti merkittävää rakennuskantaa pystytä säilyttämään asianmukaisessa kunnossa jälkipolville; SiVL 16/2013 vp, s. 2.

kirkko, niin evankelis-luterilainen kuin ortodoksinenkin, on sellainen osa julkista valtaa, jonka PL 22 §:n mukaan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.¹⁸⁷ Vaikka kirkoilla on tietty autonomia, eivät kirkollisetkaan rakennukset ja niiden suojele merkittävänä osana kansallista kulttuuriperintöä ole kuitenkaan yksinomaan kirkon sisäinen kysymys.¹⁸⁸

Julkinen valta sinänsä tarkoittaa ensi sijassa valtiota, ja kuntiin ja muihin julkisen vallan organisaatioihin PL 22 §:n yleinen turvaamisvelvollisuus ulottuu pääsääntöisesti vain sikäli kuin niille on annettu perusoikeuden kannalta merkityksellisiä tehtäviä ja toimivaltaa. Kuitenkin esimerkiksi vapausoikeudet rajoittavat myös muita julkisen vallan organisaatioita eikä esimerkiksi PL 14.4 §:n velvollisuuden edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon ole katsottu edellyttävän täydentäviä säännöksiä tavallisessa lainsäädännössä velvoittaakseen kuntia.¹⁸⁹ Kun kirkollisten rakennusten suojele on annettu kirkkolainsäädännön nojalla evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon tehtäväksi, voidaan niille katsoa samalla annetun PL 20 §:n kannalta merkityksellisiä tehtäviä ja toimivaltaa.

Tässä tutkimuksessa ei ole varsinaisesti käsitelty aineellista suojele päätöksentekoa rakennusperintölain tai kaavapäätöksenteossa, mutta myös näiden lakien mukaisessa päätöksenteossa siihen, suojelelanko rakennus vai ei, sisältyy varsin paljon harkintavaltaa. Esimerkiksi rakennusperintölain osalta perustuslakivaliokunta on nostanut esiin laajaan harkintavaltaan liittyvät potentiaaliset ongelmat niin ympäristöperusoikeuden kuin yhdenvertaisuutta koskevan perusoikeudenkin toteutumisen kannalta.¹⁹⁰ Kun

¹⁸⁷ Ks. esim. PeVL 4/2020 vp, s. 6, Leino 2002, esim. s. 224, 228.

¹⁸⁸ Paitsi että evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko ovat osa julkista valtaa ja niillä voidaan katsoa olevan tästä johtuen erityisiä velvollisuuksia suhteessa esimerkiksi perusoikeuksiin, ei uskonnonvapautteen sisältyvällä autonomialla voida perustella suojele kynnyn ylittävien kulttuuriperintöarvojen hävittämistä sen enempiä kuin yksityinen rakennuksen omistaja voi sitä perustella omaisuuden suojele perusoikeudella. Uskonyhteisöjen autonomialla voidaan toki perustella sitä, että päätöksenteko tapahtuu ensisijaisesti kirkkolainsäädännön mukaisesti.

¹⁸⁹ Tuori – Lavapuro 2011, s. 818–819.

¹⁹⁰ Ks. PeVL 6/2010 vp, s. 3, jossa todetaan, että valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että sääntelyn sanamuodon (”voidaan suojele”) mukaan suojele edellytysten täyttyminen ei vielä välttämättä johda suojele päätöksen tekemiseen. Kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta on lausunnon mukaan jossain määrin ongelmallista, jos suojele taso muodostuu tämän vuoksi maan eri osissa hyvin erilaiseksi. Perustuslain 20 §:n valossa ongelmallista saattaa puolestaan olla, jos tämä johtaa hyvin korkeaan suojele tavaksi määrittämisen kynnnykseen yksittäisissä tapauksissa. Toisaalta suojele päätöksen vahvistaminen

kokonaisuuden suojele tapahtuu monen eri normiston perusteella ja monen eri viranomaistahon toimesta, korostuvat mahdolliset ongelmat entisestään. Sen ohella, että pyritään yhdenmukaisuuteen tietyn normiston soveltamisessa, olisi pyrittävä pitämään silmällä myös sitä, että rakennusperinnön kokonaisuutta myös *normistojen välillä* kohdellaan riittävän yhteismitallisesti siltä osin kuin suojelun kriteerit ovat samankaltaiset. Lähtökohtaisesti kirkkolainsäädännön ja yleisen rakennussuojelun järjestelmän suojelun kriteerit käytännössä vastaavat toisiaan.

OKL 116.1 §:ssä viitataan suoraan yleiseen rakennusperinnön suojele koskevaan sääntelyyn suojelun kriteeristönä. Tämä oli tilanne myös kirkkolain sääntelyn osalta vuoden 2013 lakimuutokseen saakka: sen myötä KL 14:5.2:ssa on säädetty, että kirkkohallitus voi määrätä kirkollisen rakennuksen suojeltavaksi, jos suojele on perusteltua rakennushistorian, rakennustaiteen, rakennustekniikan tai erityisten ympäristöarvojen kannalta. Sanamuoto on käytännössä identtinen RakPL 3.1 §:n suojelun kohteita koskevan säännöksen kanssa. Säännöksen mukaan rakennusperinnön säilyttämiseksi voidaan suojele rakennuksia, rakennelmia, rakennusryhmiä tai rakennettuja alueita, joilla on merkitystä rakennushistorian, rakennustaiteen, rakennustekniikan, erityisten ympäristöarvojen tai rakennuksen käytön tai siihen liittyvien tapahtumien kannalta. Näin näiden säännösten osalta suojelukriteereitä voidaan pitää lähtökohtaisesti yhtenäisinä, mikä linjauksesimerkiksi evankelis-luterilaisen kirkkolain osalta omaksuttiin periaatteellisesti jo vuoden 1964 kirkkolaisissa.

Osin eri suojeleinstrumenttien ja muiden päätöksentekomenettelyjen soveltamisalojen rajat ovat varsin hienojakoisia ja epämääräisiäkin, mikä edellyttää huomattavaa erityisasiantuntemusta ja toisaalta eri viranomaisilta tarvittaessa myös aktiivisia toimenpiteitä erityisesti muutostilanteissa. Museovirastolla on keskeisin rooli eri lakien mukaisten suojeleinstrumenttien silloittajana sen toimiessa niin kirkkolakien kuin myös yleisen rakennussuojelun järjestelmän puitteissa asiantuntijaviranomaisena ja osin val-

ympäristöministeriössä ja Museoviraston lausunnon pakollisuus samoin kuin mahdollisuus saattaa suojele koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi olivat valiokunnan mielestä omiaan turvaamaan näiden näkökohtien huomioon ottamisen käytännössä. Mainittu vahvistusmenettely kuitenkin poistettiin laista rakennusperintölain muutoksella 1085/2020, joka tuli voimaan 1.1.2021. Tätä muutosta koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta viittasi vahvistusmenettelyyn tähän rooliin, korosti soveltamiskäytännön yhtenäisyyden merkitystä ja piti tärkeinä hallituksen esityksessä mainittuja keinoja, kuten koulutusta ja yhteisiä menettelytapoja, huolehdittaessa, ettei lain soveltaminen eriydy alueellisesti. PeVL 38/2020 vp, s. 2.

vontaviranomaisenakin. Huomionarvoista monesta säädöksestä koostuvassa järjestelmässä on sekin, että lain- ja suojeluinstrumentin valinta vaikuttaa myös osallistumis- ja muutoksenhakumahdollisuuksiin. Myös näihin kysymyksiin liittyy perusoikeusulottuvuus.

Edellä on tullut esiin lukuisiakin soveltamishaasteita ja erinäisiä epäjohtonmukaisuuksia, jotka ovat paljolti seurausta rakennusperinnön suojelun jakautumisesta niin moneen säädökseen. Kirkkolainsäädäntö on osin varsin mutkikasta, eikä se ole aivan kaikilta osin huippuunsa viritetty käsittelemään tulevaisuudessa todennäköisesti yhä useammin eteen tulevia kirkollisten rakennusten muutostilanteita. Toisaalta myös maankäyttö- ja rakennuslain ja rakennusperintölain välisen työnjaon ja ehkä myös korvaussäätelyyn kehittämiseksi voisi olla tarvetta. Yhden haasteen suojelusääntelyn kokonaisuuden tarkastelulle ja kehittämiseksi muodostaa myös se, että myös lainvalmistelulta ja -vastuu on tämän kokonaisuuden osien osalta jakautunut monelle eri taholle.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Arkkipiispa Johannes, Pyhän tilan käsite ortodoksisuudessa – pyhäkkö patristisessa ja kanonisessa perinteessä, s. 40–50 teoksessa Pyhäkkötyöryhmä (toim.), Ortodoksisten pyhäkköjen suunnittelu. Konferenssiraportti. Ortodoksisen kirjallisuuden julkaisuneuvosto 1992.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., uudistettu laitos. Edita 2018.
- Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka, Maankäyttö- ja rakennuslaki. Alma Talent 2020.
- Halttunen, Matti – Pihlaja, Pirjo – Voipio, Risto, Kirkkolainsäädäntö 2008. Kirkkolain, kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjestyksen kommentaari. Kirjapaja 2008.
- Heinilä, Aleksi, Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2017.
- Heinilä, Aleksi, Lumenvarastointipaikkojen ympäristöoikeudellinen ohjaus. Edilex 2020/31. Edita 2020. <https://www.edilex.fi/artikkelit/21366>, haettu 23.7.2021.
- Husa, Jaakko, Muinaisen oikeustradition ja nationalistisen oikeuden kohtaaminen – Konstantinopolin ekumeeninen patriarkaatti ja Turkki. Oikeustiede–Jurisprudentia 2008:XLI, s. 117–186.
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi – Hurmeranta, Jyrki – Wähä, Susanna, Maankäyttö- ja rakennuslaki. Rakennustieto 2018.
- Karhu, Juha, Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. Lakimies 2003, s. 789–807.
- Karhu, Juha, Tilannekohtainen oikeudellinen harkinta ja oikeuslähdeoppi, s. 25–38 teoksessa Tala, Jyrki – Wikström, Kauko (toim.), Oikeus – kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen. Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2005.
- Kirkkohallitus, Kirkollinen kulttuuriperintö kuuluu kaikille. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kulttuuriperintöstrategia vuoteen 2024, 10.10.2017. <https://evl.fi/plus/yhteiskunta-ja-kirkko/kulttuuriperinto/kulttuuriperintostrategia>, haettu 5.3.2021.
- Korte, Atte, Toimivaltarajojen jäykkyys viranomaistoiminnassa. Edilex 2015/38. Edita 2015. <https://www.edilex.fi/artikkelit/15815?>, haettu 23.7.2021.
- Lehtimäki, Terhi – Lyytinen, Hanna, Siunauskappeli rakennustyyppinä. Evankelis-luterilaisten seurakuntien siunauskappelit 1917–2000. Arkkitehtitoimisto Hanna Lyytinen Oy 2015. <https://www.kyppi.fi/to.aspx?id=117.9605>, haettu 20.2.2021.
- Leino, Pekka, Kirkkolaki vai laki kirkosta? Hallinto-oikeudellinen tutkimus kirkon oikeudellisista normeista ja niiden synnystä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2002.
- Mikkeli, Matti, Rakennuksen purkamislupa ja sen myöntämisedellytykset. Ympäristöjuriidikka 1/2017, s. 42–72.
- Museovirasto, Hautamuistomerkkien hoito. Museoviraston rakennushistorian osaston julkaisuja 24. Museovirasto 2003.
- Museovirasto, Hautausmaiden inventointiopas. Museoviraston oppaita ja ohjeita 13. Mu-

seovirasto 2015.

Museovirasto, Kirkollisten rakennusten hoito ja restaurointi. Museoviraston julkaisuja 11. Museovirasto 2020.

Mäenpää, Olli, Hallintolupa. Lakimiesliiton kustannus 1992.

Määttä, Tapio, Lakien väliset suhteet oikeudellisen ratkaisun teorian haasteena: ristiriitajattelu yhteensovittamismalliin. Lakimies 2013, s. 171–191.

Määttä, Tapio, Metodinen pluralismi oikeustieteessä ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät, s. 135–222 teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex 2015/45. Edita 2015. <https://www.edilex.fi/artikkelit/15891?>, haettu 23.7.2021.

Määttä, Tapio – Soininen, Niko, Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet. Lakimies 2016, s. 1028–1053.

Määttä, Tapio – Pölönen, Ismo, Pingpong-tulkintatilanteet ympäristöoikeudessa – esimerkkinä yleiskaavoituksen ja kaivosluvituksen ristiinkytkennät, s. 74–84 teoksessa Kolehmainen, Antti – Muhonen, Emmi (toim.), Matti Ilmari Niemi – Esineoikeuden järjestelmän rakentaja. Alma Talent 2018.

Niemi, Matti, Rakennuksen suojelun aiheuttamasta korvausvastuusta, s. 276–301 teoksessa Utriainen, Terttu (toim.), Lapin korkeakoulun oikeustieteiden osaston juhkakirja. Lakimiesliiton kustannus 1986.

Nokelainen, Mika, Vähemmistövaltiokirkon synty. Ortodoksisen kirkkokunnan ja valtion suhteiden muotoutuminen Suomessa 1917–1922. Suomen kirkkohistoriallinen seura 2010.

Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin, Uskonnon ja omantunnon vapaus, s. 413–458 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOYpro 2011.

Ortodoksisen kirkon kanonit selityksineen. Suom. Inkinen, Antti. Ortodoksisen kirjallisuuden julkaisuneuvosto 1980.

Pöyhönen, Juha, Uusi varallisuus oikeus. Talentum 2003.

Raivo, Petri, Maiseman kulttuurinen transformaatio. Ortodoksinen kirkko suomalaisessa kulttuurimaisemassa. Nordia Geographical Publications 1996.

Siitari-Vanne Eija, Rakennetun ympäristön suojelusta. Lakimiesliiton kustannus 1994.

Suomen ortodoksisen kirkon kulttuuriperintöstrategia 2015–2020. <https://www.ort.fi/suomen-ortodoksisen-kirkon-toimintaa-ohjaavat-asiakirjat/kulttuuriperintostrategia-2015-2020>, haettu 5.3.2021.

Tuori, Kaarlo, Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro 2007.

Tuori, Kaarlo – Lavapuro, Juha, Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus, s. 809–820 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOYpro 2011.

Vihervuori, Pekka, Oikeus ympäristöön (PL 20 §), s. 753–782 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOYpro 2011.

Wähä, Susanna, Maankäyttö- ja rakennuslain ja rakennussuojelulain soveltamisalojen tar-

kastelua oikeuskäytännön valossa, s. 105–154 teoksessa Määttä, Tapio (toim.), Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2007. Joensuun yliopisto, Kauppa- ja oikeustieteen tiedekunta 2007.

Virallislähteet

HaVM 15/2013 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kirkkolain muuttamisesta.

HE 45/1983 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennussuojelua koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 23/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 59/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ortodoksisesta kirkosta.

HE 101/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

HE 96/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta.

HE 19/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi.

HE 93/2019 vp, hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi annetun hallituksen esityksen (19/2019 vp) täydentämisestä.

HE 194/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle museolaiksi ja laiksi opetus- ja kulttuuri-toimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

HE 182/2020. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

Kirkkohallitus, Saman katon alle. Kirkkotilatyöryhmän mietintö kirkkotilojen kehittämistä yhteisöjen keskuksiksi. Suomen ev.-lut. kirkon julkaisuja 78. Kirkkohallitus 2019.

Kirkkohallitus, Kirkkohallituksen esitys 10/2020 kirkolliskokoukselle uudeksi kirkkolaiksi, laiksi evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta, laiksi evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitoksesta ja laiksi tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuisistaan annetun lain 2 §:n muuttamisesta sekä laiksi evankelis-luterilaisen kirkon eläkerahastosta. DKIR/907/00.08.00/2020.

Komiteanmietintö 1986:5. Kirkollisten rakennusten suojelutoimikunnan mietintö.

Museovirasto, Museoviraston lausunto Suomen ortodoksisen kirkon rakennuskannan karsimisesta dnro MV/19/05.00.02/2019, 22.11.2019. <https://www.museovirasto.fi/fi/ajankohtaista/ortodoksisesta-rakennuskannasta-luopuminen-on-suuri-menetys-kulttuuriperinnoelle>, haettu 21.6.2021.

PeVL 6/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

PeVL 4/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä kirkkolaiksi ja hallituksen esityksestä kirkkolaiksi annetun hallituksen esityksen täydentämisestä.

PeVL 38/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

SiVL 16/2013 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta.

Ympäristöministeriö, Asemakaavamerkinnot ja -määräykset. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarja, opas 12. Ympäristöministeriö 2003.

OIKEUSTAPAUKSET

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1997:89

KHO 17.11.2000 T 2965 (ATK)

KHO 2002:73

KHO 2002:74

KHO 3.10.2002 T 2365

KHO 12.12.2008 T 3237 (LRS)

KHO 2009:67

KHO 2014:17

KHO 3.12.2014 T 3844

KHO 27.5.2015 T 1383

KHO 17.9.2015 T 2447

KHO 2016:59

KHO 2017:114

KHO 2018:144

KHO 2018:151

KHO 2019:137

KHO 2020:54

KHO 2020:97

KHO 2020:158

LYHENTEET

dnro	diaarinumero
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (434/2003)
JäteL	jätelaki (646/2011)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KJ	evankelis-luterilaisen kirkon kirkkojärjestys (1055/1993)
KL	kirkkolaki (1054/1993)
L	laki
MML	muinaismuistolaki (296/1963)
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
OKJ	ortodoksisen kirkon kirkkojärjestys (174/2006)
OKL	ortodoksisesta kirkosta annettu laki (985/2006)
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	perustuslaki (731/1999)
RakPL	rakennusperinnön suojelemisesta annettu laki (498/2010)
RakSL	rakennussuojelulaki (60/1985)
RKY	Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt
SiVL	sivistysvaliokunnan lausunto

PRESERVATION OF ECCLESIASTICAL BUILDINGS AND RELATIONS BETWEEN STATUTES CONCERNING BUILDING PRESERVATION

The article analyses Finnish regulation concerning the preservation of ecclesiastical buildings in relation to the general system of building preservation. A notable feature of regulation in this field of law is that it consists of several statutes, and the relations between these are not always clear-cut. The general system of building preservation is split between the Land Use and Building Act (132/1999) and the Act on the Protection of the Built Heritage (498/2010). The scope of application between these statutes is primarily exclusionary but also partially overlapping. It is especially this overlap which gives rise to certain questions of interpretation in the choice between instruments under these two statutes. In addition to this, there is also specific legislation concerning the preservation of the ecclesiastical buildings of the Evangelical-Lutheran Church (The Church Act 1054/1993) and the Orthodox Church (the Act on the Orthodox Church 985/2006). This also means that the preservation of ecclesiastical buildings is simultaneously part of both environmental and church law.

There are thus four different statutes concerning building preservation, the relations between which need to be clarified. These relations are often not as explicit as they seem, even when they are defined in written law. The relevance of these relations is emphasized by the fact that changes in both ecclesiastical buildings themselves and in their status as ecclesiastical buildings seem to have become more common. The reuse, or even demolition of these buildings is not as unthinkable as it used to be. At the same time, ecclesiastical buildings are a significant part of built cultural heritage.

The legal definitions of ecclesiastical buildings in the Church Act and the Act on the Orthodox Church initially determine the scope of application of the church law in relation to the Act on the Protection of the Built Heritage. Ecclesiastical buildings under these statutes thus lie outside the scope of application of the Act on the Protection of the Built Heritage, whereas the provisions of the Land Use and Building Act overlap with church law. Preservation orders concerning ecclesiastical buildings may thus be given in town plans, for example.

It is however the changes in these buildings that seem to present the most considerable challenges to this system of many statutes. This system has not yet been fully tested in this regard and the article recognizes potentially problematic features in legislation that might need a reassessment.