

Asia: VN/4165/2022

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset huomionne rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettavasta laista.**

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän toteuttamisen ja käyttöönoton mahdollistavan lain säätäminen on lähtökohdiltaan ja tavoitteiltaan kannatettava ja tarpeellinen. Uudistus voisi onnistuessaan parantaa rakennettua ympäristöä koskevan tiedon käytettävyyttä, yhtenäisyyttä sekä saatavuutta.

Esitysluonnosta koskevan lausuntopyynnön ajoittaminen lomakauteen on vastoin hyvää hallintotapaa. Lakiuudistuksen sisältöön, vaikutuksiin ja kytkentöihin muihin lakeihin ja lakiuudistuksiin on ollut mahdotonta riittävällä tavalla paneutua johtuen lausuntoaikataulusta. Kuntien ja maakuntien asiantuntijat eivätkä myöskään luottamuselimet ole voineet riittävästi tai lainkaan käsitellä lakiuudistusta, vaikka voimaan tullessaan uusi laki muuttaisi mm. kaavoituksen toimintamalleja ja teknistä toteuttamistapaa, sekä vaatisi resursointia niin maakuntaliitoissa kuin kunnissakin. Asian kannalta keskeisten toimijatahojen ei siis ole ollut mahdollista riittävällä tavalla perehtyä asiaan ja antaa siitä palautetta. Kuulemisen tavoite ei ole toteutunut ja kuuleminen on ollut riittämätöntä.

Uudenmaan liitto näkee erittäin ongelmallisena sen, että samaan aikaan valmistellaan useampaa lakiuudistusta, jotka kaikki vaikuttavat samaan alueidenkäytön ja rakentamisen kokonaisuuteen, mutta kokonaisuutta ei ole otettu valmistelussa riittävästi huomioon eikä varmistettu sen toimivuutta. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistaminen käynnistyi kokonaisuudistuksena, mutta sittemmin samaan kokonaisuuteen vaikuttavia eri osateemoja on hajautunut eri lakiuudistuksiin. Koska uudistukset etenevät eriaikaisesti ja koska yhteentoimivuutta ei ole riittävästi varmistettu ja uudistusten kokonaisvaikutuksia arvioitu, on esityksen pohjalta hyvin vaikeaa ylipäättään hahmottaa kokonaisuutta ja varsinkaan saada kokonaiskäsitystä vaikutuksista alueidenkäytön ja rakentamisen prosesseihin ja kuntien ja maakuntaliittojen toimintaan. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän käyttöönoton konkreettiset vaikutukset keskeisten toimijoiden, eli tietojärjestelmään tietoa

tuottavien maakuntaliittojen ja kuntien toimintaan jäävät epäselviksi. Lisäksi lain valmistelu suhteessa RYTJ-tietojärjestelmän kehitysvaiheeseen tuntuu ylipäätään liian varhaiselta.

Koska eri lakien muodostaman kokonaisuuden toimivuutta ei ole varmistettu, on merkittävä riski, että jos aiemman alueidenkäytön ja rakentamisen kokonaisuuden yksittäinen palanen muutetaan, ei kokonaisuus enää jatkossa toimikaan. Onkin vakavasti pohdittava, ovatko osittaisten lakiuudistusten hyödyt niin merkittävät ja osoitettavissa niin kiistattomasti, että osittaisten uudistusten kannattaa edetä. Huolimattomasti valmisteltu palanen voi halvaannuttaa toimivan kokonaisuuden.

Lakiesityksessä kunnat ja maakuntien liitot velvoitetaan luovuttamaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmään kaavoitusta koskevia asiakirjoja. Tavoitteena on, että tiedot siirtyvät rakennetun ympäristön tietojärjestelmään ensisijaisesti teknisten rajapintojen kautta. Muutokset edellyttävät uudistuksia kuntien ja maakuntien tietojärjestelmiin. Uudenmaan liitolla on tekniset valmiudet toteuttaa esitetty tietojen luovutus, mutta kaikkien maakuntien ja kuntien kohdalla tilanne ei ole yhtä hyvä. Esitetyt uudistukset aiheuttavat kustannuksia ja luovat uudenlaista osaamistarvetta, mitä etenkin pienillä kunnilla ei välttämättä ole valmiina. On selvää, että valtion on varattava tarvittava tekninen ja rahallinen tuki ja riittävät resurssit muutosten läpiviemiseen sitä tarvitseville kunnille ja maakunnille. Teknistä tukea tulee olla saatavilla erityisesti alkuvaiheessa, kun aineistoja siirrytään tuottamaan yhteisissä tietomalleissa ja välittämään rakennetun ympäristön yhteiseen tietojärjestelmään.

#### **Yleiset huomionne maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetyistä muutoksista.**

Kaavoitus- ja rakentamislain (KRL) kokonaisuudistuksen valmistelun pilkkoutuessa keväällä 2022 eri lakeina eteenpäin vietäviksi osioiksi viesti ympäristöministeriöstä oli, että MRL:n alueidenkäytön osuus jää ennalleen. Nyt siihen ollaan kuitenkin tekemässä muutoksia näiden muiden lakiuudistusten kautta (kuten nyt RYTJ:n), joten myös alueidenkäytön osuuden sisältöä muutetaan pala palalta. Esimerkiksi nyt lausuttavana oleva esitys poistaa nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain suojelumääräykset, mutta selkeät perustelut ja vaikutusten arviointi tämän osalta puuttuu. Näitä muihin lakeihin tai muiden lakien ohjaamiin prosesseihin kohdistuvia muutoksia ja niiden vaikutuksia ei ole tuotu RYTJ-lain valmistelussa riittävän selvästi esiin. Vaarana on, että näihin muihin lakiuudistuksiin liittyvät kuulemiset eivät tavoita niitä, jotka seuraavat nimenomaan alueidenkäytön osuutta ja olettavat sen säilyvän ennallaan, kuten asia keväällä 2022 ympäristöministeriön taholta viestitettiin. On merkittävä puute, että alueidenkäyttölakia tulevassa muodossaan ei ole nähtävillä, eikä siitä järjestetä lainkaan kuulemista. Lainvalmistelu ei noudata valtioneuvoston ohjeita.

Esitysluonnoksessa maankäyttö- ja rakennuslain 29 §:n 2 momentin mukaan kaava esitetään valtakunnallisesti vakiomuotoisena kartalla. Kaavan esittäminen valtakunnallisesti vakiomuotoisena tarkoittaa sitä, että samankaltaisten kaavamerkintöjen esitystapa ja määräysten muotoilut ovat valtakunnallisesti yhtenäiset. Samalla uuden lainsäädännön ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tullessa käyttöön ympäristöministeriön ohjaavuus todennäköisesti kasvaa, kun kaavojen sisältö ja esitystapa enenevissä määrin määritellään rakennetun ympäristön tietojärjestelmän kautta. Vaikuttaa sitä, että jatkossa kaavoittajan liikkumavara räätälöidä kaavamääräyksiä pienenee. Tämä on merkittävä heikennys suhteessa nykytilanteeseen, jossa

alueiden ominais- ja erityispiirteiden sekä suunnittelun erilaisten tavoitteiden huomioon ottamiseksi on kaavamääräysten räätälöinti ollut mahdollista aina kulloisenkin suunnittelutarpeen mukaan.

Kunnat ja maakunnat ovat pitkin MRL-uudistusta nimenomaan korostaneet kaavoituksen joustavuuden säilyttämisen tärkeyttä. Uudistus ei lisää kaavoituksen sujuvuutta, jos ketterää ja tarkoituksenmukaista reagointia erilaisten alueiden erilaisiin alueidenkäytön ohjaustarpeisiin hankaloitetaan. Uudenmaan liitto edellyttääkin tietomallia laadittaessa huomioimaan Suomen maakuntien ja kuntien väliset eroavuudet niin ominaispiirteiden, suunnittelutarkkuuden kuin suunnittelutarpeiden osalta. Suunnittelukohteesta riippuen, yhtenäinen esitystapa ei välttämättä palvele tarkoitusta ja tulisikin tarkemmin arvioida, mahdollistaako yhteentoimiva tietomallimuoto sekä kaavakohteiden ja -määräysten vakiomuotoinen esitystapa tarkoituksenmukaisen, joustavan suunnittelun ja välittääkö se tarpeellisen tiedon tarkoituksenmukaisella tavalla. Tämä koskee myös pohjakarttoja. Joidenkin kaavamerkintöjen (kaavakohteiden) tulkinnan kannalta pohjakarttatieto on oleellinen, jolloin on tarpeen välittää tieto myös kaavan pohjakartasta. Erityisesti tämä korostuu yleispiirteisessä alueidenkäytön suunnittelussa, kuten maakuntakaavoituksessa.

Esitysluonnoksessa todetaan, että maakuntakaavat sisältävät usein sanallisia suunnittelu-, rakentamis- ja suojelumääräyksiä, joiden esittäminen kartalla ei ole tarkoituksenmukaista. Maakuntakaavoissa yleispiirteisimpänä kaavatasona sanallisen ohjauksen rooli voi olla hyvinkin merkittävä ja monesti niissä käytetäänkin yleisiä suunnittelumääräyksiä, jotka voivat koskea koko kaava-alueetta tai sen jotakin osaa, tai mahdollisesti jotakin teemaa tai teemakokonaisuutta. Yleiset määräykset voivat myös olla samaan aikaan voimassa kaavamerkintöihin liittyvien määräysten kanssa. Kaavan ohjausvaikutuksen kannalta keskeiset sisällöt eivät siten monilta osin näy merkintöinä kaavakartalla. Esimerkiksi Uudellamaalla maakuntakaavat on laadittu aiempaa strategisemmiksi mikä näkyy mm. yleisten suunnittelumääräysten merkityksen korostumisena. Jää epäselväksi, miten maakuntakaavan kaavan sisällön ja ohjausvaikutuksen kannalta erittäin merkittävät yleiset määräykset välittyvät uudessa, esityksen mukaisessa tilanteessa.

Esityksessä todetaan, että osa kaavamääräyksistä voidaan tarvittaessa esittää erillisenä asiakirjana. Esityksestä ei ilmene, minkälaisia tilanteita ja kaavamääräyksiä tämä voi koskea ja miten erillisessä asiakirjassa esitetyt kaavamääräykset näkyvät digitaalisessa toimintaympäristössä.

Esityksessä todetaan myös, että kaavamerkinnät, joihin kaavamääräyksen lisäksi on voinut liittyä esimerkiksi merkinnän selityksineen ja merkinnän kuvaus poistuisivat käytöstä ja ne korvautuisivat kaavakohteilla ja niihin liittyvillä kaavamääräyksillä. Tämä olisi merkittävä heikennys nykytilanteeseen, jossa merkinnän selityksellä, kuvauksella ja määräyksellä on kullakin ollut oma, selkeä roolinsa. Merkinnän kuvauksella on voinut avata merkinnän luonnetta ja tarkoitusta laajemmin, kun taas kaavamääräys on puolestaan ollut selkeästi juridinen alempitasoista kaavoitusta ohjaava instrumentti. Esitetty muutos sekavoittaisi kirjallisen ohjauksen merkitystä. Tilanne todennäköisesti johtaisi tulkintaepäselvyyksien lisääntymiseen, kun määräysten ja muiden kuvaavien tekstien rajapinta muuttuisi nykyistä häilyvämmäksi. Uudistuksessa ei ole otettu riittävällä tavalla huomioon suunnittelun todellisia tarpeita räätälöidä kaavan sisältöä ja esitystapaa

suunnittelutarpeiden mukaisesti ja erottaa selkeästi toisistaan kaavan juridisesti sitova ja muu sisältö.

Tietojärjestelmän informatiivisuus samaa aluetta koskevien eriasteisten kaavojen ohjausvaikutuksen välittymisen kannalta käyttäjälle jää epäselväksi. Tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi tulee varmistaa, että eri kaavatasojen ohjausvaikutus alempiasteiseen suunnitteluun on yksiselitteisesti tulkittavissa.

Esityksessä todetaan, että maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella lakiin lisättäisiin kaavojen digitalisaatiosta johtuvat muutokset. Kuitenkin muutoksia on kohdistettu myös sisältökysymyksiin. MRL:n pykälistä 30, 41 ja 57 poistetaan mahdollisuus antaa suojelumääräyksiä niin maakuntakaavoissa kuin yleis- ja asemakaavoissa. Kaavojen suojelumääräyksiä koskevia muutoksia ei ole perusteltu eikä vaikutusten arviointia ole laadittu. Lisäksi epäselväksi jää, miksi säädökset kohtuullisuudesta maanomistajalle ja korvausvelvollisuudesta on otettu pois (MRL 57 §). On aiheellisesta kysyä, onko rakennetun ympäristön tiedon digitalisaatiota koskeva laki oikea paikka muuttaa maankäyttö- ja rakennuslakiin liittyviä sisältökysymyksiä esimerkiksi em. muutosten osalta?

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella kaavat, valmistelussa olevat kaavat niiden laadinnan eri vaiheissa ja tonttijaot olisi toimitettava rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. On vaikea nähdä, mitä tarkoitusta palvelisi keskeneräisen, monesti hyvin luonnosmaisena ja alustavana aineiston toimittaminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Mitä tarkoitusta tämä palvelee, minkä toimijan tietotarpeisiin tällä vastataan? Tarkoittaako tämä myös sitä, että jo kaavaprosessin alkuvaiheessa luonnokset on sovittava järjestelmän kanssa yhteensopivaan tietomallimuotoon? Tämä kaventaisi huomattavasti suunnittelijan liikkumavaraa valita suunnittelutehtävän ja osallistamisen kannalta tarkoituksenmukaisimmat ja havainnollisimmat tavat laatia luonnos tai luonnosvaihtoehdot.

Mikäli esitys menisi esitetyssä muodossa eteenpäin, on lain tulkinnan avuksi syytä laatia asianmukaiset tulkintaoppaat epäselvyyksien välttämiseksi. Esimerkiksi kaavamerkintöjä koskevan terminologian muuttaminen tulee aiheuttamaan tulkintaepäselvyyksiä, kun samanaikaisesti on voimassa nykyisen lain mukaisia kaavamerkintöjä ja uuden lain mukaisia kaavakohteita.

#### **Yleiset huomionne koko esitysluonnoksesta.**

Periaatteellisella tasolla esitysluonnoksessa esitetyt tavoitteet ovat hyviä ja kannatettavia. Kokonaisuutta on kuitenkin esityksen perusteella vaikeaa hahmottaa. Esimerkiksi nykyinen kaavamerkintäasetus on tarkoitus kumota ja korvata uudella asetuksella, mutta koska uutta asetusta ei ole olemassa, on siihen mahdotonta ottaa kantaa ja kokonaisuus on jäsentymätön. Tämä on merkittävä puute, koska nyt nimenomaan pitäisi pystyä arvioimaan kaavojen esitystapaa ja merkintöjen ja määräysten muodostamaa kokonaisuutta tulevassa tilanteessa.

Alueidenkäytön suunnittelun digitalisaatiossa on tärkeää varmistaa, etteivät tekniset ratkaisut, kaavoituksen yhteismitallistaminen tai kaavan esitystavan vakioitu muoto rajoita tai ohjaa suunnittelua, vaan toimivat suunnittelun työkaluina. Kaavoituksessa tulee pystyä jatkossakin huomioimaan alueiden erilaiset olosuhteet ja käyttää kaavainstrumentteja joustavasti alueen omiin tarpeisiin vastaten.

On myös varmistettava, että kunnat ja maakunnan liitot saavat tehtäviensä edellyttämät viranomaistiedot, myös salassa pidettävät tiedot, jotka eivät kuulu julkisen tietopalvelun piiriin. Pykälässä 16 § on säädetty tietojen maksuttomuudesta, mutta tämä ei riitä poistamaan salausongelmaa. Maakunnan liiton ja kunnan tiedonsaantioikeus tulevassa tilanteessa tulee varmistaa.

Kuntaliitto on todennut lakiuudistuksen tietyiltä osin ylenkatsovan EU-lainsäädäntöä ja olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Uudenmaan liitto näkee tämän erittäin ongelmallisena. Perusteluja on tarkemmin avattu Kuntaliiton antamassa lausuntopalautteessa.

## Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettava laki

**Ovatko ehdotetun lain 5 §:ssä mainitut alueidenkäytöstä tallennettavat tiedot mielestänne kattavat?**

-

**Huomionne ehdotetun lain 13 §:ssä mainituista julkisessa tietopalvelussa jaettavista tiedoista.**

-

**Huomionne ehdotetun lain 14 §:n perusteella muulle kuin viranomaiselle teknisen rajapinnan avulla luovutettavista tiedoista (luonnos valtioneuvoston asetuksesta).**

-

## Muut huomiot

**Huomionne koko esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista.**

Lausuttavana oleva RYTJ-laki liittyy osaltaan myös maankäyttö- ja rakennuslain uudistuskokonaisuuteen. MRL on muodostanut alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen kokonaisuuden, mutta nyt sisältöä pilkkoutuu eri lakeihin ja niiden muodostama kokonaisuutta ei ole perusteltu ja kuvattu riittävästi, eikä riittäviä vaikutusten arviointeja ole laadittu. Asetuksiin viitataan, mutta niitä ei ole vielä tehty – vaikka ne vaikuttavat merkittävästi kokonaisuuteen. On hyvin vaikea hahmottaa miten muutokset vaikuttavat alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaukseen kokonaisuutena. On myös mahdotonta arvioida sitä, saavutetaanko lakiuudistukselle asetettuja tavoitteita. Vaikutusten arviointia on syytä täydentää.

Sekin, että tämän lausuntopalautteen jäsentäminen lausuntopyynnön (Lausuntopalvelun) otsikoiden mukaisesti on osoittautunut haastavaksi osoittaa, että alueidenkäytön ja rakentamisen

kokonaisuuden lainsäädännön uudistamisen hajauttamisella on merkittäviä riskejä kokonaisuuden kannalta. Lausunnon antajan on saatavilla olleen, osittain keskeneräisen ja pirstaloituneen aineiston perusteella hyvin vaikea hahmottaa, minkälaisia vaikutusketjuja eri lakien kenties pieniltäkin kuulostavilla muutoksilla voi kokonaisuuden toimivuuden kannalta olla.

### **Muut mahdolliset huomionne esitysluonnoksesta?**

Esitysluonnosta koskevan lausuntopyynnön ajoittaminen lomakauteen on vastoin hyvää hallintotapaa. Kireästä lausuntoajasta johtuen Uudenmaan maakuntahallituksella ei ole ollut mahdollisuutta käsitellä asiaa, joka voimaan tullessaan kuitenkin muuttaisi mm. kaavoituksen toimintamalleja ja teknistä toteuttamistapaa, sekä vaatisi resurssointia niin maakuntaliitossa kuin alueen kunnissa. Tämä lausunto annetaan Uudenmaan liiton maakuntajohtajan nimissä.

Lopuksi Uudenmaan liitto haluaa vielä tuoda esiin syvän huolensa lainvalmistelun laadun nykytilanteesta maassamme. Lainsäädäntöprosesseja leimaavat pirstaleisuus, epäjohtonmukaisuus, osaoptimointi ja kiire. Tulevaisuutta ei rakenneta tällaisella lainsäädännöllä.

Salmi Petra  
Uudenmaan liitto - maakuntajohtaja Ossi Savolainen