

Asia: VN/14985/2022

Lausuntopyyntö kunnossapitolain toimivuusarviointi -raportista

Lausunnonantajan lausunto

1. Onko toimivuusarviointi mielestänne riittävän kattava? Jos ei, mitä arvioinnista on jäänyt puuttumaan ja millaisia lisäselvitystarpeita tunnistatte?

Toimivuusarviointi on monipuolinen ja siinä joiltakin osin ehdotetaan jo ennakoivasti ratkaisuja selvitystyössä esille nousseisiin tai muuten yleisesti tunnistettuihin ongelmiin. Arviointiraportin sisältö onkin niin laaja-alainen, että eräät kunnossapidon ydinasiat osin hukkuvat uusiin sääntelyehdotuksiin aiheista, jotka eivät ehkä olisi kunnossapitolaissa säädettäviä. Niistä joko on jo sääntelyä muissa laeissa tai ne sopisivat Kuntaliiton näkemyksen mukaan paremmin säädettäväksi toisaalla tai lisäsääntelyä ei lainkaan tarvittaisi. Raportissa on kuvattu myös muita kuin lainsäädännöllisiä toimenpiteitä kunnossapidon kehittämiseksi.

Ympäristöministeriön ratkaisu rakennetun ympäristön lainsäädäntökokonaisuuden pilkkomisesta ja uudelleen ryhmittelystä tuo mukanaan haasteita rakennetun ympäristön suunnittelun, rakentamisen ja kunnossapidon ohjauksen koherenssiin. Toisaalta se mahdollistaa kenties paremmin toimivuusarvioinnissakin esille tulleen kunnossapidon suunnitelmallisuuden sääntelyn kehittämisen. Eräät esitetyt kehittämiskohteet saattaisivatkin soveltua yhdyskuntarakentamislakia paremmin säänneltäviksi joko alueidenkäyttölaissa tai yhdyskuntakehittämislakissa. Kuntaliitto pitää tärkeänä varmistaa, ettei nykyisestä maankäyttö- ja rakennuslaista muodostuvien kolmen eri lain osin eritahtinen valmistelu estä tarpeellisten säännösten sijoittamista lakikokonaisuuden toimivuuden kannalta tarkoituksenmukaisiin säädöksiin.

Kunnossapitolain uudistuksen taustaksi ei ole tehty lausuttavana olevan toimivuusarvioinnin lisäksi muita julkaistuja selvityksiä. Arvioinnissa tuotiin esille lukuisia asiakokonaisuuksia, joiden perusteellisemmalle selvittämiselle olisi tarve ennen lakiuudistukseen ryhtymistä.

Eräs kiireellisimmistä selvitystarpeista on lähinnä kunnossapidon suunnittelun parantamisen edellytyksenä olevat mahdolliset kirjaukset alueidenkäyttölakiin, jonka valmistelu on ollut jo käynnissä omassa valmisteluryhmässään. Muutoinkin toimivuusarvioinnissa todettujen eri lakien

välischen yhdyspintojen tunnistaminen ja mahdollisen uuden sääntelyn sijoittaminen kokonaisuuden kannalta vaikuttavimpaan lakiin on tarpeen tehdä viipymättä.

Kuten toimivuusarvioinnissa on todettu, kunnossapidon tiedonhallinnan parantaminen ja digitalisaation hyödyntäminen ovat tärkeitä kehittämiskohteita, joille olisi tarpeen luoda myös lainsäädännöllistä taustaa. Jotta sääntely olisi oikeasuhtaista, tarvitaan lisäselvityksiä kunnossapitotiedon keruun, käsittelyn, jalostuksen ja hyödyntämisen hyvistä käytännöistä ja teknisistä ratkaisuvaihtoehdoista. Olennaista on sovellusriippumattoman ja muun rakennetun ympäristön tiedon kanssa yhteen toimivan tiedon tuotanto ja hyödyntäminen.

Toimivuusarvioinnissa tuotiin esille tarpeita arvioida uudelleen jalkakäytävien talvikunnossapitovastuuta, ja muun muassa mahdollisen vastuunsiirron kustannusvaikutuksia. Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että jalkakäytävien talvikunnossapidon kustannuksia selvitetään perusteellisesti ennen kuin lähdetään arvioimaan vastuutahon muuttamista.

2. Mitä mieltä olette toimivuusarvioinnin havainnoista liittyen katujen ja yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapitoa koskeviin säännöksiin (lain luvut 2 ja 3)?

Toimivuusarvioinnissa varsin laajaa kannatusta – erityisesti muilta kuin kuntatoimijoilta – saanut jalkakäytävien talvikunnossapidon vastuun siirto kiinteistönomistajilta kunnalle sisältää useita kuntien kannalta ongelmallisia piirteitä. Ensinnäkin on laajasti hyväksytty, ettei kunnille tulisi säätää uusia tehtäviä lailla, ja jos näin tehtäisiin, niihin tulisi osoittaa kunnalle rahoitus. Jalkakäytävien talvikunnossapito olisi kunnalle huomattava uusi kustannuserä, jonka suuruutta tulee selvittää ennen enempää tähän liittyvää lainvalmistelua. Lisäksi kalusto, jota jalkakäytävien laajamittaisessa talvikunnossapidossa tarvittaisiin, on erilaista kuin ajoratojen kunnossapitoon käytetty. Jalkakäytävien kunnossapitoon soveltuu paremmin samantyyppinen pääsääntöisesti pienempi kalusto, mitä kiinteistöjen pihoilakin käytetään. Vastuun siirto aiheuttaisi myös merkittävän kunnossapidon urakoiden uusjaon ja urakkakokonaisuuksien ja konekannan käytön muutoksen. Jalkakäytävien kunnossapidon taso luultavasti myös laskisi nykyisestä, vaikka muuttuisikin tasalaatuisemmaksi, mikäli tehtävä säädettäisiin kunnalle verorahoitteisena. Kuntatalouteen ei kaivata uusia menokohteita.

Tonttiliittymien kunnossapitovastuun rajauksen selkeyttäminen laissa on tärkeää, ja erityisesti niissä tilanteissa, joissa tontin ja ajoradan välissä on erillinen jalankulku - ja pyöräilyväylä.

Kunnossapidon laatutaso ja esteettömyys on osin subjektiivinen käsite. On selvää, että liikuntaesteisten mahdollisuuksia liikkumiseen jalan tai eri apu-välineitä käyttäen myös talviolosuhteissa on tarpeen parantaa. Ei kuitenkaan ole realistista pyrkiä kesäolosuhteita vastaavaan kunnossapidon tasoon. Laatutaso voitaisiin määritellä nykyistä selkeämmin laissa, mutta poikkeukselliset olosuhteet tulee ottaa huomioon esimerkiksi maininnalla siitä, että laatutaso voidaan tilapäisesti alittaa. Esteettömyyden parantaminen talvikunnossapidossa lisää käsilumitöitä ja siten kustannuksia. Myös liikkujalla on vastuuta onnettomuuksien ja tapaturmien välttämässä.

Kiinteistölle kuuluvan kunnossapitovastuun todentaminen (lähinnä jalkakäytävien ja tonttiliittymien osalta) ja kunnan keinot puuttua laiminlyönteihin oli jäänyt toimivuusarvioinnissa vähälle huomiolle. Lain 16 §:n uhkasakko- ja teettämisuhkamenettely on näissäkin nopeasti eteen tulevissa akuuteissa tilanteissa tehoton seuraamus. Kevätaurinko ehtii hoitaa tekemättä jääneet työt ja voi vain toivoa, ettei kenellekään aiheudu vahinkoja. Tulisikin harkita myös tämän pykälän osalta mahdollisuutta säätää vastaava hallinnollinen virhe- tai laiminlyöntimaksu kuin toimivuusarvioinnissa on ehdotettu kadulla tehtävien töitä koskevien laiminlyöntien osalta.

Kuntaliitto yhtyy toimivuusarvioinnin havaintoihin lain 5–7 §:n osalta. Puhtaanapidon vastuut ja niiden rajat kaipaavat selkeyttämistä kautta linjan (9–11 §). Lisäksi on syytä ottaa huomioon yhteys jätelain roskaamissäännöksiin (mm. JL 74, 76 ja 77 §) sekä myös kertakäyttökäyttömuovien tuottajavastuuta koskeviin säännöksiin (mm. JL 48 a – 48 g §).

3. Mitä mieltä olette toimivuusarvioinnin havainnoista liittyen kaduilla ja yleisillä alueilla tehtävien töiden sääntelyyn?

Toimivuusarvioinnissa esille nousseet ja laajaa kannatusta saaneet kadulla tehtävien töiden uudet ohjauskeinot ovat kuntien kannalta keskeisimpiä muutosehdotuksia lakiin. Kaduilla tehtävät työt vaikuttavat lisääntyneen viime aikoina erityisesti kiihtyvän viestintäverkkorakentamisen vuoksi. Yhteisrakentamiseen tulisi voida velvoittaa nykyistä vahvemmin, sillä paikoin samalla alueella kaivetaan muutaman kuukauden välein. Se ei voi olla heikentämättä kadun rakenteita. Ongelmana ovat monin paikoin myös kohtuuttoman pitkän aikaa keskeneräisenä (viimeistelemättömänä) olevat työmaat. Kuntaliitto yhtyy toimivuusarvioinnissa esitettyihin perusteisiin (mm. liikenneturvallisuus, esteettömyys, katurakenteen kunnan säilyttäminen ja haitat - kuten pidentyneet matka-ajat ja vähentyneet asiakasvirrat liiketiloihin - kolmansille osapuolille) uusien ohjauskeinojen ja töiden suoritusta koskevien määräysten laiminlyöntien sanktioinnin säätämistarpeelle. Kunnalle on tarpeen säätää uutena ohjauskeinona oikeus ajoittaa kadulla tehtäviä töitä ja määrätä työstä vastaavalle välittömästi maksuun pantavissa oleva virhe- tai laiminlyöntimaksu määräysten vastaisesti tai ilmoittamatta tehdystä työstä.

Kunnan tulisi voida laatia kuntaa tai määrättyä aluetta koskevat yleiset ns. katutyömääräykset vastaavaan tapaan kuin kunta laatii rakennusjärjestyksen. Menettely yhdenmukaistaisi kadulla tehtävien töiden suorittamista, vähentäisi työmaakohtaisten määräysten tarvetta ja työmaista kadun käyttäjille aiheutuvaa haittaa. Tulisikin harkita myös mahdollisuutta säätää laissa (tai katutyömääräyksissä, jos niistä säädetään) katutöiden aikainen ajoradan, jalkakäytävän tai pyörätien minimileveys, joka tulisi aina olla liikennekäytössä.

4. Mitä mieltä olette muista toimivuusarvioinnissa esitetystä nykyisen lain kehittämistarpeista sekä esitetystä kokonaan uusista sääntelytarpeista?

Toimivuusarvioinnissa ehdotettiin harkittavaksi erillisen kadunpito päätöksen tekemistä jalankulku- ja pyöräilyväylien osalta jo alueen rakentamisen aikana ennen koko kadun käyttöönottoa. Ehdotus

asettaisi tonttien saavutettavuuden moottoriajoneuvoilla esim. jakelu- tai palveluliikenteen osalta epäselvään lainsäädännölliseen tilaan. Se myös todennäköisesti lisäisi rakennuskustannuksia, koska väyliä jouduttaisiin korjaamaan alueen valmis-tuttua. Nykyinen käytäntö, jossa kadunpito päätös tehdään eri liikkumistapojen osalta yhtenä päätöksenä, on selkeä ja tasavertainen.

Kunnossapitolaista puuttuu erillinen pykälä, jossa olisi määritelty laissa käytettävät käsitteet, joita sitten tarkemmin kuvattaisiin perusteluissa. Tämä on osaltaan johtanut moniin tulkinnanvaraisuuksiin ja muun muassa epäselvyyksiin eräiden kunnossa- ja puhtaanapitoon liittyvien vastuiden osalta. Nämä on toimivuusarvioinnissa varsin hyvin tunnistettu ja tarpeen ottaa lakivalmistelussa huomioon.

Toimivuusarvioinnissa on esitetty huomattava joukko mahdollisia uusia sääntelytarpeita, jotka vaikuttaisivat joko jo olevan osana sääntelyä eräissä muissa laeissa tai sopivan paremmin muualle kuin katujen ja yleisten alueiden kunnossapitoa säätelevään lakiin. Niiden myötä syntyy myös epäuskottava vaikutelma, että erityisesti katujen ja muiden yleisten alueiden kunnossapitoa koskeva sääntely voisi olla avainasemassa ratkaistaessa merkittäviä yhteiskunnallisia ongelmia, kuten ylipainosta johtuvat sairaudet, joiden juurisyyt ovat muualla.

Esille tuoduista mahdollisista uusista sääntelytarpeista yhdenvertaisuus ja tasa-arvo, kestävä kehitys, luonnon monimuotoisuus ja ilmastonmuutos sekä hyvinvoinnin edistäminen ovat Kuntaliiton näkemyksen mukaan ensisijaisesti muussa lainsäädännössä säädeltäviä asioita, jotka toki tarpeellisilta osin tulee ottaa kunnossapidossa huomioon. Myöskään hankintamenettelyistä ei ole tarpeen säätää kunnossapidon sääntelyn uudistuksen yhteydessä.

Tärkeimpiä nimenomaan kunnossapitolain (yhdyskuntarakentamislain) valmistelussa huomioon otettavia toimivuusarvioinnissa esille tuotuja uusia sääntelytarpeita ovat Kuntaliiton näkemyksen mukaan kunnossapidon suunnitelmallisuuden parantaminen, kunnossapitotiedon hallinnan ja digitalisaation edistäminen sekä osin uusien liikkumismuotojen huomioon ottaminen.

Kunnossapidon digitalisaation ja tiedonhallinnan minimivaatimukset tulisi lisätä lainsäädäntöön. Ajantasaisella tiedonhallinnalla on positiivinen vaikutus kunnossa- ja puhtaanapidon eri tehtäviin, tilastointiin, omaisuudenhallintaan, kunnossapidon suunnitteluun ja väylien kunnosta tiedottamiseen. Kunnossapidon tiedonhallinnan parantaminen tukisi myös kadunpitäjän mahdollisuuksia osoittaa hoitaneensa kunnossapitovelvoitteensa asianmukaisesti esimerkiksi vahingonkorvausvaatimustilanteissa.

Uusien sääntelyehdotusten joukossa on myös yli 75-vuotiaiden kiinteistön-omistajien (pientalot) tonttiliittymien maksuton talvikunnossapito kunnan toimesta. Eräät kunnat ovat ottaneet vapaaehtoisesti tehtävän hoitaakseen. Yleensä maksuton palvelu on luonnollisesti ollut asukkaille mieluinen, mutta kunnan kustannukset ovat lisääntyneet osin myös lisääntyneiden käsilumitöiden

vuoksi. Paikoin tehtävästä on luovuttu säästösyistä. Kuntaliitto ei kannata tehtävän osoittamista laissa kunnalle, vaikka siihen voidaan kannustaa hyvänä käytäntönä. Asiaan liittyy myös tietosuojanäkökulma.

5. Onko teillä muita terveisiä tai palautetta lainvalmistelua varten?

Työryhmän alustavan kokousaikataulun mukaan tavoite olisi käsitellä kaikki kunnossapitolain sisällölliset uudistustarpeet yhdessä työryhmän kokouksessa huhtikuussa 2024. Kuntaliitto pitää ehdotusta kohtuuttomana, mikäli tavoitteena on laadukas sääntely. Toimivuusarvioinnissa pidettiin nimenomaan tärkeänä, että kunnossapidon arvostusta parannetaan sekä lainsäädännössä että käytännössä.

Taipale Paavo
Suomen Kuntaliitto ry