

Asia: VN/36213/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi yhdyskuntarakentamislainsäädännön eriksi siihen liittyviksi laeiksi

1 luku Yleiset säännökset

Näkemyksenne luvusta 1

-

2 luku Viranomaiset

Näkemyksenne luvusta 2

-

3 luku Suunnittelu

Näkemyksenne luvusta 3

Lakiehdotus ei rajoitu voimassa olevan sääntelyn kokoamiseen yhdeksi laiksi, vaan se merkitsee suunnittelujärjestelmän sisäistä rajansiirtoa. Luonnoksessa katuja, viheralueita, teknisiä verkkoja ja hulevesien hallintaa koskeva sääntely kootaan omaksi kokonaisuudekseen, joka samalla määrittää uudelleen sen suhteen kaavoitukseen. Asemakaava säilyy edelleen toteutusta ohjaavana kehyksenä, mutta sen ja toteutuksen välinen yhteys muuttuu. Toteutus ei enää näydy kaavoituksen suoraviivaisena jatkeena, vaan omalakisena sääntely- ja päätöksentekotasona, jolla on oma toiminnallinen logiikkansa.

Muutos ilmenee useissa yksittäisissä ratkaisuissa. Yleisten alueiden suunnitelmia voidaan laatia samanaikaisesti asemakaavan kanssa, mikä purkaa aiempaa vaiheittaista etenemistä. Suunnitelmien muutoksenhaku rajataan pääosin rajanaapureihin ja viranomaisiin, mikä kaventaa niiden kytkentää laajempaan kaavalliseen harkintaan. Samalla suunnitelmien asemaa täsmennetään teknisen toteutuksen välineinä, ei enää kaavallisen sisällön jatkumona. Näiden ratkaisujen yhteisvaikutuksena kaavoitus ja toteutus eivät enää muodosta yhtenäistä, toisiaan jatkavaa prosessia, vaan niiden väliin piirtyy aiempaa selkeämpi institutionaalinen raja.

Lisäksi lakiehdotus vaikuttaa osallistumisen ja oikeusturvan uudelleenjäsentymiseen. Lakiluonnoksessa on nähtävissä kaksisuuntainen liike, jossa osallistumismahdollisuuksia laajennetaan samanaikaisesti, kun muutoksenhaun keinoja rajataan. Yhtäältä vuorovaikutusvelvoite ulotetaan koskemaan kaikkia yleisten alueiden suunnitelmia, ja suunnitelmien ymmärrettävyyttä vahvistetaan edellyttämällä käytännössä suunnitelmaselostuksen laatimista. Nämä toimet korostavat ennakoivaa osallistumista ja pyrkivät parantamaan osallisten mahdollisuuksia vaikuttaa suunnitteluun jo valmisteluvaiheessa.

Toisaalta muutoksenhakuoikeutta ehdotetaan rajattavaksi pääosin rajanaapureihin ja viranomaisiin. Taustalla on havainto, että toteutussuunnitelmia koskevia valituksia käytetään toisinaan välineenä asemakaavan ratkaisujen uudelleenarviointiin, mikä hidastaa hankkeiden etenemistä. Ehdotettu sääntely pyrkii siten erottamaan kaavallisen harkinnan ja teknisen toteutuksen toisistaan myös oikeussuojan tasolla.

Kokonaisuutena kyse on klassisesta jännitteestä osallistumisen ja hallinnollisen tehokkuuden välillä. Lakiluonnos siirtää painopistettä varhaisen vaiheen vuorovaikutukseen ja samalla rajoittaa jälkikäteistä oikeussuojaa. Tämä asettaa kysymyksen siitä, missä määrin osallistumisoikeudet toteutuvat tilanteessa, jossa muodollisia muutoksenhakekeinoja kavennetaan. Kysymys ei ole vain menettelytekninen, vaan liittyy perustuslailliseen tasapainoon osallistumisoikeuksien ja hallinnon toimivuuden välillä.

4 luku Rakentaminen

Näkemyksenne luvusta 4

-

Tulisiko katu- ja viheralueiden rakentamiselle asettaa määräaika, esimerkiksi 10 tai 15 vuotta yleisen alueen suunnitelman voimaan tulemisesta? Mitä vaikutuksia, etuja tai haittaa tällä olisi eri osapuolille? Esitysluonnoksessa ei ole asetettu tällaista määräaikaa.

-

5 luku Yleisen alueen käyttöön luovuttaminen ja lakkaaminen

Näkemyksenne luvusta 5

-

6 luku Kunnossapito

Näkemyksenne luvusta 6

Lakiehdotuksessa on havaittavissa huomattava ohjauksen luonteen muutos. Lakiluonnos vahvistaa kunnan roolia erityisesti kaupunkitilan operatiivisessa hallinnassa. Kyse ei ole pelkästään toimivallan täsmentämisestä, vaan ohjauksen logiikan siirtymästä. Kunnille ehdotetaan oikeutta antaa yleisiä käyttömääräyksiä, mahdollisuutta siirtää tai kieltää yleisillä alueilla tehtäviä töitä sekä uutta lupamenettelyä teknisten verkkojen sijoittamiselle. Lisäksi kunnossapitoon liitetään suunnitelmallinen velvoite kunnossapitosuunnitelman muodossa.

Näiden elementtien yhteisvaikutus ylittää hallinnollisen tarkennuksen tason. Sääntely painottaa aiempaa selvemmin tilan käytön koordinoitua ja eri toimijoiden välisten ristiriitojen hallintaa. Kaupunkitila jäsenyytään tällöin ennen kaikkea jaettuna infrastruktuurisena resurssina, jonka käyttöä kunta ohjaa jatkuvana operatiivisena tehtävänä pikemminkin kuin kertaluonteisen suunnitteluprosessin tuloksena.

7 luku Tekniset verkot

Näkemyksenne luvusta 7

Lain toimintaympäristön muutoksia kuvataan laajasti ja tavoitteita kuten ilmastonmuutos, energiantuotannon murros, kaupungistuminen, liikkumisen muutokset ja digitalisaatio tunnistetaan keskeisiksi kehityskuluiksi. Näiden tekijöiden merkitys jää kuitenkin sääntelyn tasolla pitkälti kuvailevaksi. Varsinaiset lakimuutosehdotukset eivät systemaattisesti jäsenyksiä kysymyksiksi järjestelmien resilienssistä, keskinäisriippuvuuksista tai häiriötilanteiden hallinnasta.

Tässä syntyy jännite, joka on perusteltua tuoda esiin myös periaatteellisella tasolla. Maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:ssä keskeiseksi tavoitteet edellyttäisivät, että yhdyskuntarakennetta tarkastellaan kokonaisuutena, jossa eri verkostot ja toiminnot kytkeytyvät toisiinsa ja jossa häiriöt saattavat kumuloitua. Nyt käsillä olevassa esityksessä tämä tavoite jää kuitenkin yllättävän vähälle huomiolle juuri siinä sääntelykokonaisuudessa, joka koskee fyysisen ympäristön toteutusta ja operatiivista hallintaa.

Tilannetta voi pitää paradoksaalisena. Samalla kun uudistus perustellaan ajantasaisuuden tarpeella ja muuttuneella toimintaympäristöllä, sen normatiivinen perusta ankkuroidaan keskeisesti hallitusohjelman tavoitteisiin, jotka painottavat sujuvuutta, prosessien nopeuttamista ja normien keventämistä. Sen sijaan lainsäädännön oma, jo vakiintunut peruslähtökohta – rakennetun ympäristön kokonaisvaltainen toimivuus ja turvallisuus – jää sivummalle eikä jäsenyksiä uudistuksen kantavaksi periaatteeksi.

Tämä raja on merkityksellinen, koska se ohjaa myös sitä, millaisiin ongelmiin sääntely pyrkii vastaamaan. Hulevedet ja tekniset verkot sisältyvät esitykseen, mutta ne näyttäytyvät pääosin yksittäisinä teknisinä osa-alueina. Niitä ei tarkastella osana toisiinsa kytkeytyvää infrastruktuurijärjestelmää, jonka häiriönsietokyky on keskeinen osa yhdyskunnan toimivuutta. Näin

ollen esitys tunnistaa toimintaympäristön muutokset, mutta ei käännä niitä täysimääräisesti sääntelyn rakenteellisiksi lähtökohdiksi.

Esitysluonnoksen luvussa 7 ehdotetaan säädettäväksi uusi lupamenettely teknisten verkkojen sijoittamiseen kunnan yleiselle alueelle. Tulisiko siirtyä uuteen lupamenettelyyn vai tulisiko teknisten verkkojen sijoittamisesta pysyä nykyisessä kuntakohtaisessa toimintatavassa? Lisätietoa vaihtoehdoista löydätte esitysluonnoksen luvuista 5 ja 7.

En osaa sanoa

8 luku Työ kadulla ja muulla yleisellä alueella

Näkemyksenne luvusta 8

Lakiluonnos tukee yhtenäistämisen sijaan sektoroitumista. Yhtenäistäminen kohdistuu ensisijaisesti menettelyihin, lupakäytäntöihin ja toimivaltasuhteisiin. Yhdyskuntarakenteen kokonaisuus jää sen sijaan pitkälti taustaksi, jota ei jäsennetä uudistuksen keskeiseksi kohteeksi. Tässä mielessä lakiluonnosta voidaan luonnehtia teknisen sektorin horisontaaliseksi standardoinniksi. Se kulkee sektorirajojen yli ja yhdenmukaistaa käytäntöjä, mutta ei pura eikä uudelleenmääritä sektoreiden välistä eriytymistä.

Tämä raja on merkityksellinen erityisesti suomalaisessa kontekstissa. Yhdyskuntarakenteen toimivuus on Suomessa perustunut siihen, että keskenään hyvin erilaiset kunnat ja kaupungit toimivat saman perusjärjestelmän sisällä. Järjestelmän vahvuus ei ole ollut yksityiskohtaisessa yhdenmukaisuudessa, vaan siinä, että kaavoitus, toteutus ja infrastruktuurin hallinta ovat muodostaneet suhteellisen yhtenäisen ajattelutavan, joka on kyennyt mukautumaan erilaisiin alueellisiin ja institutionaalisiin olosuhteisiin.

Lakiluonnos ei suoranaisesti murra tätä perinnettä, mutta se ei myöskään tue sen jatkumista. Siirtämällä painopistettä sektorikohtaiseen operatiiviseen hallintaan se voi epäsuorasti vahvistaa eriytymistä, erityisesti tilanteessa, jossa kuntien resurssit ja osaaminen vaihtelevat. Tällöin muodollisesti yhtenäinen sääntelykehys voi johtaa käytännössä eriytyviin toteutuksiin tai ainakin haasteisiin vastata lakiehdotuksen mukaisiin uusiin velvoitteisiin.

Esitysluonnoksen luvussa 8 ehdotetaan säädettäväksi nykyisen ilmoitusmenettelyn rinnalle uusi lupamenettely kunnan yleisillä alueilla tapahtuville töille. Lisäksi ehdotetaan annettavaksi kunnalle oikeus laatia yleisiä alueita koskevat käyttömääräykset, oikeus siirtää työn aloitusajankohtaa ja oikeus kieltää työ. Mitä ajatuksia ehdotus herättää? Lisätietoa vaihtoehdoista löydätte esitysluonnoksen luvuista 5 ja 7.

-

9 luku Hulevedet

Näkemyksenne luvusta 9

Luonnoksen laadinnan selvityksissä on ansiokkaasti tuotu esille nykyisiä haasteita ja jopa ongelmia hulevesien hallinnan osalta (s. 21–24). On kuitenkin valitettavaa, että hulevesien synnyn ehkäisyä ei ole käsitelty riittävästi, vaan painopiste on edelleen pääosin viivytyksratkaisuissa. Pelkkä viivytykseen keskittyminen ei pitkällä aikavälillä paranna tilannetta eikä edistä innovatiivisten, syntyä ehkäisevien ratkaisujen kehittämistä. Tämä on myös ristiriidassa tavoitteen kanssa lisätä kaupunkiympäristön vehreyttä.

On myönteistä, että tilantarve ja siihen varautuminen on nyt huomioitu selvityksissä koskien lakien laadintaa (s. 38). Samoin on hyvä, että lumen tilavaraukset on nostettu esille (s. 60). Käytännössä nämä varaukset ovat usein riittämättömiä, ja lumen sulaminen voi aiheuttaa lisäriskejä, mikäli varastointialueita ei ole mitoitettu ja suunniteltu asianmukaisesti.

Ilmastonmuutoksen aiheuttama kuivuus olisi tärkeää tuoda selkeämmin esille. Kun hulevesiä kerätään erilaisiin rakenteisiin, näitä vesiä voitaisiin hyödyntää myös kuivina kausina esimerkiksi kasteluvetenä. Nykytilanteessa pitkät kuivat jaksot, kuten usein heinäkuussa, johtavat siihen, että kasteluun käytetään vesijohtovettä. Tämä liittyy myös sivun 87 tavoitteisiin ja olisi syytä huomioida laajemmin.

Laadunhallinnan tavoitteiden esiin tuominen on erittäin tervetullutta ja kokonaisuutena hyvin kattavaa.

Sivu 91: On epäselvää, tarkoittaako esitetty muotoilu sitä, että kunta voisi määrätä kiinteistöt toimenpiteisiin myös vanhoilla alueilla, joissa hulevesien hallintaan ei aiemmin ole kiinnitetty huomiota. Mikäli näin on, olisi tärkeää todentaa ensin, onko kiinteistön hulevesimäärissä tapahtunut muutoksia. Esimerkiksi paikoitustilan lisääminen voi muuttaa hulevesien muodostumista verrattuna alkuperäiseen tilanteeseen. Jos muutoksia ei ole tehty, vaikuttaa kohtuuttomalta, että kunta voisi vaatia toimenpiteitä ilman perusteltua syytä.

Sivu 92: Yhteisjärjestelyn määrittämiseen tulisi sisällyttää kohtuullistamisperuste, jotta velvoitteet eivät muodostuisi epäsuhteisiksi kiinteistöjen erilaisiin lähtötilanteisiin nähden.

Lakiluonnoksessa otetaan laajasti kantaa hulevesimaksuihin ja niiden perimiseen myös tilanteissa, joissa kiinteistö ei ole liittynyt kunnan hulevesijärjestelmään. Tämä lähestymistapa vaikuttaa ongelmalliselta. Sen sijaan tulisi kannustaa kiinteistönomistajia käsittelemään ja hyödyntämään hulevesiä omalla tontillaan. Kannustimena voisi toimia esimerkiksi vapautus hulevesimaksuista. Nykyisin yleisin ratkaisu on johtaa hulevedet pois putkiston avulla, jolloin alueen ominaispiirteet jäävät huomioimatta eikä paikallisia, luonnonmukaisia ratkaisuja edistetä.

Huomiot lakipykäliin

54 § Hulevesien hallinnan yleiset tavoitteet Pykälässä ei edistetä hulevesien synnyn ehkäisyä, vaikka se olisi keskeinen osa kestävästä hulevesien hallinnasta. Mikäli painotus jää viivytykseen, ei tilanne parane eikä uusia ratkaisuja kehitetä. Tämä ei tue vihreän ja ilmastonkestävän kaupunkiympäristön tavoitetta.

56 § Kiinteistön hulevesien johtaminen Pykälä mahdollistaa vapautuksen johtaa vedet kunnan hulevesijärjestelmään, mutta tästä ei ole käytännön hyötyä, jos kiinteistö ei voi saada vapautusta hulevesimaksuista. Tämä ei kannusta kiinteistönomistajia kehittämään parempia, tontille sijoituvia ratkaisuja.

59 § Hulevesien hallinnan järjestäminen Sanamuoto ei kannusta etsimään vaihtoehtoisia ratkaisuja perinteisen hulevesiputkiston sijaan. Lakiin olisi syytä sisällyttää selkeämpi tuki luonnonmukaisille ja hajautetuille ratkaisuille.

10 luku Maksut

Näkemyksenne luvusta 10

-

11 luku Pakkokeinot ja seuraamukset

Näkemyksenne luvusta 11

-

12 luku Erinäisiä säännöksiä

Näkemyksenne luvusta 12

-

13 luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Näkemyksenne luvusta 13

-

Vaikutusten arviointi

A. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on arvioitu alustavasti yhdyskuntarakentamislain vaikutuksia. Vaikutusten arvioinnin parantamiseksi on tärkeää saada palautetta siitä, miltä osin arvioinnissa on täydennystarpeita.

Millaisena pidätte luonnoksessa esitettyä vaikutusten arviointia kokonaisuutena?

En osaa sanoa

B. Onko jossain vaikutusten arvioinnin osassa erityistä täydentämisen tarvetta?

-

C. Mihin itse näette yhdyskuntarakentamislain keskeisimpien vaikutusten kohdistuvan? Miten kuvailisitte keskeisimpiä vaikutuksia?

-

Muita näkemyksiä koko luonnoksesta hallituksen esitykseksi

Vapaa sana.

Yleistä

Lakiluonnos muuttaa yhdyskuntarakentamisen logiikkaa kolmella merkittävällä tavalla. 1) Se muuttaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän sisäistä rakennetta erottamalla toteutuksen aiempaa selkeämmin kaavoituksesta ja siirtämällä painopistettä kohti operatiivista hallintaa. 2) Samalla kunnan rooli vahvistuu nimenomaan kaupunkitilan käytön koordinoijana, mikä jäsentää yhdyskuntarakentamisen ennen kaikkea jatkuvana hallinnallisena tehtävänä, ei pelkästään suunnittelun jatkeena. 3) Tästä huolimatta uudistus jättää pitkälti käsittelemättä sen tason, jolla nämä muutokset lopulta konkretisoituvat: infrastruktuurijärjestelmien ja muun kaupunki rakenteen keskinäisriippuvuudet, niiden häiriönsietokyvyn sekä kriisitilanteiden toimintalogiikan. Näin ollen esitys samanaikaisesti selkeyttää järjestelmän rakenteita ja ohjausta, mutta tekee sen ilman, että rakennetun ympäristön toimivuutta määrittävä järjestelmätason näkökulma nousee uudistuksen kantavaksi periaatteeksi.

Muita näkemyksiä koko luonnoksesta hallituksen esitykseksi

Lakiesityksessä suunnittelun nykytila jäsennetään ja perustellaan valikoidusti ja yhtenäislainsäädännön taustaa tunnistamatta. Lakiehdotuksen perusteluissa toistuu tulkinta järjestelmästä, joka on perusratkaisuiltaan toimiva, mutta käytännön toteutuksessa hajautunut ja epätasainen. Ongelmat paikannetaan ennen kaikkea sääntelyn pirstaleisuuteen, kuntien välisiin eroihin, digitalisaation näkökulmasta vanhentuneisiin menettelyihin sekä resurssien ja käytäntöjen vaihtelevuuteen. Tällainen kuvaus luo vaikutelman alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä, joka ei edellytä perusteellista uudelleenarviointia, vaan pikemminkin hallittua yhtenäistämistä ja selkeyttämistä.

Tämä lakiehdotuksen perusteluissa esitetty kehystys on retorisesti merkittävä, koska se ohjaa lukemaan ehdotetut muutokset ensisijaisesti teknisinä ja hallinnollisina parannuksina. Samalla se kuitenkin peittää alleen sen, että esitykseen sisältyy myös rakenteellisesti merkittäviä ratkaisuja. Lupamenettelyjen käyttöönotto, kunnallisen ohjauksvallan vahvistaminen ja muutoksenhaun rajaaminen eivät ole pelkästään järjestelmän hienosäätöä, vaan ne vaikuttavat suoraan siihen, miten

toimivalta, vastuu ja oikeussuoja jakautuvat eri toimijoiden kesken. Näin ollen uudistus näyttäytyy samanaikaisesti sekä jatkuvuutta korostavana että järjestelmän sisäisiä painopisteitä siirtävänä.

Nylund Päivi
Oulun yliopisto