



Uudenmaan liitto
Nylands förbund

**Kannanotto MRL-uudistuksen prosessiin:
Siirtymäsäännökset, lain valmistautumisaika ja
lausuntoaika sekä -aineistot**

Laatijana Uudenmaan liitto ja alueen
kuntien kaavoittajia, päivitetty 30.6.2021



Mitä tämä prosessikannanotto koskee?



- Tämä prosessikannanotto koskee maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) uudistuksen prosessia alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän osalta.
- Lain valmistelusta kantautuneiden alustavien tietojen mukaan uusi laki olisi tulossa voimaan ilman riittäviä siirtymäsäännöksiä ja ilman riittävää valmistautumisaikaa lain antamisen ja sen voimaantulon välillä.
- Kannanotto koskee myös ennakoitua lausunnonantoaikataulua ja -aineistoja. Riittäviä vaikutusten arviointeja lakiin ja sen merkitykseen perehtymiseksi ei ole ollut ainakaan vielä toistaiseksi saatavilla.
- Uudenmaan liitto ja Uudenmaan kuntien kaavoittajat ovat valmistelleet yhdessä kannanottoja ja tehneet muuta vaikuttamistyötä MRL-uudistukseen liittyen jo vuodesta 2019 lähtien. Edellisen kannanottomme lakiuudistuksen sisältöön liittyen olemme toimittaneet keväällä 2021, ja se on edelleen ajankohtainen.

Prosessikannanoton perusteet ja tausta



- **Lakiehdotus sisältää useita ongelmakohtia paitsi sisällön, myös prosessin osalta.** Tämänhetkisten pykäläluonnosten ja lain valmistelusta kantautuneiden tietojen perusteella uudistus prosesseineen ei Uudenmaan kaavoituksen näkökulmasta toteuta sille asetettuja tavoitteita eikä mahdollista hallittua siirtymää uuden lain mukaiseen suunnittelujärjestelmään.
- **Uhkana on järjestelmän sekavuus, kaavoituksen hankaloituminen, resurssipula, hankkeiden hidastuminen ja sitä kautta keskeisten sisällöllisten tavoitteiden (esim. hiilineutraalisuus, kilpailukyky) saavuttamisen vaikeutuminen.**
- Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) vaikuttaa merkittävästi alueiden kehittämisedellytyksiin, kuntien, liittojen ja ELY:n tehtäviin ja resursseihin sekä hallitusohjelman toteuttamisedellytyksiin.
- Kireään lausuntoaikatauluun valmistautumista uusien päättäjien kanssa sekä kantojen muodostamista hankaloittaa se, että **missään vaiheessa lakimuutoksesta ei ole saatu nähtävälle aineistokokonaisuutta, josta kokonaiskuva hahmottuisi,** ainoastaan irrallisia ja eri aikoina tehtyjä pykäläluonnosversioita osakokonaisuuksista. Merkittävistä siirtymäsäännöksistä ei ole nähty edes alustavia luonnoksia, vaan olemme olleet valmistelun suullisten tietojen varassa.
- Myöskään **muuhun lainsäädäntöön kohdistuvia muutostarpeita** MRL-uudistuksen johdosta ei ole kokonaisuutena esitetty.

Kuulemamme mukaan lakimuutos on tulossa voimaan ilman riittäviä siirtymäsäännöksiä - mutta siirtymäsäännökset tarvitaan!



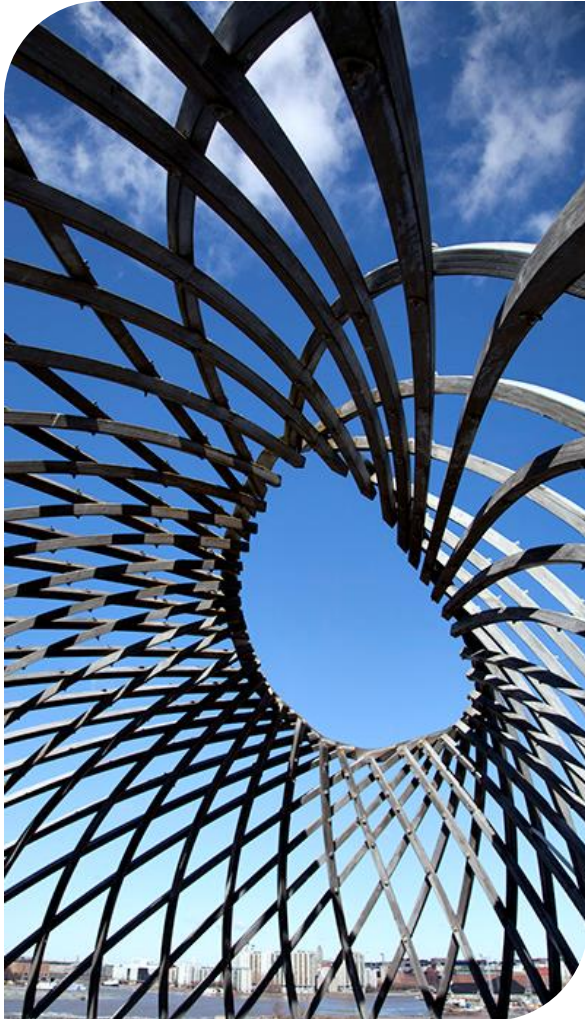
On erittäin tärkeää, että lain valmistelussa

- varmistetaan kuntien ja maakuntien pidemmän tähtäyksen kehittämisedellytykset ja kaavoituksen sujuvuus
- tunnistetaan uuden lain kokonaisvaikutukset kaikilla kaavatasoilla
- varmistetaan hallittu siirtymä uuden lain mukaiseen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään asianmukaisilla siirtymäsäännöksillä

Kokonaisarviota siitä, miten lain voimaantulo ilman riittäviä siirtymäsäännöksiä vaikuttaisi eri toimijoihin ja kaavaprosesseihin ei ole tehty tai ainakaan sitä ei ole julkisuuteen kerrottu.



Vaadimme riittäviä siirtymäsäännöksiä ja siirtymäaikaa!



On merkittävä riski, että kaavoitus ylikuormittuu, kun:

- valmistautumis- ja siirtymäaikojen puuttuessa toiminnot pitää sopeuttaa uuteen tilanteeseen välittömästi
- tilanteen perkaaminen ja avaaminen osallisille uuden lain vaikutusten ja myös voimassa olevien kaavojen osalta vie merkittävästi resursseja
- näiden siirtymäsäännöksiin ja voimaan tuloon liittyvien epäselvyyksien lisäksi uudet tehtävät (mm. maakuntakaavoitukselta kunnille siirtyvät seudulliset selvityselvoitteet sekä pakollinen ja paljon nykyistä MAL-yhteistyötä enemmän suunnittelu- ja selvityskapasiteettia vaativa uusi kaupunkiseutusunnitelma) edellyttäisivät merkittäviä lisäresursseja, joiden saatavuudesta ei ole mitään tietoa.
- lisäksi oikeuden ennakkotapaukset uuden lain soveltamisesta puuttuvat, mikä vaikeuttaa ratkaisuiden ennakoimista ja kuormittaa sekä kaavoittajia että oikeusasteita. On todennäköistä, että myös kaupunkiseutusunnitelmasta muodostuisi uusi valitustaso, joka kuormittaisi entisestään hallinto-oikeuksia ja kuntien valmistelua.

Vaadimme, että näin merkittävään uuteen lakiin tulee sisältyä riittävät siirtymäsäännökset ja -ajat, vähintään kuten aiemmassa lakiuudistuksessa v. 2000 ([linkki nykyisen MRL:n voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiin](#)).

Lain taannehtiva soveltaminen maakuntakaavoihin vaikuttaa myös kuntakaavoitukseen

Lain valmistelusta toukokuussa 2021 kantautuneiden tietojen mukaan uusi maankäyttö- ja rakennuslaki koskisi voimaan tullessaan takautuvasti myös jo lainvoimaisia maakuntakaavoja. Tällä olisi vaikutuksia myös kuntakaavoitukseen.

- **Laki vaikuttaisi lainvoimaisiin maakuntakaavoihin muuttamalla oikeusvaikutuksettomiksi (käytännössä kumoamalla) niistä merkittäviä osia.**
 - Osa voimassa olevien maakuntakaavojen merkinnöistä ei enää oikeusvaikutteisina ohjaisi kuntien kaavoitusta ja muuta viranomaistoimintaa (olettaen, että pykäläluonnokset maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuuksien rajaamisesta nykyiseen verrattuna tulisivat voimaan).
 - Oikeusvaikutuksettomiksi muuttuisivat pykäläluonnosten mukaan esim. seuraavat aiheet: seudullinen yhdyskuntarakenne, seudullisesti merkittävä kauppa, energiantuotannon alueet, puolustusvoimien alueet, taajamien ulkopuoliset elinkeinoalueet sekä luonnonvarojen alueet.
 - Jäljelle jääneiltä osin maakuntakaava olisi edelleen oikeusvaikutteinen.
- **Maakuntakaavoituksesta poistuvilla teemoilla, kuten kaivoksilla, on merkittäviä seudullisia vaikutuksia. Nämä tulisivat jatkossa yksittäisten kuntien kaavoituksessa ratkaistaviksi. Tämä uhkaa alueiden kehittämistä ja hankkeiden toteutumista ja vie valtavasti aikaa ja resursseja kunnilta.**

Lain taannehtiva soveltaminen maakuntakaavoihin ei kuulosta oikeusvaltiolta

Lakimuutoksen taannehtiva vaikutus nykyisiin lainvoimaisiin maakuntakaavoihin tarkoittaisi, että

- luottamuselimissä päätetty ja oikeusasteissa ratkaistu maakuntakaavojen sisältö mitätöitäisiin jälkikäteen jopa parilta vuosikymmeneltä – **mitä tämä aiheuttaa luottamukselle, sopimuksille ja ennakoinnille** (mm. investoinnit), joita on tehty päätösten ja oikeusratkaisuiden varaan? **Takautuvasti vaikuttava lakiuudistus vesittää koko järjestelmän uskottavuuden.**
- **valtava määrä kuntien, maakuntien, kansalaisten, oikeusasteiden ja päättäjien osaamista ja työpanosta pyyhkiytyisi pois.** Suunnittelun osapuolet, päättäjät, maanomistajat ja muut osalliset ovat yhdessä hakeneet ratkaisuja ja päättäneet kunnan resurssien kannalta mahdollisista hankkeista ja investoinneista voimassa olevan lain pohjalta. Nyt näiltä viedään pohja pois.
- osin oikeusvaikutteinen ja osin oikeusvaikutukseton maakuntakaava olisi **erittäin sekava kokonaisuus**, jonka vaikutuksia on vaikea ymmärtää kokonaisuutena - jopa asiantuntijoiden, muista osallisista puhumattakaan.

Vaadimme

- **ensisijaisesti, että maakuntien liitoissa tulee säilyttää nykyiseen tapaan mahdollisuus määrittää kaavojen sisältö ja oikeusvaikutteisuus kuntien kanssa yhdessä tunnistettujen, vähintään seudullisesti merkittävien ohjaustarpeiden perusteella.**
- **toissijaisesti, mikäli tulevien maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuutta rajattaisiin pykäläluonnosten mukaisella tavalla, että uuteen lakiin sisällytetään riittävät siirtymäsäännökset.**
- **että uutta lakia ei tule taannehtivasti soveltaa lainvoimaisiin maakuntakaavoihin. Pidämme sellaista vaikutusta oikeusjärjestelmämme vastaisena.**



Lain taannehtiva soveltaminen lainvoimaisiin maakuntakaavoihin herättää kysymyksiä...



Täyttääkö maakuntakaavaratkaisu enää kaavalle alun perin asetettuja tavoitteita ja kaavan sisältövaatimuksia, jos osa sisällöstä karsiutuu pois?

Onko maakuntakaavan kokonaisuus enää looginen ja ovatko sen vaikutukset hyväksyttäviä, kun merkittävä osa sisällöstä on poistettu ainakin näennäisen mielivaltaisesti?

Voiko typistetty maakuntakaava edelleen ohjata kuntakaavoja oikeusvaikutteisena? Onko sen ohjausvaikutus enää tarkoituksenmukainen?

Mitä tarkoitusta palvelee seudullisen yhdyskuntarakenteen oikeusvaikutteisen ohjauksen poistaminen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä? Eikö se ole esimerkiksi ilmastotavoitteiden ja kestävä kehityksen periaatteiden vastaista?

Miten hallitusohjelmaankin kirjattuja hiilineutraalisuuteen ja kansainväliseen kilpailukykyyn liittyviä tavoitteita voi edistää, jos lainvoimaisista maakuntakaavoista poistuvat oikeusvaikutukset näiden tavoitteiden kannalta keskeisiltä teemoilta (ja jatkossa näitä ei maakuntakaavoissa käsiteltäisi lainkaan)?

Kuinka merkittäviä riskejä syntyy kuntien kaavoituksen ja erilaisten hankkeiden etenemiselle, kun osa maakuntakaavan sisällöstä käytännössä häviää? Lisääntykö kaavoitukseen ja kaupunki(kunta)kehitykseen liittyvä epävarmuus? Mitä tämä tarkoittaa kilpailukyyn kannalta?

Mikä on eri toimijoiden oikeusturva? Kuka maksaa jo vireillä olevat rakentamishankkeet, jos kaavalliset valmiudet niiden toteuttamiseksi katoavat? Mitä tarkoittaa vireillä olevien hankkeiden kannalta, jos on esimerkiksi tehty investointeja alueeseen, joka muuttuikin elinkeinojen (esim. kaivos) alueesta "kaavattomaksi" alueeksi? Oikeusvaikutuksettomiksi muuttuneisiin maakuntakaavan varauksiin ei voi perustaa investointipäätöksiä.

Kunnat ja kuntayhtymät ovat sitoutuneet suurin investointeihin mm. palveluverkossa ja kunnallistekniikassa, esim. vesi- ja jätevesihuollon osalta. Mikäli kaavoituksen kautta rakennettu oikeudellinen kehikko yhtäkkiä lakkaa jollain alueella olemasta voimassa, miten turvataan taloudellisesti järkevä ja kustannustehokas suunnittelu ja toteutus, jos joudutaan vuosien epäselvään vaiheeseen?

Mitä esimerkiksi maakuntakaavojen kaupan ratkaisujen oikeusvaikutusten taannehtiva kumoaminen tarkoittaa voimassa tai muutoksenhakuprosessissa olevien kuntakaavojen kaupan ratkaisujen kannalta?

Lakimuutoksen voimaantulo kireällä aikataululla aiheuttaa merkittäviä riskejä



- Uuden lain on kaavailtu tulevan voimaan vuoden 2023 alusta. Hallituksen on ennakoitu antavan esityksensä uudeksi laiksi vuoden 2022 aikana.
- Aikataulu vaikuttaa mahdottomalta ottaen huomioon lainsäädännön merkittävät vaikutukset ja muutokset, joita voimaantulo aiheuttaa ja joihin tulisi olla riittävästi aikaa valmistautua.
 - Laki toisi nähdyssä muodossaan kaavoitusorganisaatioille (kunnat ja maakuntien liitot) **paljon uusia tehtäviä ja velvoitteita** mm. kaavojen tietomallimuotoisuuteen liittyen. Tämä tulee aiheuttamaan valtavaa lisäkoulutus- ja resurssitarvetta.
 - Lain voimaantulo ilman mahdollisuutta riittävään valmistautumiseen **aiheuttaisi kaottisen tilanteen johon kaavoituksen jo ennestään tiukat resurssit eri tasoilla eivät riitä**. On selvää, että tämä tulee hidastamaan entisestään kaavojen ja hankkeiden etenemistä, kenties jopa halvaannuttamaan kaavoituksen joksikin aikaa. Julkiset organisaatiot eivät pysty samanaikaisesti vastaamaan sekä merkittävästi muuttuneeseen tilanteeseen, uusiin velvoitteisiin että huolehtimaan perustehtävistään.
 - Kunnissa ei voida ottaa kaavoitukseen liittyviä, mahdollisten riittämättömien siirtymäsäännöksien ja –aikojen aiheuttamia lainvastaisuusriskejä.

Vaadimme riittävää valmistautumisaikaa lain antamisen ja voimaan tulon välissä!



Vaadimme että:

- **lakimuutoksen voimaantuloon liittyen varmistetaan riittävä valmistautumisaika (aika lain antamisen ja sen voimaantulon välissä), sillä muutos vaikuttaa koko alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään ja kaikkiin suunnittelutasoihin valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista maakuntakaavaan ja kuntakaavoihin.**
- **eri toimijoiden tehtävät ja työnjako selkeytetään** hyvissä ajoin ennen kuin uuteen järjestelmään siirrytään, jotta eri kaavoitusorganisaatiot ja muut toimija- ja osallistajat pystyvät varautumaan tulevaan tilanteeseen mm. resurssien ja digitalisaation osalta.
- **kaavoitusorganisaatioille järjestetään riittävästi tukea** (koulutukset, oppaat jne.) lain soveltamiseen ja eri organisaatioiden rooleihin ja tehtäviin liittyen.



?!?!?!?

Arvioituja riskejä

Uuden lain, liian lyhyen valmistautumisajan sekä siirtymäsäännösten puutteiden synnyttämän sekavan ja epävarman tilanteen merkittävimpiä vaikutuksia ovat mm.:

- Kaavoituksen ja oikeuslaitosten ylikuormittuminen
- Vireillä olevien kaavojen etenemisen hidastuminen
- Vireillä olevien kaavojen hyväksyttävyyteen liittyvien epävarmuuksien lisääntyminen
- Uusien kaavojen aloittamisen lykkääntyminen
- Epäselvyydet muutoksenhakuprosessissa olevien kaavojen osalta
- Hankkeiden toteuttamisen pitkittyminen tai estyminen
- Jo tehtyjen sopimusten raukeaminen ja investointien vaarantuminen
- Uusien investointien riskitasojen nouseminen ja toteutumisen vaarantuminen, kilpailukyvyen heikentyminen
- Ilmastotoimien hidastuminen tai lykkääntyminen
- Luottamuksen heikentyminen koko suunnittelujärjestelmää kohtaan

MRL-uudistuksen lausuntopyynnöt tulee ajoittaa oikein ja lausuntovalmistelulle antaa riittävästi aikaa ja tukea



Uudet vaaleissa valitut kuntapäättäjät pääsevät aloittamaan vasta elo-syyskuussa ja maakuntapäättäjät syys-lokakuussa. Mikäli lakiuudistus tulee lausunnoille elo-syyskuussa, niin uusien päättäjien on mahdotonta aidosti perehtyä lakiuudistukseen, sen merkitykseen ja vaikutuksiin. Herää kysymys, onko lausunnoilla todellista merkitystä, kun edellytykset niiden valmisteluun ovat näin heikot.

Vaadimme että:

- **Lausuntojen valmistelijoilla ja uusilla päättäjillä on riittävästi aikaa ja riittävän selkeät ja kattavat aineistot perehtyäkseen lakiluonnokseen ja muodostaakseen siitä kantansa.**
- **Näkemyksemme mukaan lausunnon antamisen tueksi tulisi olla saatavana mm.**
 - lakiuudistuksen tavoitteiden toteutumisen arviointi
 - lakiuudistuksen vaikutusten arviointi sisältäen mm. muun lainsäädännön muutostarpeet, vaikutukset eri ryhmiin.
 - kuvaus siitä, mitä uusi laki tarkoittaa eri toimijoiden tehtävien kannalta
 - kuvaus siitä, mitä uusi laki tarkoittaa nykyisten voimassaolevien kaavojen ja nykylain soveltamismenettelyiden kannalta
 - kuvaus siitä, minkälaisia vaikutuksia uuden lain voimaantulo ajateltujen siirtymäsäännösten puitteissa aiheuttaa

Vasta riittävien lakimuutosta ja sen vaikutuksia koskevien arviointien jälkeen voidaan tehdä johtopäätöksiä siitä, saavutetaanko esityksellä asetetut tavoitteet ja onko muutosta ylipäättään mahdollista viedä eteenpäin esitetystä muodosta.

Kannanoton vaatimukset koottuna

Vaadimme että:

Siirtymäsäännöksiin liittyen:

- näin merkittävään uuteen lakiin tulee sisältyä **riittävät siirtymäsäännökset ja -ajat**, vähintään kuten aiemmassa lakiuudistuksessa v. 2000
- ensisijaisesti, että maakuntien liitoissa tulee säilyttää nykyiseen tapaan mahdollisuus määrittää kaavojen sisältö ja oikeusvaikutteisuus kuntien kanssa yhdessä tunnistettujen, vähintään seudullisesti merkittävien ohjaustarpeiden perusteella.
- toissijaisesti, mikäli tulevien maakuntakaavojen oikeusvaikutteisuutta rajattaisiin pykäläluonnosten mukaisella tavalla, että uuteen lakiin sisällytetään riittävät siirtymäsäännökset.
- **että uutta lakia ei tule taannehtivasti soveltaa lainvoimaisiin maakuntakaavoihin. Pidämme sellaista vaikutusta oikeusjärjestelmämme vastaisena.**

Valmistautumisaikaan liittyen:

- lakimuutoksen voimaantuloon liittyen varmistetaan **riittävä valmistautumisaika**, sillä muutos vaikuttaa koko alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään ja kaikkiin suunnittelutasoihin valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista maakuntakaavaan ja kuntakaavoihin.
- eri toimijoiden **tehtävät ja työnjako selkeytetään hyvissä ajoin** ennen kuin uuteen järjestelmään siirrytään, jotta eri kaavoitusorganisaatiot ja muut toimija- ja osallistajat pystyvät varautumaan tulevaan tilanteeseen mm. resurssien ja digitalisaation osalta.
- kaavoitusorganisaatioille järjestetään **riittävästi tukea (koulutukset, oppaat jne.)** lain soveltamiseen ja eri organisaatioiden rooleihin ja tehtäviin liittyen.

Lausuntoaikaan ja –aineistoihin liittyen:

- Lausuntojen valmistelijoilla ja uusilla päättäjillä on **riittävästi aikaa ja riittävän selkeät ja kattavat aineistot** perehtyä lakiluonnokseen ja muodostaakseen siitä kantansa.
- Näkemyksemme mukaan lausunnon antamisen tueksi tulisi olla saatavana
 - lakiuudistuksen tavoitteiden toteutumisen arviointi
 - lakiuudistuksen vaikutusten arviointi sisältäen mm. muun lainsäädännön muutostarpeet, vaikutukset eri ryhmiin.
 - kuvaus siitä, mitä uusi laki tarkoittaa eri toimijoiden tehtävien kannalta
 - kuvaus siitä, mitä uusi laki tarkoittaa nykyisten voimassaolevien kaavojen ja nykyisin soveltamismenettelyiden kannalta
 - kuvaus siitä, minkälaisia vaikutuksia uuden lain voimaantulo ajateltujen siirtymäsäännösten puitteissa aiheuttaa

” FÖR ÄRENDEN VIDARE.
TALAR FÖR DEM.
PLANERAR FÖR FRAMTIDEN.
PUSSLAR IHOP HELHETER.

” ASIOIDEN EDISTÄJÄ.
PUOLESTAPUHUJA.
TULEVAISUUDEN TEKIJÄ.
KOKONAISUUDEN KOOSTAJA.



uudenmaanliitto.fi



[@Uudenmaanliitto](https://twitter.com/Uudenmaanliitto)



[/uudenmaanliitto](https://facebook.com/uudenmaanliitto)