

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.**

Helsingin kaupunki on digitaalisuuden edistämässä pitkällä ja kaupungin strategia tähtää digitaalisesti johdettuun kaupunkiin. Kaupungin tavoitteena on pyrkimys avoimeen dataan ja sen mahdollisimman helppo ja kattava hyödyntäminen kuntalaisten ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Kaupunki näkee kansallisen tason yhteentoimivuuden lisäämisen, tiedon jakamisen, tietomallipohjaisen toiminnan ja päällekkäisten kansallisten järjestelmien poistamisen tärkeinä kansallisina kehittämistoimenpiteinä ja näin ollen yleisellä tasolla näkee rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä (RYTJ) annettavan lain tavoitteet kannatettavina.

Helsingin kaupungin kommentit lakiehdotukseen liittyvät erityisesti lausuntoaikaan ja -ajankohtaan, lakiesityksen ja lainsäädännön yhtenäisyyteen ja selkeyteen, rekisteripitäjän velvollisuuksiin, kaupungille koituviin henkilö- ja tietojärjestelmäkustannuksiin sekä tulevan tietojärjestelmän käyttöönottoaikatauluun ja siirtymäaikoihin. Lausunnossa esitetään jäljempänä myös pykäläkohtaisia huomioita.

Lakiehdotuksessa lainsäädännön yhtenäisyyden ja selkeyden kannalta ei ole loogista, että RYTJ:hin tallennettavista rakentamista koskevista tiedoista säädetään rakentamislain 60 ja 61 §:ssä, mutta RYTJ:hin tallennettavista alueidenkäyttöä koskevista tiedoista säädetään nyt lausunnon kohteena olevassa RYTJ-laissa. Kaupungin näkemyksen mukaan olisi selkeämpää ja tarkoituksenmukaista, että RYTJ-lakiin tuotaisiin rakentamislain 60 ja 61 §:ien sisällöt.

Lakiehdotuksessa veloitetaan kunnat tallentamaan alueidenkäyttöä koskevat tiedot RYTJ:hin koneluettavassa muodossa, mutta todetaan, että ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa myöhemmin tarkempia säännöksiä tallennettavan tiedon rakenteesta. Ehdotuksen yhteydessä ei ole esitetty luonnosta asetukseksi. Lakiehdotuksen perusteella Helsingin kaupunki ja kunnat yleisesti eivät voi vielä suoraan varautua siihen, millaisia muutoksia niiden tulisi tehdä omiin tietojärjestelmiinsä lakiehdotuksen perusteella.

Lakiehdotuksessa todetaan, että tiedonsiirto RYTJ:hin ei aiheuta tiedon tuottajille (kunnille ja maakuntien liitoille) lisätyötä, vaan on täysin tai lähes täysin automaattista. Helsingin kaupungin

näkemyksen mukaan kunnille tulee aiheutumaan lain myötä lisätyötä ja kustannuksia tiedonsiirron toteuttamisesta, tiedon laadun varmistuksesta ja tiedonsiirron ylläpidosta. Käytännössä näiden toteuttaminen edellyttää järjestelmäinvestointeja sekä lisähenkilöresursseja. On huomioitava, että kuntien siirtyminen yhtenäisten kansallisten tietomallien käyttöön sekä tiedon tuottamiseen ja toimittamiseen RYTJ-järjestelmään vaatii kunnilta laajaa osaamista ja resursseja liittyen kunnan tietoarkkitehtuurityöhön, maankäytön suunnitteluketjun prosessien läpikäyntiin ja niiden selkeyttämiseen. Tiedon tuotantotapojen muutos pitää sisällään teknisten muutosten lisäksi uusiin toimintatapoihin siirtymistä ja ohjeistuksia. RYTJ-laki vaatii ohjelmistokehittäjien ja -toimittajien muutoshalukkuutta järjestelmien ja sovellusten kehittämiseen ml. kaavoitusjärjestelmät sekä niihin kytkeytyvät muut tietojärjestelmät. Monissa kunnissa on kehitetty ja kehitetään voimakkaasti tiedonhallintaa, ja lain vaatimukset tuovat näihin merkittäviä ja vielä osittain epäselviä muutoksia. Jotta voimassa olevia tietoja voidaan käyttää suhteessa uusiin tietoihin, tarvitaan konversioityötä, mikä kaatuu kuntien ja niiden käyttämien muiden järjestelmätoimittajien tehtäväksi.

Edellä esitetty huoli on joiltain osin tiedostettu hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa, missä vaatimuksen alueidenkäytön tietojen tietomallimuotoisuudesta ja toimittamisesta on arvioitu vaikuttavan merkittävästi kunnan toimintaan. Tietomallimuotoinen kaavoitus aiheuttaisi kunnissa aluksi lisätyötä ja uusien toimintatapojen opettelua. Hyödyt realisoituvat pitkällä aikavälillä, kun uusiin toimintatapoihin on siirrytty.

RYTJ:hin siirtymisestä aiheutuu kunnille edellä mainitun lisätyön ohella merkittäviä kustannuksia, joita ei kaikilta osin ole kyetty arvioimaan eikä niitä ole ollut mahdollistakaan ottaa huomioon tässä vaiheessa järjestelmän kehitystä. Hallituksen esityksessä on ainoastaan vähäisessä määrin käyty läpi sitä, miten ja mitkä kustannukset tullaan jakamaan valtion ja kunnan kesken. Helsingin kaupunki on aiemmin todennut, että valmisteilla olevan, lähinnä valtion tiedontarpeisiin vastaavan RYTJ:n kehittäminen ja käyttö eivät saa johtaa kuntien tietojärjestelmien kehittämis- ja käyttökustannusten kasvuun. Siinä tapauksessa, että kustannuksia kuitenkin syntyy, on ne korvattava kunnille täysimääräisesti. Valtion tulee osoittaa riittävä rahoitus keskitetyn tietojärjestelmän tukipalveluun sekä tiedon tuottajien että tiedon hyödyntäjien kannalta.

Lakiehdotuksen ensimmäisen luvun 4 § tarkoittaa käytännössä sitä, että RYTJ:n tietohuoltotyön vastuu on kunnassa. Myös tämä vaatii lisätyötä kunnissa, mikäli valtion uuteen rekisteriin vietyjen tietojen perusteella tehdään virallisia päätöksiä tai aiheutuu muita esimerkiksi kuntalaisiin liittyviä vaikutuksia. Laissa ei ole myöskään määritelty selkeästi, kuka vastaa tiedonsiirron oikeellisuudesta. Tiedonsiirto valtion rekistereihin on jo nykyisellään puutteellista tiedon vastaanottavasta päästä johtuen, minkä vuoksi osa tiedonsiirrosta täytyy päivittää manuaalisesti valtion rekistereihin tai osoittaa niihin tietojen korjauksia.

Nykykäytäntö on, että kunta luovuttaa rekisteri- ja paikkatietoja useisiin valtion eri tietojärjestelmiin. Mikäli RYTJ-työssä tavoiteltavat hyödyt eivät toteudu, on vaarana joutua tilanteeseen, jossa valtion vanhat tietojärjestelmät ja tiedonsiirrot pysyvät edelleen RYTJ:n rinnalla käytössä, jolloin kuntien tekemää työtä ei poistu tai korvaannu. Jatkossa kunnilta tulee edellyttää saman tiedon toimittamista vain kerran ja kaikkien valtion eri toimijoiden tulee hyödyntää samoja, kunnista keskitettyyn järjestelmään toimitettuja tietoja. Nykyisestä käytännöstä, jossa samat tiedot toimitetaan kunnista valtion eri viranomaistahoille eri yhteyksissä useampaan kertaan, tulee luopua.

Helsingin kaupunki toteaa, että kaikkien lakiehdotuksen edellyttämien valtiolle toimitettavien tietojen siirto kunnista valtiolle tulee tapahtua automaattisesti rajapintojen kautta. Huomionarvoista on, että lakiehdotus ei vielä sisällä hallituksen esityksessä kuvaillun ensisijaisen tiedonsiirtotavan määrittelyä, vaan siinä on määritelty ainoastaan vaihtoehtoinen tallennustapa (12 §), joka on muu

kuin tekninen rajapinta. Ensisijainen tiedonsiirtotapa eli tekninen rajapinta tulisi myös määritellä laissa esimerkiksi seuraavasti: ”Suomen ympäristökeskus tarjoaa tietojen siirtoa varten teknisen rajapinnan, josta RYTJ hakee tiedot, jotka kunta tai maakunnan liitto on toimittanut rajapintaan.” Lakiehdotuksen 5 §:ään tulee tarkentaa kunnan ja maakunnan liiton tiedonsiirtotapaa koskeva ilmaisu siten, että tietojen tallentaminen ei ole ensisijaisesti manuaalisesti tehtävää tallentamista, vaan tapahtuu rajapintojen kautta. Tämän vuoksi termi ”tallentaa” olisi tarkoituksenmukaista korvata hallituksen esityksen perusteluosassakin käytetyllä termillä ”toimittaa”.

Lakiehdotuksessa esitetään, että RYTJ olisi ensisijainen paikka, josta eri toimijat hakisivat tietoa rakennuksista sekä alueiden käytön suunnitelmista ja päätöksistä omiin tarpeisiinsa. Lakiehdotuksen 5 §:ssä, jossa määritetään RYTJ:hin tallennettavat alueidenkäyttöä koskevat tiedot, todetaan, että kunnan ja maakunnan liiton on tallennettava tiedot viivytyksettä. Hallituksen esityksessä viivytyksettä-määreen osalta on todettu ”Lailla ei ole tarkoituksen mukaista asettaa erillisiä aikamääreitä jokaisen tiedon toimittamisen kohdalle. Viivytyksettä säätäminen on olennaista siksi, että RYTJ:ssä olisi ajantasaiset ja luotettavat tiedot.” Helsingin kaupunki esittää huolen siitä, että ”viivytyksettä” ei välttämättä tarkoita ”heti”, minkä vuoksi vastaan saattaa tulla tilanteita, joissa RYTJ:stä ei olekaan saatavissa ajantasaista ja luotettavaa tietoa. Tällöin päätöksiä saatetaan tehdä väärin tietojen nojalla, mikä herättää kysymyksiä muun muassa siitä, miten asia tällöin ratkaistaan, mihin rekisteriin liittyy luottamuksensuoja ja mikä taho kantaa asiasta vastuun. Tämä on tarpeen ottaa huomioon asian jatkovalmistelun yhteydessä ja tuoda mahdollisesti esiin hallituksen esityksen perusteluissa.

RYTJ:n käyttöönottoaikataulu vaikuttaa optimistiselta. Järjestelmää kilpailutetaan parhaillaan ja sen pitäisi olla käytettävissä jo vuoden 2024 alussa. Kunnille on luvattu viiden vuoden siirtymäaika alueidenkäytön tietojen osalta. Siirtymäaika päättyy vuonna 2029. Rakennusten tietojen osalta siirtymäaikaa ei ole kirjattu vaan tiedonluovutusvelvollisuus alkaa 1.1.2024. On pidettävä suurena riskinä sitä, että RYTJ ja vastaanottava rajapinta sekä kuntien omat järjestelmät eivät ole vielä toteutettuna, testattuna ja käyttövalmiina 1.1.2024. Tämän vuoksi onkin välttämätöntä varata kunnille tarpeeksi pitkä siirtymäaika sekä alueidenkäytön että rakennustietojen osalta niin, että siirtymäajan alkaessa RYTJ:n tulisi olla käytössä.

Hallituksen esityksessä on todettu lain tarkoituksiksi muun muassa tiedon yhteentoimivuus. Tiedon yhteentoimivuudella tarkoitetaan sitä, että kaikki tahot ymmärtävät yhteiset käsitteet samalla tavalla eikä informaation merkitys muutu, kun tietoa siirretään eri tietojärjestelmien välillä organisaatiosta toiseen. Helsingin kaupunki toteaa, että tavoitteen toteutuminen edellyttää yksityiskohtaista ja selkokielistä käsitteiden ja määreiden määrittelemistä laissa.

Rakentamislain hallituksen esitysluonnoksen 59 §:n mukaan ”rakennuksen omistajan on huolehdittava, että rakennuksen toteumamalli tai koneluettavat tiedot ylläpidetään ajan tasalla rakennuksessa tehtävien muutosten yhteydessä”. Rakentamislain perustelutekstistä saa käsityksen, että myös muiden kuin luvanvaraisten muutosten osalta olisi mahdollista toimittaa tietoja RYTJ:hin. Nyt lausuttavana olevassa rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettavassa laissa sen sijaan puhutaan vain viranomaisten toimittamista tiedoista. Näin ollen epäselväksi jää, onko tarkoitus tarjota rakennusten omistajille mahdollisuus ylläpitää ajantasaisia toteumamalleja RYTJ:ssä, ja jos näin on, tapahtuisiko se rakennusvalvonnan välityksellä vai jollain muulla tavalla. Rakennusvalvontaviranomaisen näkökulmastatyömäärän lisääminen lupakynnyksen alittavilta osin ei ole tarkoituksenmukaista ja se tulisi lisäämään merkittävästi kunnan resurssitarvetta.

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

Kaavakohteen terminologista määritelmää olisi tarpeen tarkentaa ja konkretisoida esitysluonnoksen säännöskohtaisiin perusteluihin, jotta siirtyminen kaavamerkinnöistä kaavakohteisiin olisi käytännön toiminnassa selkeämpää, eikä kaavakohteeksi jäisi terminä epämääräiseksi. Lisäksi kaavamerkintöjen muuttamista kaavakohteiksi ja sen vaikutuksia olisi syytä avata esitysluonnoksessa nykyistä enemmän. Luonnoksesta ei myöskään selvästi käy ilmi, miksi muutos on tarpeellinen.

Toisaalta terminologisen muutoksen tekeminen ei ole RYTJ-lain yhteydessä tarpeellista. Pidämme ongelmallisena, että terminologiaa ehdotetaan muutettavaksi esitetyllä tavalla. Muutos tulisi aiheuttamaan huomattavaa sekaannusta, kun samanaikaisesti voimassa olevissa kaavoissa olisi osassa kaavamerkintöjä ja -määräyksiä ja osassa kaavakohteita, jotka sisältäisivät määräyksiä, joiden käyttöalue kattaisi myös entiset kaavamerkinnän määrittelyt. On myös odotettavissa, että nykyiset kohdemerkinnät sekoittuisivat uusiin kaavakohteisiin. Kyseessä on alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään olennaisesti kuuluva asia, jota ei tulisi lähteä säätämään kaavoituksesta erillään vain digitalisaationäkökuulmasta. Kaavojen selkeys, loogisuus ja ymmärrettävyys on tärkeä asia muun muassa kansalaisosallistumisen edellytysten kannalta. Kaavojen merkintäjärjestelmän kehittäminen tulee tehdä mahdollisen tulevan alueidenkäyttölakiuudistuksen yhteydessä.

Helsingin kaupunki pitää hyvänä kehityksenä 40 ja 55 §:ien muutosehdotusta siitä, että jatkossa asemakaava- ja yleiskaava tulee laatia valtakunnallisesti yhteentoimivassa tietomallimuodossa. Kuten Helsingin kaupunki on jo aiemmin todennut, lakiehdotuksen edellyttämät tietomallimuotoisten kaavojen laatiminen ja koneluettavuuden vaatimus eivät kuitenkaan saa rajoittaa kaavojen sisältöä tai paikallisten olosuhteiden ja erityistilanteiden huomioimista kaavoissa ja estää kaupunkia laatimasta yksilöllisiä kaavamääräyksiä.

Jotta lakiehdotuksen asemakaavan selostusta koskevan 55 a §:n perusteluissa tulisi riittävällä tasolla todetuksi selostuksen oikeudellinen asema jatkossakin, olisi aiemman lain hallituksen esityksen (HE 101/98) perusteluihin tarpeen vähintäänkin viitata. Kaupungin näkemyksen mukaan olisi lain soveltajan kannalta tarkoituksenmukaista kirjoittaa perustelut auki.

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

Helsingin kaupunki toteaa Kuntaliiton tapaan, että lakiehdotukselle annettu lausuntoaika on kohtuuttoman lyhyt, kun otetaan huomioon ajankohta, jolloin lakiehdotus on lausuttavana. Kunnilla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta valmistella lausuntoaan hyväksyttäväksi hallintosääntönsä mukaisesti tarvittavissa kuntaorganisaation demokraattisissa päätöksentekoaikavälissä. Ajankohta ja lausuntoaika eivät edusta hyvää lainsäädäntötapaa, eivätkä edistä vuorovaikutteista lainvalmistelua.

Merkittävässä asioissa, joita laajat ja kuntien toimintaan ja talouteen merkittävästi vaikuttavat lakimuutokset ovat, kaupungin lausunnon valmistelu edellyttää yleensä huolellista virkavalmistelua, toimivaltaisen lautakunnan lausuntoa ja sen jälkeen kaupunginhallituksen käsittelyä.

Ympäristöministeriöltä on pyydetty lisäaikaa lausunnon 31.8.2022 ulottuvaksi, mutta sitä ei myönnetty vedoten lainsäädännön liittymiseen valtion tulo- ja menoarviokäsittelyyn, ja siten kiireelliseen aikatauluun.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskeva laki ja asetus liittyvät kiinteästi keväällä 2022 ympäristöministeriössä valmisteltuun rakentamislakiin, josta ei annettu lainkaan lausuntomahdollisuutta. Ministeriön menettelytapa on lainvalmistelusta annettujen ohjeiden vastainen ja lainsäädännön tasoa merkittävästi heikentävä.

## **Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettava laki**

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

Lakiehdotuksen 5 §:n tarkan kasuistisen sääntelymallin myötä syntyy helposti ongelma siitä, että jokin tarpeellinen seikka alueidenkäytöstä toimitettavaa tietosisältöä koskien puuttuu säännöksen 1 momentin kohdista, eikä sitä voida enää tulkinnan keinoin lisätä.

Lisäksi on huomioitava, että sisällön määrittely 5 §:n 1 momentin kohtien osalta voi aiheuttaa ongelmia myöhemmässä lain soveltamisessa: esim. kaavan vireille tulon hetki on usein epäselvä ja sitä ei ole maankäyttö- ja rakennuslaissa määritelty muuten kuin, että se voi tapahtua kaavoituskatsauksen yhteydessä. Tästä johtuen voidaan olettaa, että vireilletulohetken määrittelyssä on kuntakohtaisia eroja, mikä aiheuttaa epäkohdan tietovarmuuteen. Kaavoitus- ja rakentamislakiehdotuksessa (65 §) esitetty menettely, jossa osallistumis- ja arviointisuunnitelma olisi tullut liittää vireilletuloilmoitukseen, olisi selkeyttänyt kaavan laatimisen vireilletulon tapahtuvan osallistumis- ja arviointisuunnitelman nähtäville asettamisesta. Kaavan laadinnan vireilletulon määrittely vaatisi selkeän säännöksen, jos se on tieto, joka tulee viedä RYTJ:hin. Lisäksi maininta osittain kumoutuneesta kaavasta puuttuu 1 §:n 10 momentin kohdasta.

Vaikka rakennusjärjestystä valmisteltaessa noudatetaan MRL 15 §:n ja MRA 6 §:n mukaisesti soveltuvien osin kaavoitusta vastaavaa vuorovaikutusmenettelyä, ehdotetun 5 §:n 1 momentin 16 kohdan mukaan vain voimaantullut rakennusjärjestys tulee tallentaa RYTJ:hin, eli ehdotusta rakennusjärjestykseksi ei siten ole tallennettava. Hallituksen esityksessä ei ole perusteltu, miksi rakennusjärjestyksen osalta toimitaan toisin kuin kaavaprosessin kohdalla.

Kunnille käytännössä hyvin olennaisia teknisiä seikkoja tallennettavien tietojen rakenteesta jätetään edelleen ympäristöministeriön asetuksella myöhemmin säädettäväksi. Tämä hankaloittaa kuntien varautumista muuttuvaan tilanteeseen eikä edesauta lainsäädännön vuorovaikutteisuutta, kun tulevan asetuksen ratkaisuja ei voida kommentoida tässä yhteydessä asetusluonnoksen puuttuessa.

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

Turvallisuuden ja yksityisyydensuojan kannalta Helsingin kaupungilla ei ole näihin huomautettavaa

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

On hyvä, että lakiehdotukseen on otettu asetusluonnos mukaan lausuttavaksi. Helsingin kaupunki toteaa tietosuojan osalta, että rakennetun ympäristön tietojen on todettu sisältävän henkilötietoja ja kuuluvan yleisen tietosuojasetuksen aineelliseen soveltamisalaan. Lakiehdotuksen 15 §:ssä on tarkoitus säätää, että laissa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn ei sovellettaisi yleisen tietosuojasetuksen 18 artiklan 1 kohtaa. Muita poikkeuksia rekisteröidyn oikeuksiin ei ole tarkoitus säätää.

Helsingin kaupunki on samaa mieltä esitettyjen perustelujen kanssa ja toteaa, että tässä tapauksessa on aiheellista käyttää tietosuojasetuksen 23 artiklassa säädettyä kansallista liikkumavaraa ja säätää 15 §:ssä ehdotetun mukaisesti, että laissa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn ei sovellettaisi yleisen tietosuojasetuksen 18 artiklan 1 kohtaa.

Kuitenkin, jos rakennetun ympäristön tietoja on mahdollista tuottaa järjestelmästä ilman henkilötietoja, ei ole tarpeen rajoittaa tietosuoja-asetuksen 18 artiklan mukaisia rekisteröityjen oikeuksia. Tällöin 15 § ei ole lainkaan tarpeellinen tai siihen tulee ainakin tehdä lisäys siitä, että silloin kun rakennetun ympäristön tietoja on mahdollista tuottaa järjestelmästä ilman henkilötietoja, ei rekisteröityjen oikeuksia rajoiteta.

## Muut huomiot

### **Huomionne koko esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista.**

Lakiehdotusten vaikutuksia on arvioitu varsin laajasti, ja vaikutusarvioinneissa on tunnistettu kuntienkin osalta ehdotusten keskeiset vaikutukset sekä niiden merkittävyys kunnan toiminnalle. Kuitenkin vaikutusten arvioinnissa tunnistetuista kuntien haasteista selviytyminen ja sen tukeminen jää käytännössä epäselväksi. Kuten edellä kohdassa Yleiset huomiot on jo todettu, Helsingin kaupungin kannalta keskeiset vaikutukset liittyvät tiedonsiirron järjestämisen ja tietohuoltotyön teknisiin- ja henkilökustannuksiin. Näiden kustannukset riippuvat vielä RYTJ:n ja tietomallien määrittelyistä ja toteutuksesta, kuntarekisterijärjestelmien toimittajista sekä tiedon siirron toteutuksen kustannusjaosta valtion ja kuntien välillä. Täten kaupungille aiheutuvia kustannuksia ei vielä voida tarkasti arvioida.

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

-

Salminen Kaarina  
Helsingin kaupunki - Pormestari 12.8.2022