

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.

Lain tavoitteet ovat erittäin hyvät. Tavoitteina on edistää rakennetun ympäristön tiedonhallintaa, tietojen ajantasaisuutta ja laatua, koneluettavuutta sekä saavutettavuutta ja luoda toimintaedellytykset rakennetun ympäristön tietojärjestelmälle, joka koostuu alueidenkäytön tietovarannosta ja rakennustietovarannosta. Näiden toimintaedellytysten luominen on välttämätöntä, mikäli rakentamislaki tulee voimaan esitetyssä muodossa eli, mikäli rakennusvalvonnan tulee toimittaa rakennushankkeiden tiedot valtakunnalliseen, yhteiseen tietojärjestelmään.

Laista voi olla iso hyöty kunnille, jos jatkossa riittää, että kunta tallentaa tiedot rakennetun ympäristön tietojärjestelmään eikä tietoa tarvitse toimittaa kunnan, verohallinnon väestörekisterikeskuksen välillä.

Nykyisessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa tulee kuitenkin tarkoin harkita, mitä tietoa tuleva rakennetun ympäristön tietojärjestelmä (RYTJ) tarjoaa ulko-puolisille tahoille ja millä ehdoilla. Avoimeksi jää, miten mahdollisissa havaituissa väärinkäyttötilanteissa asiaan voidaan puuttua tai väärinkäyttö estää.

Yksityisen tahon tuottama tieto voi myös sisältää ylimääräistä tietoa, joka ei kuulu rakennetun ympäristön tietosisältöihin. Esimerkiksi ylimääräisiä ja liian tarkkoja henkilötietoja. Kenen vastuulla on yksityisen tuottaman tiedon sisältö siinä vaiheessa, kun ne siirtyvät rajapintojen kautta rakennetun ympäristön tietojärjestelmään?

On siis vielä syytä pohtia, mikä tieto on avointa (Laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä 13 §). Huolestuttavaa on, että esimerkiksi väestösuojien tiedot (kohta 13) olisivat kaikkien saatavilla.

Myös seuraavien tietojen avoimuu-desta voi aiheutua ongelmia: rakennuskohteen käyttötarkoitus (kohta 4), ra-kennuskohteen käytössä olotilanne ja käytöstä poistumispäivä (kohta 6) ja ra-kennuskohteen pääasiallinen lämmitystapa ja lämmitysaine (kohta 8). Lakiehdotuksessa pitäisi tarkkaan myös harkita, miten käsitellään jatkossa esim. turvakiellon alaisia kohteita.

Yleiset huomionne maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetyistä muutoksista.

Tavoite yhtenäistää kaavamääräyksiä on sinänsä hyvä ja tulee helpottamaan kaavamääräysten yhtenäistä tulkintaa riippumatta siitä, minkä kunnan laatima kaava on kyseessä. Kuitenkin paikallisten erityispiirteiden huomioiminen tulee jatkossakin olla mahdollista. Lakiluonnoksen 55.1 §:n mukaan ”Asemakaavan kaavakohteet ja -määräykset esitetään valtakunnallisesti vakiomuotoisena kartalla”. Lakiluonnoksen 40.2 §:n mukaan ”Yleiskaavan kaavakohteet ja -määräykset esitetään valtakunnallisesti vakiomuotoisena kartalla ja tarvitta-essa erillisenä asiakirjana.” Esitysluonnoksen mukaan (s. 91) ”Osa kaava-määräyksistä voidaan tarvittaessa esittää erillisenä asiakirjana. Yleiskaavat sisältävät usein sanallisia suunnittelu-, rakentamis- ja suojelumääräyksiä, joi-den esittäminen kartalla ei ole tarkoituksenmukaista.” Asemakaavat voivat si-sältää vastaavia määräyksiä ja myös asemakaavamääräyksiä tulee saada esittää tarvittaessa erillisenä asiakirjana.

Yleiset huomionne koko esitysluonnoksesta.

Esitysluonnoksesta tulee vaikutelma, että valmistelua on tehty kiireellä. Esitys-luonnos sisältää paljon kirjoitusvirheitä, mikä ei anna hyvää kuvaa lainvalmis-telusta.

Hyvä tavoite on, että tieto on keskitetty yhteen paikkaan, jossa se on kaikkien saatavilla (tärkeimpinä puolustusvoimat sekä palo- ja pelastustoimi). Hyvää on myös, että INSPIRE-direktiivi voidaan näin huomioida keskitetysti. Toteutuk-sesta riippuu, miten helposti tieto on oikeasti saatavilla ja miten saavutettavaa se on. Haasteena on myös se, että tieto pysyy ajan tasalla, koska kunnat tal-lentavat tietoa jo nyt useaan eri tietojärjestelmään.

Kaavoituksen näkökulmasta tulisi huomioida, että kaavakonsulttien käyttö on koko ajan lisääntynyt. Haasteena on, miten heiltä saadaan samantasoista ai-neistoa kuin kunnat tuottavat itse.

Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten uusi kaava korvaa rakennetun ympäris-tön tietojärjestelmässä vanhat kaavat. Rakennetun ympäristön tietojärjestel-mään ei ole tulossa työkaluja aineiston käsittelyyn. Lisäksi aineistossa voi myös olla virheitä, jotka pitää pystyä helposti korjaamaan. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, kuka korjaa mahdollisesti virheellisen aineiston. Lisäksi esitysluon-noksesta ei käy ilmi, miten menetellään, jos eri tahojen (esim. kunta ja vero-hallinto) toimittama tieto poikkeaa toisistaan. Miten määritellään, mikä tieto on oikea? Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän toimivuuden kannalta yksi oleellisin asia on, että tieto on oikein.

Esitysluonnoksen (s. 42) mukaan ”Kunnan tai kunnan valtuuttaman tahon tulee validoida alueidenkäytön suunnitelmien tekninen eheys ennen kuin tieto tuodaan tietovarantoon. Validointipalvelu rakennetaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tallennusrajapintaan. Validointipalvelu on yksi ensimmäisistä rakennettavista kokonaisuuksista, jotta kaavan teknistä oikeamuotoisuutta suhteessa valtakunnalliseen kaavan tietomalliin voidaan lähteä testaamaan kuntien kanssa. Validointipalvelun käytöstä ei koidu kunnille teknisiä kustannuksia.” Olisi syytä nähdä konkreettisesti, miten validointipalvelutoimii.

Avoimeksi jää, miten kuntien resurssit tulevat riittämään siihen, että tarvittavat muutokset saadaan toteutettua muutamassa vuodessa.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettava laki

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

Ei ole tarkoituksenmukaista toimittaa kaavaprosessin eri vaiheissa näin paljon tietoa rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Järkevintä olisi, jos järjestelmään tallennettaisiin vaan hyväksytyt ja voimaan tullut asemakaava ja kaava-selostus. Lainsäädäntötyössä voisi toisaalta selvittää, olisiko mahdollista toteuttaa kaavan virallinen nähtävillä olo ja muu osallistuminen tämän järjestelmän kautta. Aiheuttaa turhaa työtä, jos kaikki vaiheet ja niihin liittyvät tiedot tulee julkaista useissa järjestelmissä. Toisaalta nähtävillä olevaa kaavaa koskeviin kysymyksiin vastataan vain kunnista.

Lakiluonnoksen 5 §:n mukaan kuntien tulee toimittaa tiedot ”viivytyksettä” tietojärjestelmään, jotta järjestelmä olisi aina ajantasainen. Järjestelmään tulee toimittaa tietoja, jotka pohjautuvat kunnalliseen päätöksentekoon. Olisi syytä avata, mitä tarkoitetaan tietojen toimittamisella viivytyksettä. Tuleeko esim. hyväksytyt kaavan tiedot toimittaa samana päivänä kuin pöytäkirja asetetaan nähtäville? Lisäksi tietojärjestelmään tulee pykälän mukaan toimittaa melko paljon tietoja ja osa tiedoista pohjautuu asiakirjoihin, joita päivitetään tarvittaessa prosessin aikana (kuten osallistumis- ja arviointisuunnitelma). Jotta järjestelmä olisi ajan tasalla, kyseinen tieto pitää toimittaa monta kertaa. Käytännössä nähtäville asetettava kaavaehdotus tulee toimittaa samanaikaisesti järjestelmään, kun se asetetaan kunnassa nähtäville. Jos kaava asetetaan uudelleen nähtäville, poistuuko aiempi versio järjestelmästä? Kuka vastaa, jos tietojärjestelmään tallennetut tiedot eivät olekaan ajantasaiset? Miten varmistetaan tiedon pysyvän ajan tasalla, kun samaa tietoa on monessa tietojärjestelmässä? Täytyy myös muistaa, että tiedon tallentaminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään vaatii resursseja. Lisäksi tulisi pohtia, mikä on kunnan arkiston ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmän suhde. Voisiko rakennetun ympäristön tietojärjestelmää käyttää joltain osin virallisena arkistointijärjestelmänä? Tähän liittyvät samat, edellä kuvatut ongelmat, kun samaa tietoa säilytetään monessa tietojärjestelmässä.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä tulee olemaan tiedoiltaan aukollinen useita vuosia, koska etenkin suurissa kaupungeissa kaavat päivittyvät hitaasti, koska voimassa on useita laajuudeltaan ja

iältään toisistaan eroavia asema-kaavoja. Jos tietojärjestelmään tallennetaan uusia kaavatietoja lain voimaan tulosta alkaen eikä vanhempien kaavojen ja tonttijakojen tietoja, tietojärjestelmästä saa pitkään vain hyvin rajatuilta alueilta tietoa. Lakiluonnoksessa ei ole vaatimusta tallentaa vanhempaa aineistoa rakennetun ympäristön tietojärjestelmään, mutta se lienee suositeltavaa. Jos jo voimassa olevat tonttijaot ja ajantasakaava lasketaan tietomalleiksi, voi vanhemmankin tiedon tallentaminen järjestelmään onnistua.

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

Lakiluonnoksen 13 §:ssä on lueteltu ne tiedot, jotka ”saadaan pitää” julkisessa tietopalvelussa saatavilla. Salassa pidettävät tiedot pitää rajata saatavilla olevien tietojen ulkopuolelle.

On syytä pohtia, mikä tieto on avointa (Laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä 13 §). Huolestuttavaa on, että esimerkiksi väestösuojien tiedot (kohta 13) olisivat kaikkien saatavilla. Myös seuraavien tietojen avoimuudesta voi aiheutua ongelmia: rakennuskohteen käyttötarkoitus (kohta 4), rakennuskohteen käytössä olotilanne ja käytöstä poistumispäivä (kohta 6) ja rakennuskohteen pääasiallinen lämmitystapa ja lämmitysaine (kohta 8). Lakiehdotuksessa pitäisi tarkkaan myös harkita, miten käsitellään jatkossa esim. turvakiellon alaisia kohteita.

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

-

Muut huomiot

Huomionne koko esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista.

Esitysluonnoksessa ei ole riittävästi huomioitu, että osassa kuntia digitaalisuus viety jo pitkälle esim. kaavoitusprosessissa.

Esitysluonnoksessa ei ole huomioitu, että asiakas tarvitsee yleensä tulkinta-apua. Pelkkä tiedon saatavuus ei riitä. Asiakaspalvelu säilyy kunnissa. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä vähentää tietopyyntöihin käytettyä henkilö-työtä. Vaikka tieto on saatavilla, niin kuntalainen tarvitsee tiedon lisäksi usein asiantuntijan selostamista. Tietoa täytyy pystyä tulkitsemaan eikä asiakaspalvelun tarve näin ollen merkittävästi vähene.

Lisäksi avoimeksi jää, miten kunta itse hyötyy rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tiedoista. Kunnat tulevat jatkossakin käyttämään omaa alkuperäistä aineistoaan tietojärjestelmään tallennetun tiedon sijaan. Kunta ei tarvitse pää-asiassa muiden kuntien tietoja. Mahdollisesti kuntarajalla tapahtuvassa kaavoituksessa toisen kunnan tiedoista voi olla hyötyä.

Jatkossakin rakennushankkeeseen ryhtyvien ja kiinteistövälittäjien on perusteltua pyytää sisällöltään kattavat rakennetun ympäristön tiedot suoraan kunnista. Kunnat tarjoavat lakiesityksen mukaisten tietojen lisäksi ajantasaisen asemakaavayhdistelmän (ajantasakaava), tiettyyn aikaan sidotut asemakaava- ja pohjakaavaotteet sekä tarkasteltavien alueiden infratiedot, kuten jatkuvasti päivitettävät pohjakartat ja maanalaiset johtotiedot. Joissain tapauksissa on myös olennaista saada tieto esim. luvan ratkaisujankohdan tiedoista. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä tällaista tietoa ei ole saatavilla ja esimerkiksi tuomioistuimet eivät voi valitusasioita käsitellessään noutaa tietoja tietojärjestelmästä, jos tiedot ovat luvan/päätöksen ratkaisujankohdan jälkeen muuttuneet.

Koko rakennetun ympäristön tietojärjestelmän osalta haasteena on, että sinne vaan tallennetaan tietoa, mutta tietoa ei pysty käsittelemään. Selkeästi ei käy ilmi, esimerkiksi mikä taho korjaa mahdolliset virheelliset tiedot. Jos kaksi tietoa on ristiriidassa keskenään, mikä taho analysoi ja arvioi tiedon?

Vaikutusarvioinnissa ei ole arvioitu lainkaan rakennusvalvonnassa olevan rakentamisen lupien tiedonsiirron toteutumista ja sen vaikutuksia (kohta 4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan).

Luonnosesityksessä ei ole huomioitu, että tuleva rakennuslaki vapauttaa osan rakennuksista luvantarpeesta. Avoimeksi jää, miten luvantarpeesta vapautetut rakennukset päätyvät tietojärjestelmään. Mikä taho vastaa näiden rakennusten osalta tietojen ilmoittamisesta?

Luonnosesityksestä ei selviä, miten lakiluonnoksen lopputuote eroaa esim. Kaupungin jo tarjoamasta opaskarttapalvelusta. Voidaanko aineistotoimitus hoitaa siis avaamalla rajapinta opaskartalta? Tällöin ei tarvitsisi enää toimittaa tietoja erikseen valtion toimijoille. Toisaalta tarvittaisiin myös tietoa siitä, mitkä tiedot poikkeavat toisistaan.

Kunnan toiminnan kannalta on tärkeää, että valtakunnallisen tiedonhallinnan kehityksessä huomioidaan kunnan palvelukokonaisuuden tarpeet niin, että kunnalla on mahdollisuus toteuttaa palvelujaan tehokkaasti eikä digitalisaatio-ratkaisuista koidu kohtuuttomia lisäkustannuksia. Kunnan tulee voida itsenäisesti suunnitella ja toteuttaa omat digitaaliset palvelunsa ja hallinnoida tehtävissään syntyviä tietoja. Kunnalla tulee olla mahdollisuus tarjota maksullisia tietopalveluja, joilla voidaan kattaa osa tiedontuotannon kustannuksista. Kunnat rahoittavat toimintaansa sekä verovaroin että palveluista saatavilla maksuilla, jolloin kustannukset kohdistuvat niihin, jotka palvelun tarvitsevat ja saavat. Palvelumaksut ovat yksi tarpeellinen keino verotuksen pitämiseksi jokseenkin kohtuullisella tasolla.

Jos jollain aika jännteellä päädytään käyttämään vain yhtä tietojärjestelmää ja näin ollen kuntien omat vastaavat järjestelmät häviävät, tulee huomioida, ettei tätä muodostunutta luonnollista monopoliasemaa myöhemmin yksityistetä ja päädytä käyttäjien kannalta epäsuotuisaan hinnoittelutilanteeseen.

Lakiuudistuksesta mahdollisesti kunnille aiheutuvat kustannukset järjestelmä-kehityksen, käyttäjäkoulutuksen sekä lisätyön osalta tulisi korvata valtion budjetista.

RYTJ-laki ei velvoittaisi valtion organisaatioita käyttämään RYTJ:tä, eikä tie-dossa ole, sitoutuisivatko ne käyttämään rakennetun ympäristön tietojärjestelmää, ettei kuntien tarvitsisi enää välittää/toimittaa tietojaan muille viranomaisille.

Muut mahdolliset huomionne esitysluonnoksesta?

Luonnosehdotuksen perustelujen mukaan ”jatkossa rakentamislupatiedot toimitetaan väestötietojärjestelmän sijaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmään rakentamiseen liittyvän lupapäätöksen tietomallin muodossa. Lisäksi edellytetään dokumenttimuotoisten suunnitelmien, kuten rakennuksen tietomallimuotoisten suunnitelmien (BIM-tietomallien) toimittamista” (s. 42). Rakentamislakiehdotuksessa ”tietomalliksi tai koneluettavaksi muodoksi” kelpuutetaan mikä tahansa excel, eikä siitä kokonaisuudesta voi muodostua käytettävää tietovarantoa. Tietomallivaatimus pitäisi poistaa pienistä hankkeista kokonaan, koska se ei tosielämässä tule toteutumaan.

Tässä lakiehdotuksessa oletetaan, että kaikki rakennushankkeet tehdään jatkossa tietomallilla (oikealla sellaisella), jonka tiedot on helppo siirtää rajapinnan kautta rakennusvalvonnasta yhteiseen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Rakentamislaki ei näillä näkymin tule tähän velvoittamaan vaan pienet rakentamishankkeet (eli koko Suomen mittakaavassa valtaosa rakennushankkeista) suunnitellaan edelleen kuten tähän saakka ja ”koneluettavaksi muodoksi” joudutaan rakentamislakiluonnoksen mukaan hyväksymään esim. jonkinlainen pdf-versio suunnitelmista. Sivulla 43 todetaan, että ”Rajapinnan tietosisältö ja muoto vaihtuisivat ja päivittyisivät KuntaGML:stä rakentamisluvan valtakunnalliseen tietomalliin, jossa olisi laajennettu tietosisältö”. Tämä tulee onnistumaan ainoastaan niissä kohteissa, jotka on oikeasti suunniteltu tietomallilla. Kaikissa muissa tapauksissa rakennusvalvontaviranomaiselle tulee joko runsaasti lisää työtä tai tiedot jäävät kunnilta käytännössä toimittamatta, tai kolmantena vaihtoehtona kunnat päätyvät hyväksymään mitä tahansa ”koneluettavaa”, jolloin valtakunnallista tietomallia ei muodostu.

Lakiluonnoksen 1 §:n mukaan ”Tätä lakia sovelletaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmän ja sen palvelujen perustamiseen, ylläpitoon ja kehittämiseen sekä tietojärjestelmään tallennettavien tietojen käsittelyyn. Lakia ei sovelleta puolustustarkoitusta varten tapahtuvan alueidenkäytön suunnittelua ja rakentamista koskevien salassa pidettävien tietojen käsittelyyn.” Lain 1 §:ssä olisi syytä myös säätää, miten lakia sovelletaan tietoihin, jotka ovat salassa pidettäviä muista kuin puolustustarkoitukseen liittyvistä syistä.

Lakiluonnoksen 11 §:n mukaan ”Puolustusministeriöllä, puolustusvoimilla, tuomioistuimilla sekä palo- ja pelastusviranomaisilla on oikeus saada tehtäviensä hoitamisen kannalta välttämättömät

tiedot maksutta salassapitosään-nösten estämättä rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä.” Rakennusval-vontaviranomaiselle on syytä antaa samat tiedonsaantioikeudet kuin palo- ja pelastusviranomaiselle, kun on kyseessä rakennusten turvallisuuteen ja ter-veellisyyteen liittyvät tiedot.

Ei ole kohtuullista lausunnon antajille, että lausuntoaika ajoittuu kesälomakuu-kausille. Lausuntoa olisi hyvä valmistella työryhmänä, mutta tällaisella aikatau-lulla kaikkia tarvittavia henkilöitä ei saada mukaan lausunnon valmisteluun. Li-säksi kunnilta on mahdotonta saada poliittista näkemystä asiaan, kun lauta-kunnat ovat kesätauolla.

On syytä tarkentaa myös vastuita eri toimijoiden välillä mallien laadun osalta. Kunnat eivät voi vastata rakentamishankkeeseen ryhtyvän toimittaman tieto-mallin oikeellisuudesta tai rakennusluvan liitteiden yhdenmukaisuudesta.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä sisältäisi käytännössä kopion kuntien rekistereissä ja tietovarannoissa olevista tiedoista, eikä siten olisi ensisijainen rekisteri. Syke:nei tulee perustaa päällekkäistä rekisteriä kuntien rekisterien kanssa. Esitetty tiedonhallintaratkaisu voi aiheuttaa kunnille suuria ongelmia kunnan omaan tiedonhallintakokonaisuuteen, joka on laajempi kuin rakenne-tun ympäristön tietojärjestelmässä oleva rekisterikokonaisuus. Kaavoituspro-sessit liittyvät kunnissa rakennusrekisterin lisäksi kunnan osoiterekisteriin, kiin-teistörekisteriin jne. ja päivittyvät samassa kokonaisuudessa kunnan proses-sien mukaisesti.

Lain lähtökohtana on luoda yksi tietojärjestelmä, jota kaikki toimijat voisivat hyödyntää. Kuitenkin tietojen ylläpitovastuu on kunnilla, joilla on myös velvolli-suus vastata omiin järjestelmiinsä tulevien tietojen arkistoinnista sekä ylläpi-dosta. RYTJ:nluominen tuskin poistaa tätä velvoitetta ja näin ollen olemassa olevien rinnalle luodaan siis uusi järjestelmä. Voiko asiakas jatkossa päättää käyttäkö tiedon hankintaan RYTJ:npalvelua vai kunnan järjestelmää? Vain erityisen hyvin toteutettuna ja rajapintoja ketterästi hyödyntäen nämä rinnak-kaiset järjestelmät voidaan saada toimimaan niin saumattomasti, että uusin ja paikkansa pitävin tieto on reaaliajassa molemmissa järjestelmissä. Jos tämä kuitenkin onnistutaan siten toteuttamaan, niin lopputulos on varmasti kaikkia toimijoita hyödyttävä.

Jaranti Sari
Turun kaupunki Kaupunkiympäristötoimiala - Lausunnonantaja:
kaupunkiympäristöjohtaja Christina Hovi