

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.

Johtuen hyvän hallintotavan vastaisesta pyyntöaikataulusta, Vihdin kunta ei ole pystynyt perehtymään ja lausumaan niin kattavasti, kuin lausuttava aineisto sen kokonaisuus, laajuus ja merkittävyys huomioiden edellyttäisi.

Lausuttavan kokonaisuuden laajuus ja merkittävyys huomioiden lausuntoaika on kohtuuttoman lyhyt ja hyvän hallintotavan vastainen etenkin sen sijoituessa kesälomakaudelle. Suurimmalla osalla kunnista ei ole tosiasiallista mahdollisuutta tutustua aineistoon tarpeeksi kattavasti sekä yksityiskohtaisesti, eikä valmistella lausuntoaan hyväksyttäväksi hallintosääntönsä mukaisesti tarvittavissa kuntaorganisaation päätöksentekoeleimissä. Lisäksi lausuntopyyntö olisi tullut lähettää kaikkiin kuntiin huomioiden asian merkitys kunnille, jotta kuntakentän ääni koetaan aidosti kuunnellun.

Lakiluonnoksessa on määritetty kunnille velvollisuudeksi tallentaa rakentamisen lupiin liittyviä tietoja uuteen tietojärjestelmään. Tällä hetkellä tiedot voivat olla hajautuneena kunnan eri tietojärjestelmiin, ja kaikkien luonnoksessa vaadittujen tietojen ja liitetiedostojen saaminen samalle rajapinnalle aiheuttaisi paitsi lisätyötä, myös epätoivottua päällekkäistä työtä. Mahdollisessa RYTJ-toteutuksessa pitää tämän takia mahdollistaa myös aihealueen tietojen tallentamisen osittain useasta eri rajapintapalvelusta, ja validointi pitää pystyä kohdentamaan vain kyseiseltä rajapinnalta saatavaan osajoukkoon.

Lain 7 § perustelutekstissä mainitaan, että pysyvät rakennus- ja huoneistotunnisteet annettaisiin jatkossakin väestötietojärjestelmässä kunnalle, joka toimittaisi ne edelleen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Tämä toimintatapa ei oikein tue uudesta järjestelmästä esitettyjä periaatteita.

Pysyvä rakennustunnus pitäisi jatkossa saada myös rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä tai sitten kehittää väestötietojärjestelmä palvelemaan myös rakennetun ympäristön tietoja.

Tiedontuottaja tai sitä lähellä oleva organisaatio pitäisi olla rekisterin omistaja, rekisterinpitäjä ja arkistoinnin vastuutaho. Tässä tapauksessa se on kunta. Ei ole kannatettavaa perustaa kopiorekisteriä, sillä sen eheys, ajantasaisuus ja laatu ovat pitkällä aikavälillä vaarassa eriytyä mastertietokannasta. Mikäli tällainen kopiokanta silti perustetaan, tulee sen tiedontallentajana ja siitä vastaavana olla muu kuin kunta. Tämä ei saa kuitenkaan vaikuttaa siihen, että kunnan keräämän tiedon omistajana on oltava kunta, ja kunnalla on säilyttävä täysi määräysvalta aineistojensa luovutukseen, käyttöön ja maksullisuuteen.

Lain 4 § määritettäisiin, että kunnat olisivat osaltaan uuden tietojärjestelmän rekisterinpitäjinä. Lakiluonnoksen mukaan Suomen Ympäristökeskus kuitenkin hallinnoisi yksin tietojärjestelmää ja antaisi siihen käyttöoikeudet sekä jakaisi tietoja. Tältä pohjalta ei ole perusteltua, että kunnat olisivat rekisterinpitäjinä vastuussa rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä, sen estämättä kuitenkaan velvoittamasta kuntia asettamaan tarvittavat tiedot saataville omille rajapinnoilleen. Eivät kunnat ole olleet rekisterinpitäjinä Digi- ja väestötietoviraston eikä Maanmittauslaitoksen kanssa, vaikka ovat toimittaneet vastaavia tietoja kyseisten tahojen rekistereihin.

Mikäli hankkeessa päädytään kuntien toiveen vastaisesti perustamaan kopiokanta, on hankkeen yhteydessä vahvistettava mikä on virallinen mastertietokanta, ja mikä kopiotietokanta. Arkistolain mukainen arkistointivastuu on oltava mastertietokannan omistajilla. Lupakäsittely ja kaavaprosessi on myös pystyttävä koko tietosisällöltään käsittelemään mastertietojärjestelmässä.

Tiedonhallintalain 22 §:n mukaan viranomaisen on toteutettava säännöllisesti toistuva ja vakiosisältöinen tietojen luovuttaminen rajapintojen avulla. Senkin mukaan kunnalle riittää, että se luovuttaa rajapinnan käytettäväksi, ja vastaanottava viranomainen (luonnoksessa SYKE) itse vastaa aineiston noudosta. Tältä osin on toki määriteltävä keinot aineiston validoinnin läpäisemiseksi.

Lain lähtökohdissa mainitaan, että RYTJ olisi ensisijainen paikka josta toimijat hakisivat tietoa. Koska RYTJ:ssä ei ole kaikkea tietosisältöä jota kunnassa on, joutuu asiakas juoksutetuksi luukulta toiselle. Tieto pitää olla saatavilla mahdollisimman läheltä paikkaa jossa se syntyykin, ja jossa on mahdollisimman hyvä tieto aineiston ja siihen liittyvien muiden aineistojen käytettävyydestä.

Tiedon yhteentoimivuuden varmistavan yhteistyöfoorumien ja/tai ohjausryhmän jatko on turvattava, sillä maailman muutosten mukana myös tietomallille ja sen käsitteille on varmasti jatkossakin muutostarpeita. Osapuolten sitoutuminen, resurssit ja todellinen vaikutusmahdollisuus varmistettava. Tämä etenkin, kun lakiin liittyviä asetuksia ei vielä ole kokonaisuudessaan tiedossa.

Lähtökohtana RYTJ ei poista kaikkia tietosuojaan liittyviä rajoituksia tiedon jakeluun, vaan olennaisempaa olisi saada yleisesti määritellyksi aineistot joita kunnat uskaltaisivat avata saataville.

Yleisenä huomiona on kysyttävä, että onko perusteltua olettaa, että saadaan rakennettua ja ennen kaikkea ylläpidettyä aihealueeltaan tämän kokoluokan tietojärjestelmä, niin että sen luotettavuus ja hyödynnettävyys ylittävät sen rakentamiseen ja ylläpitämiseen kuluvat resurssit? Jo nyt on kunnilla haasteita pitää tietoaaineistonsa laadukkaina, eivätkä lisätyöt ja -vastuut ilman tähän työhön osoitettuja oikeasuhteisia resursseja helpota asiaa.

Yleiset huomionne maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetyistä muutoksista.

Johtuen hyvän hallintotavan vastaisesta pyyntöaikataulusta, Vihdin kunta ei ole pystynyt perehtymään ja lausumaan niin kattavasti, kuin lausuttava aineisto sen kokonaisuus, laajuus ja merkittävyys huomioiden edellyttäisi.

Kaavamääräyksien osalta tulisi valtakunnallista tietomallia luotaessa huomioida, että valtakunnallisten määräyksien lisäksi kunnat voivat tarvittaessa tehdä omia tarkentavia määräyksiä valtakunnallisten kaavamääräyksien tueksi. Kaavojen sisältöön kohdistuvien tarpeiden muututtua yhä strategisemmiksi ja ennakoimattomia tulevaisuuden maankäytön suunnittelun tarpeita silmällä pitäen on oltava mahdollisuus kehittää erilaisia strategisempia merkintöjä.

Pykälissä 41 ja 57 ei nykyisestä poiketen oteta jatkossa kantaa suojelumääräyksiin. Suojelumerkinnot ja erityisesti rakennuksien ja alueiden suojelumerkinnot asemakaavoissa ovat tulevaisuuden suunnittelussa edelleen tärkeitä ja nämä tulisi huomioida jatkossakin kaavoissa, jotta voidaan jo kaavatasolla turvata suojeltavat kohteet tai alueet. Suojelumääräykset tulee esittää oikeusvaikutteisella kaavakartalla, ei erillisessä asiakirjassa.

Lailla ei saa millään tavalla rajoittaa viranomaisten välisen tiedonsiirron ulkopuolella kunnan oikeutta päättää tuottamiensa tietojen käyttämisestä, jakamisesta tai maksullisuudesta.

Yleiset huomionne koko esitysluonnoksesta.

Esityksessä ei ole riittävästi huomioitu kunnille koituvia taloudellisia ja muita vaikutuksia. Huomioiden lain merkitys kunnille, lausunnon ajankohta lomakaudella, lausuntopyyntön lähettäminen vain pienelle osalle kuntia sekä melko suppealla arvioinnilla kuntiin kohdistuvista vaikutuksista, laki pitäisi palauttaa uudelleen valmisteluun ja selvittää yhteistyössä kuntien ja Kuntaliiton kanssa huomattavasti tarkemmin kuntiin kohdistuvat vaikutukset ja pyytää sen jälkeen lausunnot kaikilta kunnilta.

Hallitusohjelman mukaista tavoitetta yhden luukun periaatteesta ei RYTJ:n avulla tavoiteta, vaan pikemminkin luukkuja tulee yksi lisää. RYTJ:n tietoaaineisto ei ole yhtä laaja kuin mitä kunnissa ylläpidetään, joten RYTJ ei kykene korvaamaan kunnan luukkuja.

Hallitusohjelmassa mainitaan, että tietovarantojen tiedot kerätään vain kerran, ja päivitetään tiedon muuttuessa. Jatkossakin tämä ensimmäinen kerta tapahtuu kunnan järjestelmään, joten RYTJ:ään viettäessä samat tiedot on kerätty jo useamman kerran.

Kopioirekisterin sijaan olisi suositeltavaa keskittyä määrittelemään yhtenäinen käsitteistö ja tietorakenne, sekä luomaan ympäristö josta aineistoa voi yhtenevällä tavalla tilata tai saada. Tällöin kunta tietäisi mihin yhteiseen suuntaan tietojärjestelmiään sekä aineistojaan kannattaa rakentaa sekä parantaa, mutta kunta pystyisi itse aineistoluovutusten yhteydessä kertomaan aineistonsa laatutiedot.

Nykytilan arviointiin on käytetty liian vanhoja selvityksiä. Näin nopeasti kehittyvällä tekniikan alalla viiden vuoden takainen tilanne esimerkiksi latauspalveluiden tuottamisen teknisistä edellytyksistä kunnissa ei ole enää relevantti peruste.

Luonnoksessakin mainitaan, että rakennuksen elinkaarenaikaista tietoa, joka ei synny lupaprosessin kautta, on vain rakennuksen omistajalla. Ei ole oletettavaa, että asiaa auttaa uusi tietojärjestelmä, joka on kauempana lupaprosessista.

Kannatetaan nykytilanteen arvioinnissa mainittua kuntien yhteistä tietoturvaohjeistusta rakennus- ja kaavatietojen käsittelyyn ja julkaisuun, ja että kriittinen infrastruktuuri tulisi määritellä ja luokitella.

Luonnoksessa keskeisenä ehdotuksena on mahdollistaa toimijoille ajantasaisen tiedonsaannin. Aineiston ajantasaisuudelle ja luotettavuudelle on perusteltua esittää epäilyksiä nykytilanteiden valossa. Kunnalle ei ole syytä vastuuttaa kahden samansisältöisen rekisterin ylläpitoa ja laadunvarmistusta.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettava laki

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

Kyllä.

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

Johtuen hyvän hallintotavan vastaisesta pyyntöaikataulusta, Vihdin kunta ei ole pystynyt perehtymään ja lausumaan niin kattavasti, kuin lausuttava aineisto sen kokonaisuus, laajuus ja merkittävyys huomioiden edellyttäisi.

Alueidenkäytön suunnittelun osalta voidaan todeta, että lakiesityksessä esitettävät jaettavat tiedot ovat jo nyt julkista aineistoa. Julkisen tietopalvelun avulla tiedoista tulee nykyistä helpommin saavutettavia. Huomioitava kuitenkin on, että mikäli kunta lausuntonsa vastaisesti vastuutetaan aineistovientiin, ei siitä tulisi koitua kunnille vähäistä suurempaa lisätyötä, ja että silloinkin se korvattaisiin täysimääräisesti.

Rakennuslupien ja rakennusten tietojen julkisempi jakaminen edellyttää tarkkaa harkintaa siitä, minkä tiedon katsotaan elinolosuhteita kuvaavina tietoina henkilötiedoiksi. Lisäksi on huomioitava rakennusten BIM-mallien tekijänoikeusnäkökulmat.

Muu kuin kunta itse ei saa määrittää kuntien aineiston luovutusta tai jakamista, eikä sen maksullisuutta etenkään muille kuin viranomaisille.

Luonnoksesta ei käy ilmi, millä tavalla esteettömyystietoja on tarkoitus kuvailla ilman rakennuspiirustuksia tai BIM-tietomallia. Tällä hetkellä tietojärjestelmissä ei ole tähän koneluettavaa kuvaustapaa.

Kunnassa ei välttämättä nykyisellään ylläpidetä kaikkia tietoja, kuten käytössäolotilannetta. RYTJ:ssä pitää pystyä tallentamaan myös tieto siitä, että tietoa ei ole. Osa tiedoista, kuten esimerkiksi käytössäolotilanne, voisi olla valinnaisia, jolloin kunta voisi niitä tallentaa mikäli tietoja on. Tiedon ohessa pitäisi olla helposti saatavilla myös metatiedot, jotka kertovat kyseisen aineiston luotettavuudesta.

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

Johtuen hyvän hallintotavan vastaisesta pyyntöaikataulusta, Vihdin kunta ei ole pystynyt perehtymään ja lausumaan niin kattavasti, kuin lausuttava aineisto sen kokonaisuus, laajuus ja merkittävyys huomioiden edellyttäisi.

Alueidenkäytön suunnittelun osalta voidaan todeta, että lakiesityksessä esitettävät jaettavat tiedot ovat jo nyt julkista aineistoa. Julkisen tietopalvelun avulla tiedoista tulee nykyistä helpommin saavutettavia. Huomioitava kuitenkin on, että mikäli kunta lausuntonsa vastaisesti vastuutetaan aineistovientiin, ei siitä tulisi koitua kunnille vähäistä suurempaa lisätyötä, ja että silloinkin se korvattaisiin täysimääräisesti.

Rakennuslupien ja rakennusten tietojen julkisempi jakaminen edellyttää tarkkaa harkintaa siitä, minkä tiedon katsotaan elinolosuhteita kuvaavina tietoina henkilötiedoiksi. Lisäksi on huomioitava rakennusten BIM-mallien tekijänoikeusnäkökulmat.

Muu kuin kunta itse ei saa määrittää kuntien aineiston luovutusta tai jakamista, eikä sen maksullisuutta etenään muille kuin viranomaisille.

Kuntien nykyiset vektori- ja ominaisuusrajapintatoteutukset perustuvat pitkälti WFS-tekniikkaan. Paikkatietoalan yleiset suositukset ovat lakiluonnoksen kanssa kuitenkin suuntautumassa OGC API Feature –standardiin. Tämä on hyvä ja kannatettava suuntaus. Kuntien tietojärjestelmätoimittajilla toteutus on kesken, ja se vaatii aikaa ja rahoitusta. Tiedonsiirtotekniikan muutos vaikuttaa myös jaettavan aineiston muotoon, ja sama resurssitarve on myös aineiston saattamiseksi muotoon, jota rajapinnalle voidaan viedä. OGC API Feature -standardi on parhaillaan myös kehityksessä, joten kansallisessa sääntelyssä on mahdollistettava mahdollisimman ketterästi paikkatietoalan standardoinnin tulevat muutokset.

Muut huomiot

Huomionne koko esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista.

Johtuen hyvän hallintotavan vastaisesta pyyntöaikataulusta, Vihdin kunta ei ole pystynyt perehtymään ja lausumaan vaikutusarvioinneista niin kattavasti, kuin lausuttava aineisto sen kokonaisuus, laajuus ja merkittävyys huomioiden edellyttäisi.

Onko kuntien osalta tutkittu todelliset vaikutukset? Sovellustoimittajat perivät ylläpitomaksujen lisäksi maksuja muutoksista, sisältyykö nämä kehitysmaksut lakiesityksen ylläpitomaksuihin?

Selostuksessa on osittain oletettu, että mahdolliset muutokset tietojärjestelmiin sisältyisivät säännöllisiin sopimusten uusimisiin ja päivityksiin. Käytännössä tämän kokoisissa muutoksissa kaikki sovellustoimittajat perustavat kehityshankkeen, jotka aiheuttavat kunnille lisäkustannuksia. Näin laajoissa muutoksissa kustannuksia ei myöskään aiheuta pelkästään tietojärjestelmämuutokset, vaan myös olemassa olevan aineiston konvertointiin kuluu resursseja merkittävästi. On epäilyksenalaista, onko todelliset vaikutukset pystytty realistisesti arvioimaan.

Toisin kun esityksessä on arvioitu, uudella tietojärjestelmällä ei ole nähtävissä juurikaan säästövaikutuksia kunnalle. Sen sijaan uusi tietojärjestelmä tulee aiheuttamaan merkittävästi lisää tehtäviä, kustannuksia ja vastuita, joista osa on kertaluonteisia ja osa myös jatkuvia. Nämä on esityksessä arvioitu selkeästi liian pieniksi.

Uudistuksen rahoituksen korvaamiseen valtion puolelta 100-prosenttisesti tai tehtäviä vähentämällä ei aiempien hankkeiden perusteella vaikuta realistiselta.

RYTJ ei helpota kuntien INSPIRE-vastuita, jos kunta joutuu kuitenkin rakentamaan RYTJ:ää varten tarkasti määritellyt rajapintapalvelut, ja jotka kunta kuitenkin rakentaa asiakkaitaan ja

yhteistyökumppaneitaan varten laajemmalla tietosisällöllä. Mikäli INSPIRE-velvoitteet hoidetaan RYTY:n kautta, niin metatiedoista vastaavana tahona on oltava rekisterinpitäjä SYKE, jonka on myös oltava metatiedoissa vastaavana yhteystahona.

Uuden kokoavan kopiorekisterin tai yhtenäisen tietomallin luominen ei automaattisesti poista nykyisen aineiston virheitä ja puutteellisuuksia. Näin ollen itse aineiston parantaminen vaatii konkreettisia lisäresursseja kuntiin. Luonnoksen tehostumisvaikutusten arviointiosuudet eivät ole realistisia.

Vaikutuksia kuntatalouteen arvioitaessa oli mainittu, että päätöstietojen toimittaminen eri viranomaisille tulisi RYTY:n myötä poistumaan, mutta tiedonhallintalain mukaan pitäisi jo nykyäänkin riittää, että kunta laittaa tiedot saataville rajapinnalle, eikä tietoja tarvitsisi erikseen toimittaa eri viranomaisille.

Luonnoksessa olevissa vaikutusten arvioinneissa vaikutetaan arvioitavan hyötyjä sen tilanteen mukaisesti, että myös vanhat aineistot on viety tietomalliin, ja kaikki tieto on saatavilla koneluettavassa muodossa. Samalla on kuitenkin kuntatalouden vaikutukset -osiossa myönnetty, että vanhoja aineistoja ei todellisuudessa välttämättä saatane uuden tietomallin mukaiseksi.

Vaikutuksia kuntatalouteen arvioitaessa on luonnoksessa maininta, että vähäisemmän rakentamisen kunnat voisivat ostaa rakennusten tietomalliosaamisen kunnilta, joilla on enemmän tietomalliosaamista. Mikäli tietomallivaatimus koskee kaikkia rakentamisen lupia, ei ostopalvelu osittain ole käytännössä suositeltavaa. Tällöin hankkeen lupakäsittely sirpaloituisi eri organisaatioihin, jolloin käsittelyajat väistämättä pitenisivät ja byrokratia lisääntyisi. Toinen epäsuotuisa vaihtoehto olisi, että lupakäsittely olisi tehtävä kokonaisuudessaan kunnan ulkopuolisessa organisaatiossa, jolloin kapenevat kunnan omat vaikutusmahdollisuudet rakennetun ympäristön hallinointiin sekä rakentamisen kokonaiskuvaan.

Muut mahdolliset huomionne esitysluonnoksesta?

Johtuen hyvän hallintotavan vastaisesta pyyntöaikataulusta, Vihdin kunta ei ole pystynyt perehtymään ja lausumaan niin kattavasti, kuin lausuttava aineisto sen kokonaisuus, laajuus ja merkittävyys huomioiden edellyttäisi.

Mikäli rakennusluvan hakijalta tullaan edellyttämään suunnittelun ja toteutuksen tietomalleja (BIM-malli) kaikissa hankkeissa, nostaa se rakentamisen kustannuksia merkittävästi. Tietomallivaatimus nostaa etenkin yksityisen rakentajan kustannuksia kohtuuttomasti. Kustannusvaikutus hidastaa ja vähentää rakennustuotantoa ja siten vaikuttaa negatiivisesti kansantalouteen. Vaatimus ei myöskään vaikuta luvan hakijalle kohtuulliselta, etenkin kun siitä saatava hyöty ei juurikaan realisoidu luvanhakijalle joka työn maksaa. Mallien jakamiseen ja julkaisuun on kiinnitettävä erityistä huomiota eritoten tietosuojan ja omistajuuden näkökulmista. Todennäköisesti myös lupakäsittelyajat pitenisivät lisävaatimusten ja validointitarpeiden kasvaessa. Lisäksi vaatimus

heikentäisi mahdollisuuksia käyttää pieniä suunnittelutoimistoja tai yksittäisiä suunnittelijoita, joilla kaikilla ei ole edellytyksiä tietomallien tuottamiseen. Vaatimusten kasvaessa myös pätevien lupakäsittelijöiden rekrytointi vaikeutuu entisestään.

Hankkeen strategisen ohjausryhmän toimikausi on kolme kuukautta, joka on aivan liian lyhyt aika varmistaa hankkeen eteneminen. Ohjausryhmän olisi toimittava vähintään koko hankkeen ajan.

Mikäli SYKE määrittelee, myöntää ja poistaa RYTJ:n käyttöoikeuksia, olisi hyvä määrittää millä aikataululla käyttöoikeuspyynnöt olisi käsiteltävä.

Luukkanen Antti
Vihdin kunta