

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.

Rakennetun ympäristön tiedot ovat tällä hetkellä vaikeasti saavutettavissa ja hyödynnettävissä. Lapin liitto pitää esitysluonnosta rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettavasta laista erittäin tarpeellisena.

Lapin liitolla on kohtuulliset valmiudet toteuttaa tietojen luovutus teknisen rajapinnan avulla. Kaikkien maakuntaliittojen tai kuntien osalta tilanne ei kuitenkaan ole sama. Lapin liitto pitää hyvänä, että lakiluonnoksessa huomioidaan (12 §) tietojen vaihtoehtoinen tallentamistapa rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

Lapin liitto pyytää huomioimaan, että julkisessa tietopalvelussa sekä teknisen rajapintapalvelun kautta annettavissa aineistoissa tulee selkeästi olla esillä tieto tarkasteltavan kaavan vaiheesta, jotta käyttäjälle ei jää epäselväksi onko tarkasteltu kaava-aineisto lainvoimainen vai esimerkiksi luonnos/ehdotus.

Monien esitettyjen prosessien toteuttaminen vaatii uudistuksia erityisesti kuntien tietojärjestelmiin, mikä aiheuttaa kustannuksia ja luo uudenlaista osaamistarvetta. Näin ollen olisikin ollut todella tärkeää, että kuulemisaika olisi ollut pidempi, jotta kunnat olisivat kerenneet paneutua ehdotuksen pohjalta tuleviin velvoitteisiin suhteessa siitä saataviin hyötyihin ja antamaan näistä lausuntonsa.

Ministeriön valmistelun mukaisella RYTY-lainsäädännöllä maakuntaliitoille ja kunnille jäisivät kaikki tietojärjestelmän käyttöön liittyvät kustannukset (tietojen siirtäminen tietojärjestelmään), mutta esim. kuntien maksutulot luovutettavista tiedoista siirtyisivät valtiolle. Myös tietojärjestelmään liittymisestä ja toimintatapojen muutoksesta aiheutuvat kustannukset maakuntaliitoille ja etenkin

kunnille voivat olla huomattavia, ne tulee selvittää ja korvata. Kunnilla tulisi myös olla oikeus saada korvaus tietojärjestelmään luovutettavien tietojen myötä menettämistään tuloista. Viranomaiskäyttö yhteiselle tiedolle tulee olla maksutonta ja tiedon tulee olla kaikkien viranomaistahojen saatavilla niiltä osin, kuin he sitä tarvitsevat lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen. Muille kuin viranomaisille avattavista rajapintapalveluissa ja avoimessa katselupalvelussa tulee kiinnittää erityishuomiota henkilötietojen ja yksityisyyden suojaan.

Lisäksi tulisi pohtia tiedontuottajien arkistointiveloitteen siirtämisen mahdollisuutta yhteisestä tietojärjestelmästä vastaavalle Suomen ympäristökeskukselle tietojärjestelmään tuotetun tiedon osalta. Se ratkaisisi digitaalisiksi muuttuvien kaava- ja rakennustietojen arkistoinnin keskitetyksi ja yhtenäisesti koko valtakunnan tasolla.

Tuleeko säädösluonnoksessa esitetystä työnjaosta; kunnat, maakuntaliitot yhdessä SYKE:n kanssa rekisterinpitäjinä toimiva kokonaisuus?

Yleiset huomionne maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetyistä muutoksista.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetyt muutokset ovat yleisesti ottaen hyviä ja kannatettavia. Lapin liitto pitää erityisen hyvänä muutosta tuottaa kaavat paperisen kaavakartan sijaan digitaalisessa tietomallimuodossa.

Esitysluonnoksessa maankäyttö- ja rakennuslain 29 §:n 2 momentin mukaan kaava esitetään valtakunnallisesti vakiomuotoisena kartalla. Tällainen valtakunnallisesti yhtenäinen esittämistapa voi olla haastava saavuttaa. Maakuntakaavojen osalta valtakunnallisesti yhtenäinen esittämistapa ollaan vähitellen saavuttamassa, mutta kyse ei kuitenkaan ole maakuntakaavojen virallisista versioista vaan nk. HAME-yhdelmän esittämistavasta. Maakuntakaavojen viralliset esittämistavat poikkeavat tästä yhtenäisestä esittämistavasta. Nykyään kaavan esitystapaa on ohjattu kaavamerkintäasetuksella, mutta asetus on ollut melko tulkinnanvarainen sekä merkinnät osittain vaikeasti toteutettavia ja päivitysten puuttuessa, se on jo osittain vanhentunut ja puutteellinen. Tämä on johtanut kaavamerkintöjen erilaistumiseen, kun asetusta on tulkittu eri tavoin ja päivitysten puuttuessa on keksitty uusia merkintöjä.

Uuden lainsäädännön ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tullessa käyttöön ympäristöministeriön ohjaavuus virallisten kaavojen esittämistapaan todennäköisesti kasvaa, kun yhteinen esittämistapa määritellään ja käytetään rakennetun ympäristön tietojärjestelmän kautta. Valmisteltaessa valtakunnallisesti yhteistä esittämistapaa Lapin liitto pyytää huomiomaan esittämistapojen joustavuuden sekä jatkuvan ylläpidon ja päivittämisen tarpeen, jotta mahdolliset tulevaisuuden kaavoitustarpeet ja alueelliset erityispiirteet on mahdollista huomioida kaavoituksessa riittävän monipuolisesti.

Esitysluonnoksessa todetaan, että maakuntakaavat sisältävät usein sanallisia suunnittelu-, rakentamis- ja suojelumääräyksiä, joiden esittäminen kartalla ei ole tarkoituksenmukaista. Lapin liitto huomauttaa, että on tärkeää, ettei näitä määräyksiä eroteta kaavan muista määräyksistä.

Maakuntakaavan ohjausvaikutus kohdistuu erityisesti kuntatason yleis- ja asemakaavoitukseen. Maakuntakaavan suunnittelutasoa on viime aikoina haluttu viedä strategisempaan suuntaan ja näin ollen sanallisten suunnittelumääräysten rooli on korostunut annettaessa suunnitteluperiaatteita yksityiskohtaisempaa kaavoitusta ohjaamaan. Lapin liitto katsoo, että näiden määräysten tulee olla helposti ja selkeästi löydettävissä ja yhdistettävissä kaavakohteisiin tai koko kaava-alueeseen. Samoin kaavaan liittyvien selvitysten ja selostuksen. Maakuntakaavan lukemisen tulee lakimuutoksen myötä helpottua, jotta maakuntakaavaa soveltavien viranomaisten, kansalaisten ja sidosryhmien näkökulmasta maakuntakaava on yksiselitteisesti luettavissa.

Kaikkien kaavakohteiden tai kaava-alueen maankäyttöä ohjaavien tietojen tulisi olla näkyvillä ja saatavilla yhtäläisesti, jotta saatavilla olevien tietojen hyödyntäminen on sujuvaa ja väärintulkinnan mahdollisuus vähenee. Tavoitteena tulee olla mahdollisimman käyttäjäystävällinen liittymä rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

Lapin liitto toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) muutoksen luonnoksen 29 §:n otsikosta tulee poistaa sana sisältö (Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa). Maakuntakaavan sisällöstä säädetään MRL 28 §:ssä. Jatkotyössä tulee huomioida myös muutostarpeet koskien maankäyttö- ja rakennusasetusta.

Lapin liitto katsoo, että MRL 30 §:ssä on tarpeen säilyttää jatkossakin maakuntakaavalle mahdollisuus antaa suunnittelumääräysten lisäksi myös suojelumääräyksiä.

Yleiset huomionne koko esitysluonnoksesta.

Lapin liitto pitää lakia tarpeellisena ja lain tavoitteet toteutuessaan sujuvoittanevat monia prosesseja.

Lapin liitto kuitenkin huomauttaa lausuntoaikataulusta, ettei esitysluonnosta koskevan lausuntopyynnön ajoittaminen kesälomakautteen ole hyvän hallintotavan mukaista. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmälain (RYTJ-laki) lausuntopyyntö saatettiin tiedoksi 17.6.2022 ja Ympäristöministeriö järjesti kuulemistilaisuuden 20.6.2022. Lausunnot ko. lakiluonnokseen tulee antaa 12.8.2022 mennessä. Lakiluonnoksen jatkovalmistelun kannalta olisi ollut hyödyllistä ajoittaa lausuntoaika siten, että lausuntojen valmisteluun olisi ollut riittävästi aikaa lomakauden ulkopuolella. Koska lakiluonnos toteutuessaan lisää kuntien tehtäviä, aiheuttaa kustannuksia ja edellyttää osaamista, mitä etenkin pienissä kunnissa ei välttämättä ole entuudestaan, olisi lausuntoja pitänyt olla mahdollista käsitellä maakuntien liittojen ja kuntien päätöksentekooelimityissä. Nyt toteutetulla kuulemisaikataululla tämä ei ole mahdollista, vaan kuulemisaika olisi tullut ulottaa vähintään elokuun 2020 loppuun saakka.

Lapin liitto pyytää kuitenkin huomioimaan, että alueidenkäytön suunnittelun digitalisaatiossa on tärkeää varmistaa, etteivät tekniset ratkaisut, kaavoituksen yhteismitallistaminen tai kaavan esitystavan vakioitu muoto rajoita tai ohjaa suunnittelua vaan toimivat suunnittelun työkaluina. Kaavoituksessa tulee pystyä jatkossakin huomioimaan alueiden erilaiset olosuhteet ja käyttää kaavainstrumentteja joustavasti alueen omiin tarpeisiin vastaten.

Esitysluonnoksen kappaleessa kolme on esitetty, että tiedon käyttösäännöillä ja luokittelulla voidaan nykyistä paremmin ennaltaehkäistä kansallisen turvallisuuden kannalta herkin tiedon päätymistä alueidenkäytön suunnitteluprosessiin. Lapin liitto katsoo, että ko. tavoite on tärkeä, mutta huomauttaa samalla, että kaavoitusviranomaisilla tulee olla pääsy kansallisen turvallisuuden kannalta herkkään tietoon ja mahdollisuus ottaa ko. tieto huomioon alueidenkäytön suunnitteluprosessissa, jotta kaavoituksen alueidenkäyttöpaineiden yhteensovittamisen tavoite saavutetaan. Julkisuuteen kansallisen turvallisuuden kannalta herkin tiedon päätymistä on syytä ennaltaehkäistä.

Esitysluonnoksen kappaleessa viisi on esitetty vaihtoehtoisia toteuttamisvaihtoehtoja rakennetun ympäristön tietojärjestelmälle. Lapin liitto katsoo, että valittu hybridimalli on hyvä ja kannatettava toteutustapa ja pitää tärkeänä, että kunnille ja maakunnille, joilla ei ole mahdollista itse ylläpitää omaa järjestelmää tietojen ja rajapintaratkaisujen tuottamiseen, on tarjolla rajapintaratkaisujen rinnalla vaihtoehtoinen tapa tuoda tiedot rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Mutta onko hybridimalli riittävän varma turvallisuuden näkökulmasta?

Lakiluonnoksen 16 §:ssä säädetään maksuista. Lakiluonnoksen mukaan viranomaisilla olisi oikeus saada maksutta tehtäviensä hoitamisen kannalta tarpeellisia tietoja rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Maksuja voitaisiin periä Suomen ympäristökeskuksen toimesta vain tarpeellisista toimista, kuten rajapintojen perustamisesta, ylläpidosta ja käyttöoikeuksien perustamisesta. Esityksen mukaan kunnille rajapintapalvelut ja tiedot olisivat kuitenkin aina maksuttomia. Lapin liitto edellyttää, että maakuntien liitot tulee lukea niiden viranomaistahojen joukkoon, jotka saavat maksutta tehtäviensä hoitamisen kannalta tarpeellisia tietoja rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä, ja joiden rajapintapalvelut ovat maksuttomia.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettava laki

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

Lapin liitto pitää ehdotetun lain 5 §:ssä mainittuja tietoja varsin kattavina. Joskin olisi hyvä pohtia, miten esimerkiksi kaava-alueille kohdistuvien selvitysten tietoja voitaisiin kerätä. Selvitykset ovat varsinaisen kaavan lisäksi usein kaavaratkaisua perustelevia tietoja ja voivat kohdistua vain osaan kaava-alueesta. Selvityksistä voisi olla tarpeen kerätä vähintään selvitysalueen raja- ja selvitysraportti. Voi tulla esimerkiksi tilanteita, jolloin kaavat eivät etene hyväksyntään, mutta kaavaprosessin aikana on laadittu kattavia selvityksiä. Prosessin nykyhaasteena on myös tunnistettu,

että etenkin yli kunnallisissa hankkeissa tiedot ovat vaikeasti saatavilla ja eri paikoissa, ja siten myös siitä näkökulmasta selvitystietojen kerääminen kootusti yhteen paikkaan sujuvoittaisi prosesseja. Maankäytön jatkokehitystä ajatellen olisi hyödyllistä, jos käyttäjä havaitsisi heti mitä selvityksiä alueeseen kohdistuu.

Pysyviin yksilöiviin tunnuksiin liittyen on huomattava, että maakuntakaavaehdotuksia voi olla kaksi, jos ensimmäiseen kaavaehdotukseen tulee oleellisia muutoksia. Kaavaehdotus pitää tällöin myös asettaa uudelleen nähtäville. Maakuntakaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS) on kaavaprosessin kuluessa päivittyvä asiakirja, joten sen sisältöä voidaan muuttaa tarvittaessa. Kuinka nämä on huomioitu Rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tallennettavien tietojen ja yksilöivien tunnusten osalta käytännössä, ei ole käynyt ilmi.

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

Pykälä koskee rakennetun ympäristön tietojärjestelmän julkista tietopalvelua, jota Suomen ympäristökeskuksen on pidettävä yleisessä tietoverkossa. Julkisesta tietopalvelusta tietoja voi hakea yleisessä tietoverkossa olevan karttapalvelun avulla. Julkisessa tietopalvelussa pitää saatavissa olla mm. 5 § mainitut tiedot, sekä yksityiskohtaista tietoa rakennuksista.

Vaateet tietojen yksityiskohtaisuudesta on helppo ymmärtää etenkin niiden alueiden osalta, joille kohdistuu rakennuspaineita ja joita kehitetään. Maakuntaliitto on kuitenkin huolissaan pienten kuntien resursseista ja osaamisesta tietojen toimittamiseen liittyen ja toistaa aiemmassa kohdassa esittämänsä huolen siitä, ettei osaavaa työvoimaa saada välttämättä edes rekrytointien kautta. Myös konsulttien resurssit ovat rajalliset ja siirtymäaika tietojen keräämiselle täytyy olla nykyistä pidempi.

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

-

Muut huomiot

Huomionne koko esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioinneissa on arvioitu vaikutukset kuntatalouteen kappaleessa 4.2.1.7. Vaikutuksia valtion viranomaistoimintaan ja resursseihin on arvioitu kattavasti, paljon paremmin kuin kuntapuoleen. Maakuntaliitoissa on tehty vuosia työtä valtakunnallisesti yhtenäisen HAME-maakuntakaavatietomallin kehittämisessä ja käyttöönotossa. Vaikutusten arvioinnissa jää epäselväksi, kuinka suuri työ tulee olemaan maakuntakaavojen tuottamisessa RYTJ:n vaatimaan, uuteen valtakunnallisesti yhtenäiseen koneluettavaan tietomallimuotoon. Epäselväksi jää myös mitä RYTJ-yhteensopivuus vaatii nykyisiltä tietojärjestelmiltämme. Maakuntaliittojen toimintatapojen ja prosessien muutosten laajuus tai sisältö eivät konkretisoidu, eikä näitä vaikutuksia ole kuvattu riittäväällä tarkkuudella lakiesityksen vaikutusten arvioinnissa. Samoin kuntien osalta vaikutusten

arviointi on puutteellinen, koska kuntia on paljon, ne ovat hyvin erikokoisia ja toimintaympäristö on hyvin erilainen eri puolilla Suomea. RYTJ:n tekninen rajapinta tulee suunnitella yhteistyössä kuntien ja maakuntaliittojen tietohallinnon kanssa, huomioiden tiedontuottajien valmiudet ja mahdollisuudet sen käyttöönottamiseksi.

Tietomallipohjaista kaavoitusta olisi hyvä ollut pilotoida valmistellulla järjestelmällä ja viedä mahdolliset muutostarpeet säädösluonnokseen ennen sen hyväksymistä sekä informoida laajasti erityisesti kuntia, miten muutoksessa toimitaan. Kuntien huoli muutoksen aiheuttamista mahdollisista kustannuksista kunnille on otettava vakavasti ja selvitettävä, mitä se tarkoittaa kunnille. Taloudellista tukea tulee osoittaa erityisesti kunnille rakennetun ympäristön tietojärjestelmään siirryttäessä. Sekä kunnat että maakuntien liitot tulevat tarvitsemaan teknistä tukea erityisesti alkuvaiheessa, kun siirrytään tuottamaan aineistoja yhteisissä tietomalleissa ja välittämään sitä rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

Muut mahdolliset huomionne esitysluonnoksesta?

Tiedon tarvitsijan näkökulmasta tiedon haku tulee olla mahdollisimman käyttäjäystävällistä ja mahdollistaa esim. investoijalle vapaan tontin haun koko Suomesta tietyillä parametreilla.

Kuntien rakennetun ympäristön tietopalvelut on Lapin liiton näkemyksen mukaan kuvattu Lapin liiton osalta todenmukaisesti.

Uudistuksen toimeenpanon tuki -alaluvussa on tuotu esille uudistuksen vaikutusten kohdistuminen tiedon tuottajiin eli kuntiin ja maakuntien liittoihin. Ryhti-hankkeen tarjoama muutostuki on tärkeä kaikille muutoksen toteuttajille.

Piisilä Juha
Lapin liitto