



10.08.2022

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.

-

Yleiset huomionne maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetyistä muutoksista.

-

Yleiset huomionne koko esitysluonnoksesta.

-

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettava laki

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

-

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

-

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

-

Muut huomiot

Huomionne koko esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista.

-

Muut mahdolliset huomionne esitysluonnoksesta?

1 Keskeinen sisältö

Luonnos hallituksen esitykseksi koskee lakia rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Lain tavoitteena on toteuttaa valtakunnallinen yhteinen tietojärjestelmä rakennetun ympäristön tiedolle. Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämä tietojärjestelmä sisältäisi rakentamisen ja alueidenkäytön tietoja. Samassa yhteydessä esitetään maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista siten, että lakiin lisättäisiin kaavojen ja tonttijaon digitalisaatiosta johtuvat muutokset. Kaavat ja tonttijako laadittaisiin ehdotuksen mukaan jatkossa valtakunnallisesti yhteen toimivassa tietomallimuodossa. Kaavat, valmistelussa olevat kaavat niiden laadinnan eri vaiheissa ja tonttijaot olisi toimitettava rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

Korkein hallinto-oikeus tarkastelee lausunnossaan luonnosta muutoksenhakujärjestelmän kannalta ja kiinnittäen siitä näkökulmasta huomiota erityisesti säännösten systematiikkaan ja selkeyteen.

2 Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä

Lakiehdotuksen tavoitteena on luoda toimintaedellytykset alueidenkäytön tietovarannosta ja rakennustietovarannosta koostuvalle rakennetun ympäristön tietojärjestelmälle, joka kokoaa yhteen rakennus- ja alueidenkäytön suunnitelmatiedot. Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmä koostuisi alueidenkäytön tietovarannosta ja rakennustietovarannosta.

Alueidenkäytön tietovaranto sisältäisi lakiehdotuksen 5 §:ssä säädetty alueidenkäyttöä koskevat tiedot. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan kaavoja koskevat tiedot tallennettaisiin tietomallimuotoisena vaiheittain kaavan vireille tulosta lukien. Kaavakartta, selostus sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelma tallennettaisiin dokumenttimuotoisena. Rakennustietovaranto puolestaan sisältäisi keväällä 2022 julkaistua rakentamislakia koskevan erillisen lakiehdotuksen (YM:n tiedote 22.3.2022) 60 ja 61 §:ssä säädetty rakentamista koskevat tiedot.

Lakiehdotuksen 11 §:n mukaan muiden ohella tuomioistuimilla olisi oikeus saada tehtäviensä hoitamisen kannalta välttämättömät tiedot maksutta salassapitosäännösten estämättä rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä.

Lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin mukaan Suomen ympäristökeskus päättäisi muun kuin viranomaisen hyväksymisestä rakennetun ympäristön tietojärjestelmän teknisen rajapinnan käyttäjäksi. Ehdotuksen perustelujen mukaan pykälässä mainittu päätös olisi hallintopäätös, josta voisi valittaa siten kuin muutoksenhausta säädetään laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

Kuten korkein hallinto-oikeus on ympäristöministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki (VN/279/2018) antamassaan lausunnossa 25.11.2021 todennut, siirtyminen digitaalisiin tietosisältöihin on perusteltua, koska suuressa osassa kuntia ja maakuntien liittoja suunnittelu- ja lupamenettelyt ovat jo nykyisellään sähköisiä. Rakennetun ympäristön valtakunnallisen tietojärjestelmän toteuttaminen myös edistää tietojen saatavuutta ja käytettävyyttä.

Tuomioistuimien ja muiden viranomaisten tiedonsaantioikeus rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä on todettu lakiehdotuksen 11 §:ssä. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin korostaa, että hallintotuomioistuinten oikeus saada muutoksenhakutuomioistuimena tietoja järjestelmästä tulisi perustumaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin eikä mainittuun sääntökseen. Kun muutoinkin otetaan huomioon hallintotuomioistuimien rooli muutoksenhakutuomioistuimina, valtakunnallista rakennetun ympäristön tietojärjestelmää valmisteltaessa on lisäksi varmistettava, että järjestelmään sisältyvät tiedot on mahdollista saattaa myös teknisesti osaksi tuomioistuimen oikeudenkäyntiaineistoa. Tietojärjestelmään sisältyvien tietojen ylläpidon kannalta on lisäksi otettava huomioon myös tilanteet, joissa hallintotuomioistuin muuttaa muutoksenhaun kohteena olevaa päätöstä esimerkiksi kumoamalla kaavapäätöksen osittain tai muuttamalla rakennusluvan (rakentamislakia koskevassa lakiehdotuksessa rakentamisluvan) ehtoja.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ilmenevistä alueiden käyttöä koskevista tiedoista ja rakentamista koskevista tiedoista tulisi käydä ilmi tiedot päätöksiin kohdistuvan muutoksenhaun vireilläolosta hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkein hallinto-oikeus toteaa lisäksi erillisenä huomautuksena, että tietojen selkeyden ja kattavuuden vuoksi tietojärjestelmästä tulisi ilmetä myös tiedot rakennushankkeille myönnettyistä suunnittelutarveratkaisuista ja poikkeamispäätöksistä sekä näiden päätösten lainvoimaisuudesta.

Lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentissa tarkoitettu Suomen ympäristökeskuksen päätös muun kuin viranomaisen hyväksymisestä rakennetun ympäristön tietojärjestelmän teknisen rajapinnan käyttäjäksi olisi lakiehdotuksen perustelujen mukaan valituskelpoinen hallintopäätös. Päätöksen valituskelpoisuuden ja muutoksenhakutien tulisi selvyden vuoksi ilmetä säännöksestä eikä ainoastaan sen perusteluista.

3 Maankäyttö- ja rakennuslain muuttaminen

Maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen tavoitteena on saattaa kaavat ja tonttijaot tietomallimuotoisiksi. Kaavojen ja tonttijakojen laatiminen valtakunnallisesti yhteen toimivassa tietomallimuodossa on lakiehdotuksen mukaan edellytys kaavojen ja tonttijakojen tallentamiselle rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä.

Lakiehdotuksen 29, 40 ja 55 §:ien mukaan maakuntakaavat, yleiskaavat ja asemakaavat laadittaisiin valtakunnallisesti yhteen toimivassa tietomallimuodossa. Kaavat koostuisivat kaavakohteista ja kaavamääräyksistä. Lakiehdotuksessa säädetään lisäksi kaavakohteiden ja -määräysten esittämisestä valtakunnallisesti vakiomuotoisena kartalla ja tarvittaessa erillisenä asiakirjana. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan päätöksenteon yhteydessä hyväksyttäisiin kaavan tietomallin ihmisluettava tietosisältö.

Kaavakohteella tarkoitetaan lakiehdotuksen perustelujen mukaan kaavaan sisältyvää pistemäistä, viivamaista, aluemaista tai kolmiulotteista kohdetta, jolla alueidenkäyttöä tai rakentamista ohjataan. Kaavakohteella olisi maantieteellinen sijainti ja geometria, ja kaavan ohjausvaikutus muodostuisi kaavakohteeseen tai kaavan suunnittelualueeseen liittyvien kaavamääräysten avulla. Koska kaavan ohjausvaikutus muodostuu nykyisin kaavakartalle tehtyjen kaavamerkintöjen sekä niitä koskevien kaavamääräysten avulla, kaavan tietosisällön rakenne muuttuisi tältä osin. Kaavakohde ei sisältäisi tietoa kaavan ohjausvaikutuksesta, joten siihen tulisi aina liittyä kaavamääräys. Kaavamerkintöihin nykyisin liittyvä tietosisältö, esimerkiksi alueen käyttötarkoitus, olisi jatkossa osa kaavamääräystä. Osa kaavamääräyksistä voitaisiin tarvittaessa esittää erillisenä asiakirjana.

Lakiehdotuksen mukaan kaavat laadittaisiin valtakunnallisesti yhteen toimivassa tietomallimuodossa. Päätöksenteossa hyväksyttäisiin kuitenkin kaavan tietomallin ihmisluettava tietosisältö. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että säännöksistä tulisi yksiselitteisesti käydä ilmi, mikä on se hyväksytyn kaavan tietosisältö, jonka perusteella kaavan oikeusvaikutuksia ja lainmukaisuutta arvioidaan.

Korkein hallinto-oikeus toteaa lisäksi, että tietomallimuotoista kaavojen esittämistapaa koskevat määritelmät ovat varsin yleispiirteisiä. Tämän vuoksi tässä vaiheessa ei ole mahdollista arvioida, mitä ehdotuksen mukainen esittämistapa merkitsee esimerkiksi kaavojen esittämistarkkuuden, eri kaavatasojen välisten suhteiden tai kaavojen sisältövaatimusten täyttymistä koskevan arvioinnin kannalta. Tietomallimuotoiseen esittämistapaan siirryttäessä on joka tapauksessa kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että kaavakohteet ja niihin liittyvät kaavamääräykset on uuden esittämistavan puitteissa mahdollista kuvata yksiselitteisesti ja tarkkarajaisesti. Kaavamerkintöjen ja niihin liittyvien kaavamääräysten on lisäksi oltava oikeusvaikutuksiltaan selviä (ks. esim. KHO 2022:3, KHO 2018:151, KHO 2014:133 ja KHO 2006:24). Edelleen on kiinnitettävä huomiota siihen, mitä vaikutuksia osauudistuksena toteutettavalla kaavojen esittämistavan ja tietosisällön muuttamisella on esimerkiksi suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten sisällölle ja muodolle.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Riitta Mutikainen ja Kari Tornikoski sekä esittelijäneuvos Petri Hellstén. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 9.8.2022.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus