

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.

Suomen Arkkitehtiliitto huomauttaa, ettei lausuntoaika keskellä kesälomaperiodia täytä hyvän hallintotavan tunnusmerkkejä. Lakiluonnokset tulee laittaa lausunnonlehtiin, että kaikilla on aikaa perehtyä niihin ja mahdollisuus laatia lausunto.

Sinänsä lakiluonnosehdotuksen päämäärät ja tavoitteet ovat hyviä ja kannatettavia. Koko ajan etenevä rakentamisen digitalisaatio tarvitsee toimintaa tukevaa lainsäädäntöä. Ehdotettu muutosaikataulu on kuitenkin niin nopea, että käytännössä siihen voi olla hankalaa ehtiä muun muassa kuntien ja rakennusalan toimijoiden tietoteknisten valmiuksien ja investointitarpeiden takia.

Huolestamme kohdistuvat kuntien riittämättömiin resursseihin. Osassa kunnista sekä rakennusluvitusta että kaavoitus hoidetaan jo sähköisesti, mutta niissäkin lakiuudistus johtaa tietotekniisiin haasteisiin ja resurssien riittämättömyyteen. Suomessa on myös edelleen paljon kuntia, jotka ovat digitalisaatiossa aivan lähtökuopissa. Kuinka muutenkin taloudellisesti tiukkenevissä olosuhteissa kunnat suoriutuvat tästä haasteesta? Digitaaliset järjestelmät kehittyvät koko ajan huimaa vauhtia. Tässä vauhdissa on huolehdittava järjestelmien kohtuuhintaisuudesta ja digitaalisen materiaalin helposta käytettävyydestä. Muutoksen yhtenä tavoitteenahan on tuottaa kansalaisille mahdollisuus luontevasti saada käyttöön julkiseksi tarkoitettua materiaalia.

Tietojärjestelmää kehitettäessä ei saa unohtaa, että myös vanhat kaavat tulee säilyttää kuten myös jatkossa kaikki eri kaavavaiheet. Historiatietoa tarvitaan todentamaan muun muassa rakennusajankohdan kaavamääräyksiä korjausrakentamisessa ja oikeuslaitoksessa.

Suomen ympäristökeskus vastaa järjestelmän tietoturvallisuudesta, mutta rekisterinpitäjiä ovat sekä SYKE, kunnat että maakuntienliitot (4§). Kokonaisuus on haastava, kun tiedon syöttäjiä on paljon. Kuka vastaa tiedon oikeellisuudesta? Tietosuojaariskejä voi syntyä myös kuntien mahdollisuudesta tallentaa tietoja yleisen tietoverkon kautta (12§) järjestelmän käyttöönoton alkuvaiheessa.

Lakiehdotuksessa (8§) säädetään SYKELLE valtuudet määrittellä, myöntää ja poistaa tietojärjestelmän käyttöoikeudet. Mihin tämä perustuu? Missään ei määritellä, millä perusteilla näitä käyttöoikeuksia

myönnetään. On tarkennettava, kenelle ja mihin tarkoitukseen SYKE saa antaa tietojärjestelmän käyttöoikeudet ja millä perusteilla ne voi ottaa pois.

Yleiset huomionne maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetyistä muutoksista.

Pykälien 29, 40 ja 55 nimissä toistuu termi ”kaava sisältö”. Edeltävissä MRL:n pykälissä (28§, 39§ ja 54§) on kuitenkin jo säädetty ”kaavan sisältövaatimuksista”. Peräkkäisten pykälien nimien samankaltaisuus on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä, joten pykälien nimet ja on muutettava jatkotyössä.

Maankäyttö- ja rakennuslain muuttuvissa pykälissä 40§ ja 55§ säädetään yleis- ja asemakaavojen sisällöistä ja esitystavasta. Lakiehdotuksen mukaan ”kaavakohteet ja -määräykset esitetään valtakunnallisesti vakiomuotoisena kartalla”. Tämän ei pidä johtaa kaavan sisällöllisten tavoitteiden rajaamiseen ja siihen, ettei paikallisia olosuhteita oteta huomioon. Esimerkiksi yleiskaavat voivat olla hyvin eritasoisia jopa saman kaupungin sisällä, aina strategisista papereista suoraan rakentamista ohjaavaan yleiskaavaan.

Esitysluonnoksessa on poistettu maakuntakaava- (30§), yleiskaava- (41§) ja asemakaavamääräyksistä (57§) kokonaan suojelumääräykset. Tätä ei ole riittävästi eikä ymmärrettävästi perustelu. Voimassa olevan säännöksen siirtäminen itse lakitekstistä perustelutekstiin ilman erityistä mainintaa siitä, ei ole hyvää lainsäädäntöä. Epäselvältä vaikuttaa esimerkiksi, miten luonnon ja viherympäristön tiedot otetaan huomioon kaava-aineistossa. Niiden merkitys on oleellinen ekologisten vaikutusten arvioinnissa.

Yleiset huomionne koko esitysluonnoksesta.

Esitysluonnos sisältää asetuksenantovaltuuksia, joista ainoastaan 14§:ään perustuva valtioneuvoston asetus on osana lausuntopyyntöä. Tämä tekee kokonaisuuden arvioinnista ja lausunnon laatimisesta vaikeaa.

Mielestämme ympäristöministeriön tulisi toimia lainsäädännön arviointineuvoston 8.6.2022 antaman lausunnon (<https://vnk.fi/arviointineuvosto/lausunnot>) mukaisesti ja järjestää uusi lausuntokierros kokonaisuudesta, jonka muodostaa Rakentamislaki, muutettu Maankäyttö- ja rakennuslaki sekä nyt lausunnonalla oleva laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Tämäkin lausuntokierros on järjestetty kiireesti ja niin, että se osuu hankalasti keskelle kesää. Tämä ei ole hyvän hallintotavan mukaista.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettava laki

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

Onko lakiluonnoksen 5 §:n mukainen yksityiskohtainen listaus on tarkoituksenmukaista nostaa lakitasolle? Se on väistämättä puutteellinen eikä tue myöhemmin esille tulevien tietotarpeiden huomioon ottamista. Esimerkiksi kaavaselistusta ja kaavan valmisteluaineistoa ei luettelossa mainita. Kaavaselistus ilmeisesti syntyy jatkossa tulostamalla tiedot suoraan digitaalisesta kaavasta. Mutta valmisteluaineiston selvitykset olisivat tärkeää taustatietoa, jonka soisi tulevat julkiseen

tietopalveluun. Lakiluonnoksessa esitetty listaus sopisi parhaiten asetukseen, jota on helpompi tarvittaessa muuttaa.

Tietomallilähtöisyys tarkoittaa kaavoituksessakin irrottautumista dokumenttipohjaisesta työskentelytavasta. Kaavat muuttuvat kartan ja siihen liitettyjen määräysten sijaan rakenteisiksi tietosisällöiksi. Lakiluonnoksen mukaan selostus ei ole osa oikeusvaikutteista kaavaa. Tämä herättää kysymyksen, onko kaavaselostus edelleen dokumenttipohjainen oheistieto vai onko mahdollisesti osa sen nykyisestä tietosisällöstä oikeusvaikutteista tietomallin kaavatietoa

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

On hyvä, että laissa on määritelty kaikki ne tiedot, mitä saa pitää saatavilla julkisessa tietopalvelussa ja ettei tiedoissa ole mainintaa rakennuksen tietomalleista. Perusteluissa todetaan, ettei näitä tietoja saa käyttää suoramarkkinointiin. Kuinka tätä voidaan valvoa ja sanktioida?

Lausuttavana olevan RYTJ-lakiehdotuksen 2§:n mukaan rakennustietovaranto sisältää myös rakentamislain 60 ja 61 §:ssä säädetyt rakentamista koskevat tiedot. 7§:ssä todetaan, että rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tallennettavista tiedoista säädetään rakentamislain 60 ja 61 §:ssä. Kyseisissä rakentamislain pykälissä annetaan kuitenkin lupa luovuttaa viranomaiskatselmusten ja rakentamisen lupiin liittyviä tietoja vain toiselle viranomaiselle. RYTJ-lakiehdotuksessa taas tämä lupa laajenee koskemaan myös muita kuin viranomaisia. Lait ovat aika räikeässä ristiriidassa toistensa kanssa.

Luettelossa kohdassa 16 mainittu ”julkisivumateriaali” tukee päivittää muotoon ”julkisivumateriaalit” tai ” pääasiallinen julkisivumateriaali”, koska harvassa rakennuksessa on vain yhtä julkisivumateriaalia.

Luettelon kohdassa 19 mainittu tieto rakennuksen sisäänkäynnin esteettömydestä olisi hyvä saada geometriatietona. RYTJ-laki tai asetukset voisi antaa myös mahdollisuuden kerätä liikkumisesteisille kohdennettujen autopaikkojen geometriatietoa vähintään yhden paikkatietopisteen verran. Tätä voisi vielä täydentää saavutettavuustiedolla autopaikoituksen ja esteettömän sisäänkäynnin välisestä reitistä.

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

Kuten jo aiemmin totesimme lakiluonnosesityksen mukaan rakennustietovaranto sisältää myös rakentamislain 60§:ssä säädetyt rakentamista koskevat tiedot ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tallennettavista tiedoista säädetään rakentamislain 61 §:ssä. Kyseisissä rakentamislain pykälissä annetaan kuitenkin lupa luovuttaa viranomaiskatselmusten ja rakentamisen

lupiin liittyviä tietoja vain toiselle viranomaiselle. RYTJ-lakiehdotuksessa taas tämä lupa laajenee koskemaan myös muita kuin viranomaisia. Lait ovat aika räikeässä ristiriidassa toistensa kanssa.

Jää myös epäselväksi, mikä ero on julkisen tietopalvelun ja teknisen rajapinnan avaamisen välillä. Nythän esimerkiksi rakennuslupaa liitteineen ei ole mainittu 13§:n julkisessa tietopalvelussa jaettavien tietojen luettelossa. Ilmeisesti 14§ kuitenkin sallisi niiden jakamisen teknisen rajapinnan kautta, vaikka tämä onkin ristiriidassa Rakentamislain 61§:n kanssa. Rakennusten suunnittelijoiden näkökulmasta tämän liittyy myös mitä suurimmassa määrin kysymys tekijänoikeuksista, jotka koskevat rakennuslupan liitteenä olevia suunnitelmia, tietomalleja. Perustelutekstissä on varsin ylimalkaisesti todettu, että rakennuspiirustusten helppo saatavuus voinee vaikuttaa tekijöiden oikeuksiin helpomman löydettävyyden ja saatavuuden vuoksi. Siellä on myös tekijänoikeus määritely suppeasti, joten vain harva rakennussuunnitelma saa tekijänoikeudellisen suojan, eli ylittää ns. Teos-kynnyksen. Kuitenkin suunnittelumalli jo itsessään kokoelma täyttää tekijänoikeuteen vaadittavat ominaisuudet, eikä sitä voi myydä eteenpäin ilman tekijän suostumusta (16§).

Pykälässä 14§ todetaan, että rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä luovutettuja tietoja saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon ne on luovutettu. Kuinka tätä voidaan valvoa ja miten se on sanktioitu? Kuinka taata, ettei niitä käytetä suoramarkkinointiin, mikä on erityisesti mainittu kiellettyinä toimenä perustelutekstissä?

Muut huomiot

Huomionne koko esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista.

Lakiluonnoksessa ohitetaan lähes kokonaan uudistuksen vaikutukset suunnitteluorganisaatioiden toimintakulttuuriin. Sitä koskeviin vaikutusten arviointiin olisi pitänyt kiinnittää enemmän huomiota. Sama koskee myös kansalaisten yhdenvertaisia osallistumismahdollisuuksia omaan elinympäristöönsä koskeviin asioihin, kun tieto ja prosessit digitalisoidaan.

Suomen ympäristökeskus vastaa järjestelmän tietoturvallisuudesta, mutta rekisterinpitäjiä ovat sekä SYKE, kunnat että maakuntienliitot. Kokonaisuudesta näyttää muodostuvat aika haastava. Tietosuojan vaikutuksenarviointi olisi syytä suorittaa näinkin mittavasta uudistuksesta, jossa on kyse laajasta keskitetystä mallista, joka sisältää paljon tietoa. Tietojärjestelmän luominen sisältää aina odottamattomia vaikeuksia ja riskejä, joita voisi ainakin yrittää ennakoida riskien arvioinnilla.

Muut mahdolliset huomionne esitysluonnoksesta?

Saman aikaisesti ollaan laatimassa useita rakennettuun ympäristöön liittyviä lakeja, jotka kaikki limittyvät toisiinsa. Näistä rakennetun ympäristön digitalisaation sääntelyyn liittyy kolme eri lakia: rakentamislakiin, alueidenkäyttölakiin ja RYTJ-lakiin. Tämän lisäksi odotettavissa on useita vielä julkaisemattomia asetuksia, jotka liittyvät kokonaisuuteen. Kun liikkuvia osia on liikaa, kokonaiskuvaa on hankala hahmottaa, ja etenkin siihen on vaikeaa ottaa yksiselitteisesti kantaa.

Korpelainen Heini
Suomen Arkkitehtiilitto