

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.

Pohjois-Pohjanmaan liitolla ei ole mahdollisuutta antaa lausuntoa annetussa aikataulussa normaalin poliittisen päätöksentekoprosessin kautta, koska lausuntoaika on päätöksentekoeleimien kesälomakaudella. Tämä annettu lausunto on asiantuntijalausunto.

Kaavoitus- ja rakentamislain (KRL) lausuntokierroksen jälkeen ympäristöministeriö julkaisi 22.3.2022 tiedotteen: Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen jatkosta linjaus: uusi rakentamislaki sekä alueidenkäytön digitaalisuus eduskuntaan syksyllä. Rakentamislaki on etenemässä ympäristöministeriön valmistelemana hallituksen esitykseksi ilman erillistä lausuntokierrosta, ainoastaan 13.4.2022 pidetyn kuulemistilaisuuden pohjalta. Nyt käsillä oleva luonnos hallituksen esitykseksi laiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi sisältää KRL-esityksestä erotetut, ja osin muutetut pykälät alueidenkäytön digitaalisuudesta.

Lausunnonalla olevan lain keskeiset tavoitteet ovat hyviä ja kannatettavia, mutta rakennetun ympäristön tietojärjestelmän (RYTJ) käyttöönoton konkreettiset vaikutukset keskeisten toimijoiden eli tietojärjestelmään tietoa tuottavien maakuntaliittojen ja kuntien, toimintaan jäävät epäselviksi. Teknisten ratkaisujen päivittyvyys ja ylläpito tärkeää, jotta ohjelmistoteknisen kehityksen aiheuttamat muutokset pystytään ottamaan sujuvasti käyttöön rajapintastandardien puitteissa. Tämä edellyttää jatkuvaa panostusta kehitystyöhön.

On hyvä, että laissa huomioidaan tietojen vaihtoehtoinen tallennustapa rajapintaratkaisujen rinnalla. Toteuttamistapana tämä hybridimalli on toimiva. Maakuntien liitoissa on jo siirrytty yhteiseen HAME-tietomalliin (Harmonisoidut maakuntakaavat e-palveluksi) sekä yhteisiin rajapintaratkaisuihin perinteisen tietoyksikön mittakaavassa esitetyn maakuntakaavakartan (PDF-tiedosto tai tuloste) rinnalla. Tietomallimuotoisen kaavan luettavuus on avainasemassa, kun määritellään kaavan esittämistapa. Lakiluonnoksessa korostetaan tietomallien koneluettavuutta ja yhteentoimivuutta. Laissa tulisi selkeästi ilmaista, että kaavan tietosisältö esitetään myös käyttäjälle ymmärrettävässä muodossa, ei ainoastaan koneluettavassa muodossa. Lisäksi huomiota tulee kiinnittää erityisesti siihen, että julkisia tietopalveluita käyttäville tahoille käy selväksi mitä kaavaprosessin vaihetta tarjolla oleva

aineisto on, jottei käyttäjälle jää epäselvyyttä tarkastelemansa kaavan voimassaolosta tai lainvoimaisuudesta.

Lakivalmistelussa on kunnianhimoiset tavoitteet, mutta kokonaisuuden hahmottaminen on vielä kesken. Tiedon yhteen toimivuus tarkoittaa sitä, että standardimuotoista tietoa voidaan hyödyntää eri järjestelmillä yli organisaatorajojen.

Yleiset huomionne maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetyistä muutoksista.

Esitetyt muutokset ovat lähtökohtaisesti hyviä ja kannatettavia, erityisesti muutos tiettyyn mittakaavaan sidotusta kaavasta tietomallimuotoiseen, helposti paikkatietona hyödynnettävissä olevaan kaava-aineistoon.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen luonnoksen 29 §:n otsikosta tulee poistaa sana sisältö (Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa), sillä maakuntakaavan sisällöstä säädetään voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL § 28). Jatkotyössä tulee huomioida, että maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (MRA 9 §) säädetään myös tarkemmin maakuntakaavan esitystavasta.

Lakiluonnoksessa todetaan, että maakuntakaavat sisältävät usein sanallisia suunnittelu-, rakentamis- ja suojelumääräyksiä, joiden esittäminen kartalla ei ole tarkoituksenmukaista. Näiden määräysten tulisi olla yhtä helposti ja selkeästi löydettävissä, ja tarpeen mukaan yhdistettävissä kaavakohteisiin tai koko kaava-alueeseen, kuin muutkin kaavan määräykset. Maakuntakaavan suunnittelutasoa on viime aikoina viety strategisempaan suuntaan ja näin ollen sanallisten suunnittelumääräysten rooli on korostunut annettaessa suunnitteluperiaatteita yksityiskohtaisempaa kaavoitusta ohjaamaan. Maakuntakaavan tulkittamisen tulee lakimuutoksen myötä helpottua, jotta maakuntakaavaa soveltavien viranomaisten, kansalaisten ja sidosryhmien näkökulmasta maakuntakaava on yksiselitteisesti luettavissa. Lisäksi MRL 30 §:ssä on tarpeen säilyttää jatkossakin maakuntakaavalle mahdollisuus antaa suunnittelumääräysten lisäksi myös suojelumääräyksiä.

Lakiluonnoksessa (29 §) säädetään kaavan esittämistavasta valtakunnallisesta vakiomuotoisena kartalla. Tällainen valtakunnallisesti yhtenäinen esittämistapa voi olla haastava saavuttaa. Maakuntakaavojen osalta valtakunnallisesti yhtenäistä esittämistapaa työstettiin HAME-tietomallityön yhteydessä, mutta silloin työ jäi osittain kesken, ja yhteistä esittämistapaa on työstetty edelleen vuosina 2021-2022 maakuntaliittojen yhteistyönä. Tämä työ tulee hyödyntää maakuntakaavan tietomallin rakentamisessa mahdollisimman tehokkaasti. Tulee kuitenkin huomioida, ettei kaavojen yhteisesti sovittu esittämistapa (HAME-tietomalli) ole täysin samansisältöinen kuin lainvoimaiset maakuntakaavat, joiden merkinnät ja määräykset on sovitettu kulloisenkin suunnittelualueen erityispiirteisiin.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan kaavan esitystapaa on ohjattu kaavamerkintäasetuksella (MRL 206 § 2 mom nojalla), joka on ollut melko tulkinnanvarainen ja osittain vaikeasti toteutettava sekä jo osittain vanhentunut ja puutteellinen. Tämä on johtanut kaavamerkintöjen erilaistumiseen, kun asetusta on tulkittu eri tavoin ja päivitysten puuttuessa on keksitty uusia maakuntakaavamerkintöjä. Tietomalli antaa mahdollisuuden harmonisoida visuaalinen esitystapa, mutta vaatimus karttaesityksen vakiomuotoisuudesta rajaa maakunnan omaa päätäntävaltaa maakuntakaavan tarkoituksenmukaisesta ja alueen erityisominaisuuksiin nojautuvasta esitystavasta.

Uuden lainsäädännön ja RYTJ:n tullessa käyttöön ympäristöministeriön ohjaavuus virallisten kaavojen esittämistavasta todennäköisesti kasvaa, kun yhteinen esittämistapa määritellään

asetuksella ja RYTJ toimii tiedon jakelualustana. Valmisteltaessa valtakunnallisesti yhtenäistä esittämistapaa tulee huomioida esittämistapojen joustavuus ja yleispiirteisyys, kokoelman jatkuva ylläpito ja päivittäminen, jotta mahdolliset tulevaisuuden kaavoitustarpeet ja alueelliset erityispiirteiden on mahdollista huomioida kaavoituksessa riittävän monipuolisesti.

Yleiset huomionne koko esitysluonnoksesta.

Pohjois-Pohjanmaan liitto on huolissaan lakivalmistelun kireästä aikataulusta suhteessa valmistelussa olevan lakipaketin laajuuteen, vaikutuksiin ja merkitykseen. Tietomallipohjainen vakimuotoinen suunnittelu voi tosiasiallisesti vaikuttaa myös suunnittelusällön mahdollisuuksiin ja rajoituksiin. Lakimuutoskokonaisuuden käytännön soveltamisesta on liian vähän tietoa, jotta kaikkia tällaisia muutoksia voitaisiin tunnistaa.

Alueidenkäytön suunnittelun digitalisaatiossa on tärkeää varmistaa, etteivät tekniset ratkaisut, kaavoituksen yhteismitallistaminen tai kaavan esitystavan vakioitu muoto rajoita tai ohjaa suunnittelua vaan toimivat suunnittelun työkaluina ja mahdollistavat hyvän elinympäristön rakentumisen kaikilla tasoilla.

Maakuntakaava on maankäytön suunnittelujärjestelmän yleispiirteisen kaavamuoto. Riskinä on, että tietomallimuotoinen maakuntakaavaa skaalataan ja tulkitaan sen tarkoitukseen nähden virheellisesti liian yksityiskohtaisella tavalla. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskevan lainsäädännön valmistelussa tulee huomioida riittäväällä tavalla maakuntakaavan tehtävä ja tarkoitus yleispiirteisenä maankäytön suunnitelmana.

Lakiluonnoksen kappaleessa kolme on esitetty, että tiedon käyttösäännöillä ja luokittelulla voidaan nykyistä paremmin ennaltaehkäistä kansallisen turvallisuuden kannalta herkän tiedon päätymistä alueidenkäytön suunnitteluprosessiin. Tavoite on tärkeä, mutta kaavoitusviranomaisilla tulee olla pääsy kansallisen turvallisuuden kannalta herkkään tietoon ja mahdollisuus ottaa tieto huomioon alueidenkäytön suunnitteluprosessissa. Julkisuuteen kansallisen turvallisuuden kannalta herkän tiedon päätyminen on syytä ehkäistä.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettava laki

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

Maakuntakaavan tietosisältö kehittyi kaavaprosessin kuluessa. Tallennettaviin tietoihin tulee lisätä sekä valmistelu- että ehdotusvaiheen koko aineisto eli myös kaavakartan ja kaavaselostuksen liiteaineisto. Tallennettavan aineiston osalta tulisi huomioida myös lakisääteinen (MRA 13§) mukainen viranomaisille suunnattu ehdotusaineisto ja sen ”välikuuleminen”. Mikäli tietojärjestelmää suunnitellaan käytettäväksi myös kaavojen lausuntomateriaalin esille asettamisessa, tulee myös kaavan selvitysten olla esillä tietojärjestelmässä. Lisäksi tulee huomioida, että hallintotuomioistuin voi muuttaa muutoksenhaun kohteena olevaa päätöstä esimerkiksi kumoamalla kaavapäätöksen osittain tai muutoin muuttamalla kaavaratkaisun sisältöä.

Pitkällä aikavälillä tietomallipohjaisen kaavoituksen voidaan arvioida olevan hyödyllinen työväline alueiden käytön suunnittelijoille. Erityisesti alkuvaiheessa tietomallimuotoiset kaavat ja digiturvallisuuden vaatimat toimenpiteet johtavat järjestelmämuudistuksiin ja uuteen

osaamistarpeeseen sekä henkilöstövajeisiin erityisesti pienissä kunnissa. On hyvä, että kunnille ja maakuntien liitoille on järjestetty muutokseen tukea. Tuen riittävyttä tulisi lähivuosina arvioida ja tarvittaessa lisätä panostusta osaamisen kartuttamiseen ja koulutukseen sekä kohdentaa avustusta myös järjestelmä uudistuksiin.

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 kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että kaavakohteet ja niihin liittyvät kaavamääräykset on uuden esittämistavan puitteissa mahdollista kuvata yksiselitteisesti ja tarkkarajaisesti, jotta niiden yksiselitteinen tulkinta oikeusasteissa on mahdollista. Lakiesityksestä ei käy ilmi, mitkä tahot ovat määrittämässä yhteisesti sovittavaa tietorakennetta ja yhteisesti sovittavaa koneluettavaa muotoa. Pohjois-Pohjanmaan liitto pitää erittäin tärkeänä, että kaavatiedon tuottajat ovat laajasti mukana tietomallin rakenteen kehittämisessä.

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. Maakuntien liitot tulee lukea niiden viranomaistahojen joukkoon, jotka saavat maksutta tehtäviensä hoitamisen kannalta tarpeellisia tietoja rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä, ja joiden rajapintapalvelut ovat maksuttomia. Tietotarpeet edellyttävät rakennetun ympäristön tietojen, oikeuksien ja rajoitusten katkeamatonta kirjaamisketjua. Pysyvästi säilyvät tiedot ovat tarpeellisia viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Tiedon säilyttämisestä alkuperäisessä muodossa on huolehdittava myös järjestelmän päivittyessä tai muuttuessa tulevaisuudessa.

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

On varmistettava, ettei etenkin harvaan asutuilla alueilla sijaitsevista rakennuksista jaettavia tietoja ole mahdollista käyttää laittomiin tai epäasianmukaisiin tarkoituksiin. Jopa yksittäin poimittavissa olevat tiedot riittävät tähän tarkoitukseen, mikäli tieto on herkkää. Erityistä huomiota tulee kiinnittää yksilön tietosuojan lisäksi turvallisuuteen ja omaisuuden suojaan kaikkien voimassa olevien lakien mukaisesti. Muutoinkin nykyisenä palvelusestohyökkäysten luvattuna aikana on syytä kiinnittää erityistä huomiota palvelun häiriöttömyyteen ja tietoturvallisuuteen sujuvan toiminnan lisäksi.

Pohjois-Pohjanmaan liitolla ei ole muuta huomautettavaa lakiluonnoksen 13 §:stä.

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

Lakiluonnoksen mukaan "rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä luovutettuja tietoja saa käyttää vain siihen käyttötarkoitukseen, johon ne on luovutettu". Onko varmistettu, että muut kuin viranomaistehtävissä toimivat tahot ovat sitoutuneet Suomen lainsäädännön (mm. tietosuoja-

asetus) mukaisiin tiedonsiirrosta annettuihin määräyksiin, jotta estetään esimerkiksi tuottamuksellinen henkilötietojen siirto EU:n ulkopuolella sijaitseviin pilvipalveluihin?

Pohjois-Pohjanmaan liitolla ei ole muuta huomautettavaa lakiluonnoksen 14 §:stä.

Muut huomiot

Huomionne koko esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista.

Pohjois-Pohjanmaan liitto on toimittanut lausuntonsa kaavoitus- ja rakentamislaista (KRL) maakuntahallituksen käsittelyn jälkeen (MKH 22.11.2021 § 164) lausuntopalveluun 1.12.2021 sekä Webropol-kyselyyn maankäyttö- ja rakennuslain tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointiin 22.4.2021. Molemmissa kannanotoissa Pohjois-Pohjanmaan liitto korosti vaikutusten arvioinnin keskenäisyyttä suhteessa lakipaketin laajuuteen. Kokonaisvaikutusten arviointia ei ole edelleenkään tehty riittävässä laajuudessa.

Tiedonhallinnan osalta Pohjois-Pohjanmaan liitto totesi jo huhtikuussa 2021, ettei tuolloisen Webropol-kyselyn antamalla tiedoilla ollut mahdollista arvioida kattavasti muutoksen vaikutuksia tiedonhallintaan. Uuden lain pykälien ja tulevien tietomallien kehittämisen olisi pitänyt olla pitemmällä, jotta tulevia muutoksia pystyttäisiin ennakoimaan, etenkin työmäärä- ja kustannustasolla. Järjestelmätason muutoksia on vaikea ennakoida. Mikäli olevaan asianhallintaohjelmaan viedään uudenlaisia tietoja, mm. henkilötietojen suojaus tehtävä erikseen (tietosuojalaki / GDPR). Tunnistamisen mahdollistavaa sähköistä asiointijärjestelmää ei ole Pohjois-Pohjanmaan liitossa toistaiseksi käytössä. Jos tunnistautuminen vaaditaan, on hankittava uusi järjestelmä. Muita mahdollisia muutostarpeita asianhallintajärjestelmään tai tiedonhallintamalliin on mahdotonta arvioida, etenkin työmäärä- ja kustannustasolla. Nykylainsäädännön mukainen kaikki ihmisryhmät kattava saavutettavuus ei myöskään täyty pelkästään digitaalisen alustan kautta, koska kaikilla ei ole mahdollisuutta käyttää digitaalisia palveluita. Tiivistelmä tietoaineistosta ja muu saavutettavuuden vaatimus tuottaa lisätyötä, jota ei ole resursoitu. Tähän kokonaisuuteen ei ole saatu edelleenkään kattavia vastauksia. Digitaalisuuden vaatimuksen kokonaisvaikutuksia kuntataloudelle, ja yleistä resurssien riittävyyttä ei ole arvioitu riittävässä määrin.

Lakiuudistuksen euromääräiset resurssivaikutukset kuntiin ja kuntayhtymiin on arvioitu vajavaisesti etenkin tilanteessa, jossa ammattitaitoisista asiantuntijoista on jatkuvasti pulaa. Digitaalisuuden vaatimuksen kokonaisvaikutuksia kuntataloudelle, ja yleistä resurssien riittävyyttä ei ole arvioitu riittävässä määrin. Kuntien huoli muutoksen aiheuttamista mahdollisista kustannuksista kunnille tulee ottaa huomioon, ja osoittaa taloudellista tukea kunnille RYTJ:ään siirryttäessä. Sekä kunnat että maakuntien liitot tulevat tarvitsemaan teknistä tukea erityisesti alkuvaiheessa, kun siirrytään tuottamaan aineistoja yhteisissä tietomalleissa ja välittämään sitä uuteen tietojärjestelmään.

Vaikutusten arvioinnissa olisi hyvä tunnistaa myös tietojärjestelmän merkitys maakuntien liittojen suunnittelulle. Maakuntien liitot käyttävät suunnittelun taustana kattavaa ja osin yksityiskohtaistakin tieto- ja selvityspohjaa, jota kunnat hyödyntävät laajasti omassa kuntakaavoituksessaan. Tietojärjestelmän tulisi tukea maakuntien liittojen maakuntakaavoitukseen, liikennejärjestelmäsuunnitteluun ja merialuesuunnitteluun liittyvää työtä.

Muut mahdolliset huomionne esitysluonnoksesta?

Pohjois-Pohjanmaan liitto huomauttaa, että lausuntopyynnön ajoittaminen kuntien ja maakuntien asiantuntijoiden ja päätöksentekojen kesälomakauden on hyvien hallintotapojen vastaista.

KRL-lausuntokierroksella siirtymäaika oli tietomallien osalta (KRL 88-89 §, KRL 370 §) oli hyvin lyhyt. Kaikkien oikeusvaikutteisten kaavatasojen (maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava) tietosisältö oli tuolloin esitetty toteutettavaksi vakioidussa muodossa jo kolmen vuoden kuluttua kaavoitus- ja rakentamislain voimaantulosta. On hyvä, että siirtymäaika on määritelty RYTJ-lakiluonnoksessa viideksi vuodeksi (1.1.2024-1.1.2029).

Harju Pauli

Kuukasjärvi Mari
Pohjois-Pohjanmaan liitto - Maakunnan suunnittelu ja osaaminen
vastuualue