


Lausunto

11.8.2022

VN/4165/2022

VN/4165/2022-VM-85

Ympäristöministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Lausuttavana oleva hallituksen esitys sisältää ehdotukset laeiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotuksen mukainen uudistus parantaa tiedon käytettävyyttä, laatua sekä saatavuutta. Uudistus myös keventäisi tiedonhallinnan vaatimia resursseja ja taakkaa. Lähtökohtana tietojärjestelmän kehittämisessä on pidetty sitä, että pidemmän aikavälin kehityksen tuloksena kunnat toimittaisivat rakennetun ympäristön tietoa vain kerran valtiolle. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä (RYTJ) olisi ensisijainen paikka, josta eri toimijat hakisivat tietoa rakennuksista ja alueiden käytön suunnitelmista ja päätöksistä omiin tarpeisiinsa koko Suomesta. Valtiovarainministeriö pitää esityksen tavoitteita kannatettavina tietovarantojen yhteentoimivuuden edistämisen sekä tiedon avoimuuden ja digitalisaation edistämisen näkökulmasta.

Valtiovarainministeriö kuitenkin huomauttaa, että esitysluonnoksen perusteella on osin vaikea arvioida millä tavoin luonnoksessa esitetyt sääntelyratkaisut konkreettisesti edistävät asetettuja tavoitteita. Erityisesti esityksen perusteella on vaikea muodostaa selkeää kokonaiskuvaa esitetyn muutoksen vaikutuksista, mikä vaikeuttaa esimerkiksi tiedonhallintaa koskevan muutoksen ja taloudellisten vaikutusten arvioimista esityksen pohjalta. Vaikutusarviointia on käsitelty tarkemmin jäljempänä.

Yleisenä huomiona valtiovarainministeriö tuo esiin, että rakennetun ympäristön tietoon ja menettelyihin kohdistuvaa muutosta on haastavaa arvioida kokonaisuutena. Toimintaympäristöön kohdistuu useampia uudistuksia ja sääntelyyn esitetään samanaikaisesti toisiinsa kytkeytyviä muutoksia. Erityisesti nyt lausuttavana olevan sääntelyn suhde uuteen rakentamislakiin ja osoitetiedon sääntelyn kehittämiseen, tekevät kokonaisuudesta vaikeasti hahmottuvan. Esityksen suhde myös samanaikaisesti lausunnolla olevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi laiksi rakentamislain mukaisten rakentamisen luonnollisten henkilöiden pätevyys toteamisesta (VN/23227/2021) jää epäselväksi, erityisesti huomioiden, että jälkimmäisessä säädettäväksi ehdotetuista valtuutetuiden toimielinten tiedoista todetaan olevan tarkoitus myöhemmin muodostaa valtakunnallinen rekisteri rakennetun ympäristön tietojärjestelmän osaksi.

Valtiovarainministeriö toteaa myös, että RYTJ:llä on kiinteä yhdyspinta kuntien tilatiedon kehittämistä koskevaan hankkeeseen. Luonnos hallituksen esitykseksi kuntien tilatietoja koskevaksi lainsäädännöksi on parhaillaan lausuntokierroksella. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia (410/2015) ja Valtiokonttorista annettua lakia (305/1991) kuntien käytössä olevia tiloja koskevien tilatietojen kokoamiseksi yhteiseen tietovarantoon yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tietokriteereitä käyttäen. Tavoitteena tulee olla tilanne, jossa vältetään päällekkäistä työtä, kiinteistö-

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

ja rakennustiedot ovat yhteismitallisia ja että tietojen päivitystarvetta on vain yhteen paikkaan. Kuntien tilatietovaranto on tarkoitus muodostaa käyttämällä RYTJ:n valmistelussa muodostettuja kriteereitä, standardeja ja tietomalleja.

Tässä lausunnossa kohteena olevaa esitystä on tarkasteltu lähtökohtaisesti omana kokonaisuutenaan, mutta kysymys toimintaympäristön laajemmasta muutoksesta olisi suositeltavaa huomioida esitysten jatkovalmistelussa.

Valtiovarainministeriö haluaa kiinnittää huomiota myös valmistelun aikatauluun. Hyvin tiiviin perusvalmistelun jälkeen lyhyehkö lausuntoaika kesälomakaudella tekee esityksen perusteellisen tarkastelun vaikeaksi, ja ajankohdan johdosta esimerkiksi useimmilla kunnilla ei ole päätöksentekoelementtien kesätaun johdosta ollut tosiasiallista mahdollisuutta antaa esityksestä lausuntoaan. Myös jatkovalmistelussa jää todennäköisesti hyvin rajallisesti aikaa lausuntopalautteen käsittelyyn ja huomioimiseen. Valtiovarainministeriö katsoo kuitenkin, että jatkovalmistelussa on kirkastettava esitetyn sääntelyn suhdetta Väestötietojärjestelmään, tarkennettava vaikutusten arviointia sekä selkeytettävä suhdetta tiedonhallintalakiin, jäljempänä esitetysti.

1) Yleiset huomionne rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettavasta laista

Lakiehdotuksen 2.2 §:n mukaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmä koostuu alueidenkäytön tietovarannosta ja rakennustietovarannosta. Lakiehdotuksen terminologia eroaa siitä, mitä tiedonhallintalaissa yleislakina on säädetty. Vaikka perustelujen mukaan tietojärjestelmällä ja tietovarannolla tarkoitetaan lakiesityksessä tiedonhallintalain 2 §:n mukaisesti määriteltyjä käsitteitä, pykälämuotoilu eroaa tiedonhallintalain käsitteistä. Tiedonhallintalain mukaan tietovarannolla tarkoitetaan viranomaisen tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa käytettäviä tietoaineistoja sisältävää kokonaisuutta, jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti. Tietojärjestelmä ei itsessään siis ole tietovaranto kuten lakiesityksessä on esitetty myös yhteisrekisterinpitöä koskevan 4 §:n perusteella, kun myös rakennetun ympäristön tietojärjestelmään itsessään ehdotetaan kohdistettavan yhteisrekisterinpitäjyys. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmän sijaan tulisi käyttää termiä rakennetun ympäristön tietovaranto. Tietovarannon on mahdollista pitää sisällään useita rekistereitä, joten tietosuojasääntelyn näkökulmasta rekisterinpitäjyys voidaan edelleen määritellä tarkoituksenmukaisella tavalla eri toimijoiden ja niissä syntyvien tietoaineistojen pohjalta.

Mikäli sääntelyratkaisu muuten säilyy ennallaan, olisi 2 §:n perusteluissa suositeltavaa kuitenkin tarkentaa kuvausta ja perusteluja esitetyn tietovarantojen ja tietojärjestelmän rakenteen osalta. Erityisesti olisi suositeltavaa tarkentaa sitä, miksi tietojärjestelmä muodostuisi kahdesta erillisestä tietovarannosta.

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan Suomen ympäristökeskuksen tehtävänä on koota yhteen ja jakaa rakennetun ympäristön tietoja. Esityksen perusteella ei ole selvää, mikä tietojen kokoamista ja jakamista koskevan tehtävän suhde on erikseen säänneltäviin kuntien velvoitteisiin tallentaa tietoja tietojärjestelmään sekä sääntelyn kohteena oleviin tietopalveluihin. Tätä olisi jatkovalmistelussa hyvä tarkentaa, tai vaihtoehtoisesti selventää, onko tehtäväsääntely luonteeltaan informatiivista.

Lakiehdotuksen 4 §:n yhteisrekisterinpitäjyys vaikuttaa muodostuvan lähtökohtaisesti verrattain laajaksi. Käyttöoikeuksien hallinnasta säättämisellä ei voida korvata viranomaisten erillisperiaatteeseen lähtökohtaisesti kuuluvaa asianmukaista tietojen antamis- ja saamisoikeuksia koskevaa sääntelyä (esim. PeVL 62/2018 vp). Esimerkiksi Palkeiden osalta on yhteisrekisterinpitäjyydestä säädetty siten, että ne ovat kunkin asiakkaan kanssa erikseen yhteisrekisterinpitäjiä (laki Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta 1 a §). Tätä kysymystä olisi jatkovalmistelussa vielä hyvä arvioida.

Lain 5 §:ssä ehdotetaan säädettävän velvoitteesta tallentaa alueidenkäytön tiedot. Rakentamisen tietojen osalta esitetyn lainsäädännön valossa jää kuitenkin epäselväksi, muodostuuko kunnille velvoitetta tallentaa nämä tiedot RYTJ:ään. Epäselväksi jää myös ehdotuksen vaikutustenarviointiosuudessa esiin tuotu kuntien ja maakuntien liittojen velvoite digitoida takautuvasti analogisessa muodossa olevia asiakirjoja ja sen suhde ehdotetun 5 §:n sisältämään viivytyksettömään tietojen tallennusvelvoitteeseen. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan lailla ei ole tarkoituksenmukaista asettaa erillisiä aikamääreitä jokaisen tiedon toimittamisen osalta. Kuntien ja maakuntien liittojen olemassa olevien asiakirjojen digitointiin viitataan kuitenkin esityksen vaikutuksia kuntatalouteen koskevassa luvussa 4.2.1.7: ”Järjestelmän vaikutus kaava-asiakirjojen tietopyyntöjen kokonaistyömäärään ja kustannukseen riippuu kuntien ja maakuntien aktiivisuudesta viedä vapaaehtoisesti voimassaolevia päätöstietoja järjestelmään saataville.” sekä ”Lainsäädäntö ei edellytä tiedon viemistä järjestelmään [...] Valtakunnallinen kustannustaso vaihtelee 2–8 M euron välillä riippuen käytettävästä digitoinnin kattavuudesta.” Tiedon tallennuksen muotoja ja velvoitteita,

erityisesti takautuvan digitoinnin osalta, on hyvä selventää ja arvioida luonnoksessa esitettyä tarkemmin jatkovalmistelussa.

Ehdotetun 7 §:n perusteluissa on viitattu kuntien velvoitteisiin ilmoittaa tiedot väestötietojärjestelmään. Tämä ei kuitenkaan valtiovarainministeriön tulkinnan mukaan johda velvoitteeseen toimittaa tietoja RYTJ:ään, vaikka tiedot käytännössä RYTJ:stä päivitetäisiin väestötietojärjestelmään. Kysymystä kuntien velvoitteista suhteessa rakennustietoihin olisi tarkoituksenmukaista selventää vielä jatkovalmistelussa.

Yleisesti sääntelyratkaisuna lakiehdotuksen 7 §:n viittaussäännös tietovarantoon tallennettavista rakentamista koskevista tiedoista tekee tietovarannon kokonaiskuvan hahmottamisesta vaikeaa. Esityksestä on haasteellista saada selkoa siitä, miten uuteen tietovarantoon tallennettavien tietojen laajuus mahdollisesti muuttuu suhteessa nykyisin kuntien keräämään tietoon ja mikä merkitys sillä on tavoitteeseen tietojen luovuttamista koskevan taakan keventämiseen.

Lakiehdotuksen 7 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvattu ehdotetun sääntelyn suhde olemassa olevaan väestötietojärjestelmään ja pysyviä rakennus- ja huoneistotunnuksia koskevaan sääntelyyn jää epäselväksi. Ehdotetun sääntelyn tuottamia muutoksia pysyviin rakennus- ja huoneistotunnuksiin ja niihin liittyvien tietojen tallennus- ja luovutusvelvoitteisiin tulisi tarkastella edelleen jatkovalmistelussa. Kysymystä olisi myös tarkoituksenmukaista tarkastella suhteessa tavoitteisiin hallinnollisen taakan vähentämisestä ja tavoiteltuihin vaikutuksiin.

Lakiehdotuksen 12 §:ssä säädettäisiin siitä, että Suomen ympäristökeskuksen on pidettävä yleisessä tietoverkossa palvelua, jonka kautta kunta tai maakunnan liitto voi tallentaa tietoja rakennetun ympäristön tietojärjestelmään muulla tavalla kuin teknisen rajapinnan kautta, jos teknisen rajapinnan toteuttaminen tai käyttö ei ole teknisesti tai taloudellisesti tarkoituksenmukaista kunnalle tai maakunnan liitolle. Sääntely on valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan päällekkäistä tiedonhallintalain kanssa eikä täsmentävää kuten perusteluissa on todettu. Tiedonhallintalain 22.1 §:ssä säädetään jo siitä, että säännöllisesti toistuva ja vakiosisältöinen tietojen sähköinen luovuttaminen voidaan toteuttaa muulla tavalla, jos teknisen rajapinnan toteuttaminen tai käyttö ei ole teknisesti tai taloudellisesti tarkoituksenmukaista. Pykälässä sääntelytarpeeksi jäisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan mahdollisesti tietojen ilmoittamista koskevan digitaalisen palvelun ylläpitovastuusta säätäminen.

Valtiovarainministeriö tuo lisäksi esiin, että ehdotettu sääntely tarkoittaa merkittävää muutosta rakennetun ympäristön kansallisen tietovarannon säilyttämiseen ja käyttöön. Ehdotuksen mukaan rakennettuun ympäristöön liittyvät tiedot säilytetään jatkossa pysyvästi alkuperäisessä käyttötarkoituksessaan, eikä niitä enää arkistoida. Muutosta perustellaan sivulla 39 kaavatiedon helpolla saatavuudella tietoteknisesti, jolloin tiedon etsiminen arkistoista poistuisi. Säilytysaikojen osalta valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että tietosisällön ollessa pysyvästi säilytettävää, tulee järjestelmässä käsiteltävien ja säilytettävien arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn kiinnittää riittävää huomiota, ja jo sääntelyvaiheessa ottaa huomioon henkilötietojen suoja.

Ehdotuksessa kiinnitetään sivulla 109 huomiota tietojärjestelmästä rajapintojen kautta luovutettavien tietojen yhdistelmien mahdollisesti muodostamiin henkilötietoihin tai arkaluontoihin henkilötietoihin. Perustelutekstiä lienee syytä tarkentaa siten, että luovutetut tiedot voivat niitä yhdistelemällä muodostaa henkilötietoja tai arkaluontoisia henkilötietoja tietojen luovutustavasta riippumatta.

2) Yleiset huomionne maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetyistä muutoksista

-

3) Yleiset huomionne koko esitysluonnoksesta

Luonnoksen osassa 1.2.1 on viitattu hankkeessa käytyihin tahtotilakeskusteluihin. Muotoilusta on ymmärrettävissä, että väestötietojärjestelmän osalta RYTJ:ää koskeva pitkän tähtäimen tahtotila on muodostettu yhdessä valtiovarainministeriön kanssa. Valtiovarainministeriö tuo varmuudeksi esiin, että selvittäviä keskusteluja on käyty, mutta ministeriö ei ole muodostanut kantaa kysymykseen järjestelmien keskinäisestä suhteesta.

Esityksessä on todettu, että rakennetun ympäristön tietojärjestelmän käyttöönoton myötä Digi- ja väestötietovirasto voisi luopua rakennus- ja huoneistotietojen ylläpidosta. Esityksen jaksossa 4.2.1.8 on viitattu uuteen rakentamislakiin ja todettu, että jatkossa rakentamislupatiedot toimitetaan väestötietojärjestelmän sijaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmään rakentamiseen liittyvän lupapäätöksen tietomallin muodossa. Useassa kohtaa esitystä, mukaan lukien säännöskohtaisissa

perusteluissa, on viitattu siihen, että jatkossa rakennus- ja huoneistotietojen rekisteri siirrettäisiin väestötietojärjestelmästä rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

Valtiovarainministeriö tuo esiin, että tällaista muutosta ei sisälly lausuttavana olevaan hallituksen esitykseen tai muuten valmisteltuun lainsäädäntöön. Lausuttavana oleva lainsäädäntökokonaisuus perustuu valtiovarainministeriön tulkinnan mukaan ratkaisuun, jossa rakennus- ja huoneistotiedot säilyvät väestötietojärjestelmässä. Mahdolliset päätökset jatkokehityksestä tai rakennus- ja huoneistotietojen tulevaisuudesta väestötietojärjestelmässä olisi tehtävä erikseen. Valtiovarainministeriö katsoo, että esityksessä ei ole tarkoituksenmukaista viitata tällaiseen mahdolliseen myöhempään kehitykseen muuten, kuin mahdollisena kehityssuuntana.

Valtiovarainministeriö tuo lisäksi esiin, että valmistelun yhteydessä ei ole ehdotettu luovuttavan väestötietolakiin sisältyvästä kunnan veloitteesta ilmoittaa tiedot väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjälle tai vastaavasti väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjän oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä tietoja kunnilta. On kuitenkin mahdollista, että tiedot käytännössä välitetään RYTJ:n kautta, jolloin kunnan ei tarvitsisi toimittaa tietoja kahteen kertaan. Esityksen 1 lakiehdotuksen 1 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu jokseenkin suoraviivaisesti, että kunta täyttäisi veloitteensa tallentamalla tiedot RYTJ:ään. Muotoilua olisi tarkennettava, sillä veloitteen täyttäminen ei ole välitön seuraus pykälään ehdotetusta sääntelystä.

Esitystä tulee valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan yleisesti selventää siltä osin, kuin muotoiluista voidaan ymmärtää, että veloitteet väestötietojärjestelmän osalta poistuisivat tai että tietoja ei esityksen johdosta ylläpidettäisi väestötietojärjestelmässä nykyistä oikeustilaa vastaavasti. Muotoiluja on tältä osin tarkoituksenmukaista selventää johdonmukaisesti kautta esityksen.

Esityksen osassa 2.1.10 käsitellään avointa dataa yleisesti ja viitataan nk. avoimen datan direktiiviin. Valtiovarainministeriö tuo esiin, että avoimella datalla ei ole yhtä yksiselitteistä määritelmää ja esimerkiksi jaksossa käytetty määrittely ei ole täysin yhdenmukainen avoimen datan direktiivin soveltamisalan kanssa. Avoimen datan direktiivi soveltuu tiettyjen julkisen sektorin elinten ja yritysten hallussa oleviin tietoihin, kun direktiivin edellytykset täyttyvät. Se ei sääntele yleisesti avointa dataa ilmiönä. Valtiovarainministeriö pitää kuitenkin positiivisena, että avoimen datan direktiivi ja arvokkaita tietoaineistoja koskeva sääntely on huomioitu valmistelussa. Esityksessä ei kuitenkaan oteta kantaa rakennetun ympäristön tietojärjestelmän ja sen tietojärjestelmän suhteesta ympäristötietoa ja sen saatavuutta koskevaan EU-sääntelyyn. RYTJ:n ja rakennetun ympäristön tiedonhallinnan valmistelussa olisi edelleen huomioitava mahdolliset tietoihin kohdistuvat EU-tason vaatimukset.

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

-

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

Tietopalvelut karttapalvelun ja avoimien rajapintojen ja -datan muodossa ovat kannatettavia tavoitteita. Tarve standardeille API-rajapinnoille tiedon sovelluskäyttöä ja avointen data-aineistojen latausta mahdollistamaan olisi tärkeä uudistus ja parannus tiedon hyödyntämistä edistämään. Tällä olisi merkittävä ja tehostava vaikutus mm. yritysten suunnittelukäytössä, päätöksenteon automatisoinnissa ja tiedon analysoinnissa. Aineistojen metatietojen tulisi olla selkeästi palvelun yhteydessä ja rajapinnan hallintamallia kehittää yhteistyössä muiden viranomaisien kesken yhteentoimivuuden ja parhaiden käytäntöjen löytämiseksi sekä käyttöönottamiseksi. Tietosisällöt on arvioitava vielä kokonaisturvallisuuden kannalta.

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

Lakiehdotuksen 14 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi teknisen rajapinnan avaamisesta muille kuin viranomaisille. Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan teknisen rajapinnan avulla tietojen luovuttamisen muulle kuin viranomaiselle edellytyksenä on, että tietojen luovuttamisen yhteydessä selvitetään tietojen käyttötarkoitus ja että palvelussa tunnistetaan automaattisesti poikkeava tietojen luovuttaminen. Säännösehdotus vaikuttaa päällekkäiseltä tiedonhallintalain kanssa. Myös luovutettaessa yksityisille tietoja rajapintojen välityksellä tulevat sovellettavaksi tiedonhallintalain 22 §:n edellytykset. Tiedonhallintalain 22 §:n perusteella tulee jo varmistaa teknisesti luovutettavien tietojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai välttämättömyys tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi, jos luovutettavat tiedot ovat henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja.

Käytännössä poikkeavien tietojen luovuttamisen tunnistaminen on kevyempi vaatimus kuin se, että jo tietojen luovutustilanteessa on tekninen kontrolli, jolla varmistetaan, ettei tietoja luovuteta lainvastaiseen käyttötarkoitukseen. Lisäksi lakiehdotuksen 2 §:n perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Lakiehdotuksessa säädettäisiin jäljempänä myös teknisen rajapinnan avaamisesta muille kuin viranomaisille, jotta esimerkiksi yliopistot ja korkeakoulut pystyisivät hyödyntämään opetuksessaan ja tutkimuksessaan rakennetun ympäristön tietoja.” Valtiovarainministeriö huomauttaa, että tiedonhallintalain 3.1 §:n mukaan yliopistot ja ammattikorkeakoulut rinnastetaan tiedonhallintalaissa viranomaiseen. Siten yliopistoille ja ammattikorkeakouluille luovutetaan tietoja teknisten rajapintojen avulla siten kuin tiedonhallintalain 22 §:ssä säädetään.

7) Huomionne koko esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista

Yleisenä huomiona valtiovarainministeriö tuo esiin, että vaikutusten arvio vaikuttaa korostavan esitetyn muutoksen mahdollisia positiivisia vaikutuksia tai sen luomia mahdollisuuksia toimijoille, mutta esityksen pohjalta on haastavaa arvioida vaikutusten todennäköisyyttä, vaikutusten muodostumisen lainalaisuuksia tai seuraussuhteita. Eri vaikutuslajien osalta olisi myös tarkoituksenmukaista arvioida, aiheuttaako esitetty muutos vähintään siirtymäaikana mahdollisia lieveilmiöitä liittyen esimerkiksi hallinnollisiin muutoksiin ja näistä mahdollisesti johtuviin epäselvyyksiin, tai onko olemassa riskejä siitä, että tavoiteltuja etuja tai positiivisia vaikutuksia ei sääntelystä riippumattomista syistä saavuteta. Kokonaiskuvan muodostaminen esitetystä muutoksesta on tehdyn arvioinnin pohjalta osin vaikeaa, mikä vaikeuttaa esimerkiksi tiedonhallintaa koskevan muutoksen ja taloudellisten vaikutusten arvioimista esityksen pohjalta. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että vaikutusarviointia tarkennetaan edelleen jatkovalmistelussa.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kuntatoimijoille aiheutuvat kustannusvaikutukset on arvoitu esityksessä liian pieniksi suhteessa asetettaviin uusiin velvollisuuksiin. Esitetyillä muutoksilla on merkittäviä vaikutuksia erityisesti pieniin ja keskisuurisiin kuntiin mm. henkilöstöressurssien ja osaamisen riittävyyden näkökulmasta. Eri kokoisissa ja tilanteissa olevissa kunnissa on myös paljon eroja teknisessä valmiudessa toteuttaa ohjelmistollisia muutoksia. Esitetyt muutokset tulevat tämän ohella vaikuttamaan välillisesti kuntien muun tietotuotannon prosesseihin. Todellisen, välilliset kustannukset huomioivan kokonaisuuden arviointi luotettavalla tavalla on erittäin vaikeaa eikä välillisiä kustannuksia ole pystytty esityksessä uskottavalla tavalla arvioimaan. Kokonaiskuva kuntavaikutuksista on ylipäättään epätarkka. Valtiovarainministeriö painottaakin, että muutoksen yhteydessä tulee ottaa huomioon eri kokoisten ja eri tilanteissa olevien kuntien mahdollisuudet toteuttaa esityksessä säädetyt tehtävät ja velvoitteet. Valtiovarainministeriö pitää myös tärkeänä, että lainsäädännön vaikutusten kustannustasoa seurataan toimeenpanovaiheessa yhdessä eri toimijoiden, erityisesti erilaisessa digivalmiudessa olevien kuntien kanssa.

Tietojen toimittaminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään olisi kunnille uusi laissa säädetty tehtävä. Tietojen muokkaaminen rakenteiseen muotoon ja toimittaminen Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämään järjestelmään tulee vaatimaan kunnilta ja maakuntien liitoilta voimavaroja etenkin uudistuksen alkuvaiheessa. Esityksen mukaan tarkoituksena on, että valtion talousarviosta korvataan kunnille ja maakuntien liitoille uudistuksen aiheuttamat kustannukset. Valtiovarainministeriö painottaa huolehtimaan rahoitusperiaatteen mukaisesti siitä, että uusien lainsäädännössä säädettävien tehtävien tai tehtävämuutosten osalta toteutukseen varataan täysimääräinen valtion rahoitus.

Valtiovarainministeriö tuo esiin, että esityksessä on käsitelty verrattain vähän Suomen ympäristökeskukselle esitettäviä uusia tehtäviä, sekä arvoitu sitä hallinnollis-toiminnallista muutosta joka siihen uuden tehtäväkokonaisuuden johdosta kohdistuu. Tätä muutosta olisi syytä arvioida myös siitä näkökulmasta, miten uuden tehtäväkokonaisuuden edellyttämä osaaminen voidaan varmistaa muutosvaiheessa.

Valtiovarainministeriö muistuttaa, että tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin, minkä lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Valtiovarainministeriö tuo esiin, että esitykseen sisältyvä tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi on, digitaalisten turvallisuuden kysymyksiä lukuun ottamatta, hyvin yleistasonen ja lyhyt suhteessa esitettävän muutoksen laajuuteen ja merkittävyyteen. Valtiovarainministeriö viittaa lisäksi tiedonhallintalain mukaisessa lausunnotmenettelyssä tekemiinsä huomioihin (VN/26383/2021).

Koska hallituksen esityksellä olisi vaikutuksia talousarviomomentin päätösosaan, olisi se esitysluonnoksessa todetulla tavalla ns. budjettilaki, joka on annettava eduskunnalle talousarvioesityksen yhteydessä. Esitys on tarpeen käsitellä myös raha-asiain valiokunnassa. Yhteensä järjestelmän investointikustannuksiin on budjetoitu tähän mennessä 19,6 miljoonaa euroa

vuosien 2020-2022 talousarvioissa. Valtiovarainministeriön ehdotukseen vuoden 2023 talousarvioesitykseksi sisältyy lisäksi 2,3 miljoonan euron määräraha. Lisäksi valtiovarainministeriön ehdotukseen talousarvioesitykseksi vuodelle 2023 sisältyy kunnille aiheutuvien kustannusten korvaamiseen 3 miljoonan euron määräraha.

Edellä mainitut määrärahat ovat esitysluonnoksessa todettujen mukaisia. Sitä vastoin järjestelmästä valtionhallinnon viranomaisille, käytännössä Suomen ympäristökeskukselle, aiheutuviin ylläpitokustannuksiin ei ole toistaiseksi varauduttu. Päätös ylläpitokustannusten rahoittamisesta tehdään myöhemmin osana julkisen talouden suunnitelmaa koskevia menettelyjä, kuten esitysluonnoksessa todetaan. Valtiovarainministeriö pitää ylläpitokustannuksia, 1,8-2,2 miljoonaa euroa vuodessa, varsin korkeina. Esitysluonnoksessa on arvioitu, että järjestelmästä aiheutuisi eri viranomaisille myös säästöjä. Nämä säästöt ovat osittain työajan tehostumisesta aiheutuvia laskennallisia säästöjä, jotka eivät suoraan näy valtion talousarvion menojen vähentymisenä. Esitysluonnoksen perusteella merkittävimmät säästöt muodostuisivat Digi- ja väestötietovirastossa ja Maanmittauslaitoksessa, yhteensä 15 henkilötyövuotta.

Valtiovarainministeriö katsoo, että osana jatkovalmistelua tulisi selvittää ylläpitorahoituksen kattaminen ainakin osittain eri viranomaisissa syntyvillä säästöillä. Esitysluonnoksessa mainitaan eräitä olemassa olevia palveluita, jotka voitaisiin lakkauttaa, mutta ei identifioida niistä aiheutuvia säästöjä (esim. Verohallinnon ilmoitin.fi –palvelu ja ympäristöhallinnon GISALU).

8) Muut mahdolliset huomionne esitysluonnoksesta?

Luonnosta hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamiseksi olisi tärkeää voida arvioida tämän esityksen rinnalla, kuten myös muut rakennetun ympäristön tiedonhallinnan kokonaisuutta muuttavat aloitteet ja hankkeet. Pelkästään tämän käsillä olevan luonnoksen kautta ei esimerkiksi kunnille aiheutuvien muutosten kokonaiskuva hahmotu realistisesti. Lakien yhteisvaikutuksia on arvioitu sivulla 42 ja tekstin perusteella muutokset kohdistuisivat kuntien rakennustietojen tiedonluovutuksiin RYTJ:ään. Kehittämiskaavoituksia tulisi olemaan tietojen luovutustavoissa ja -muodoissa sekä rakenteellisen tiedon lisääntyvissä, semanttisesti yhteentoimivissa sisällöissä, mikä tarkoittaa tavoitetta yhä yhteentoimivamman ja älykkäämmän, valtakunnallisesti yhtenäisen rakennustietovarannon syntyä. Tämä on kannatettava tavoite, mutta tästäkin näkökulmasta olisi ollut tarpeellista lukea näitä säädösesityksiä rinnakkain. Se, että rakentamislain sisältö jää lausunnonantajille osin tuntemattomaksi, on omiaan aiheuttamaan epävarmuutta kunnissa tulevista muutoksista ja tietojärjestelmien kehittämis- ja kyvykkyyksivaatimuksista.

Esityksen mukaiset tietomallit, rajapinnat ja tiedontoimitusveloitteet tulevat aiheuttamaan muutoksia kaikkien kuntien tiedonhallinnassa, tietojärjestelmissä, ohjelmistoissa, rajapinnoissa ja toimintatavoissa. Tästä huolimatta esityksen lausuntokierros on ajoitettu kesälooma-aikaan, jolloin useimmilla kunnilla ei ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta antaa esityksestä lausuntoaan. Vaikka esitys koskee koko kuntakenttää, on lausuntopyyntö lähetetty ainoastaan 17 kunnalle, mikä on asian merkityksellisyden kannalta ongelmallista.

Valtiovarainministeriö toteaa vielä, että esitys tulee käsitellä Kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa sen kuntavaikutusten vuoksi.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

ICT-johtaja

Jarkko Levasma

Jakelu

YM kirjaamo
Jaakko Rastas YM

Tiedoksi

VM kirjaamo
Niko Ruostetsaari VM/JulkiCT

VN/4165/2022-VM-85

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: