



SÁMEDIGGI
SÁMITIGGE
SÁÁ'MTE'ĠĠ
SAAMELAISKÄRÄJÄT

LAUSUNTO
15.8.2022
Dnro: 427/D.a.2./2022

Ympäristöministeriö
Jaakko Rastas Jaakko.Rastas@gov.fi

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Viite: VN/4165/2022

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sekä valtioneuvoston asetuksesta rakennetun ympäristön tietojärjestelmän teknisen rajapinnan avulla muulle kuin viranomaiselle tapahtuvasta tietojen luovuttamisen tiedoista.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskevan lain tavoitteena on edistää rakennetun ympäristön tiedonhallintaa, tietojen ajantasaisuutta ja laatua, koneluettavuutta sekä saavutettavuutta tarjoamalla pääsy viranomaistietovarannoissa olevaan rakennetun ympäristön tietoon. Lain tavoitteena on luoda toimintaedellytykset rakennetun ympäristön tietojärjestelmälle. Tiedot esitettäisiin valtakunnallisesti vakiomuotoisina ja koneluettavina. Tietojärjestelmä koostuisi yhtäältä alueidenkäytön tietovarannosta ja toisaalta rakennustietovarannosta, joihin koottaisiin maankäyttö- ja rakennuslain (1999/132) mukaisten yhtäältä alueidenkäytön suunnittelun tiedot ja toisaalta rakentamisen lupamenettelyiden tiedot. Suomen ympäristökeskukselle säädettäisiin mm. velvollisuus perustaa julkinen tietopalvelu rakennetun ympäristön tiedon jakamista varten. Maankäyttö- ja rakennuslakia muutettaisiin vastaamaan kaavojen ja tonttijaon digitalisaatiota.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutos, jossa maankäyttö- ja rakennuslaista erotettaisiin omaan lakiinsa rakentamista koskevat säännökset, on vireillä. Rakentamista koskevan uuden lain nimeksi tulisi rakentamislaki ja samassa yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslain nimeksi tulisi alueidenkäyttölaki.

Yleiset huomiot rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettavasta laista

Saamelaiskäräjät on syksyllä 2020 ja talvella 2020-2021 neuvotellut ympäristöministeriön kanssa useampiosaisesti saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitteen mukaisesti maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksesta. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmää käsiteltiin 2.9.2020 pidetyssä neuvottelussa. Neuvottelussa painotettiin nykytilanteen pohjalta tarvetta huomioida saamelaisten kotiseutualueen erityispiirteet, ml. erityiset kaavamerkinnot, joita alueidenkäytön suunnittelua varten on otettu käyttöön kaavoituksessa. Neuvotteluosapuolet olivat yhteisymmärryksessä rakennetun ympäristön tietojärjestelmän osalta siitä, että laissa on velvoitettava ottamaan huomioon saamelaisten kotiseutualueen erityispiirteet. Neuvottelussa sovittiin myös myöhemmästä yhteydenpidosta RYHTI-hankkeen toimesta. Saamelaiskäräjät on lisäksi lausunnossaan 3.12.2021

kaavoitus- ja rakentamislakia koskeneesta hallituksen esitysluonnoksesta käsitellyt saamelaisten oikeuksien toimeenpanoa ja niihin kohdistuvien vaikutusten arviointia alueidenkäytön suunnittelussa sekä saamelaisten osallistumista alueidenkäytön suunnitteluun.

Saamelaiskäräjät näkee, että rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettava laki ja sen tavoitteena oleva rakennetun ympäristön tietojärjestelmän toteuttaminen voivat luoda edellytyksiä tiedon paremmalle saatavuudelle esimerkiksi lupaharkinnassa ja myös alueidenkäytön suunnitteluun osallistumiselle. Asetettuja tavoitteita palvellakseen luotavan tietojärjestelmän tulee olla sellainen, että se ei tuota suurta työtaakkaa kaavoittajille ja kaavojen käyttäjille. Etenkin julkisen rajapinnan tulee olla helppokäyttöinen. Tässä yhteydessä on tärkeää huomioida saamenkielilaki ja huolehtia sähköistä asiointia palvelevien julkisten toimipisteiden olemassaolosta, jotta uudistuksella ei koroteta käyttökynnyksiä eikä suljeta pois tiedonkäyttäjryhmiä.

Saamelaiskäräjät näkee tärkeäksi, että uudistuksen yhteydessä mahdollistetaan saamelaisten kotiseutualueen alueidenkäytöllisten erityispiirteiden huomioiminen kuten tähänkin saakka. Tiedon tallentamista ja jakamista varten luotavien tietomallien tulee mahdollistaa kaavakohteita ja kaavamääräyksiä, joita on käytössä ainoastaan alueellisesti saamelaisten kotiseutualuetta koskevassa alueidenkäytön suunnittelussa.

Saamelaisten kotiseutualueen kaavojen sisältöön vaikuttavia tarpeita ovat esimerkiksi laajojen poronhoidollisten rakenteiden ja saamelaiskulttuurikohteiden esittäminen sekä saamelaisten perinteisiä elinkeinoja turvaavat kaavamerkinnt. Saamelaisten kotiseutualue on päällekkäinen poronhoitolain mukaisen erityisen poronhoitoalueen kanssa. Saamelaisalueella harjoitettavaa, laajalti luonnonlaitumiin ja laidunkiertoon tukeutuvaa poronhoitoa koskevat siis myös erityisen poronhoitoalueen säännökset. Alueille, joilla esimerkiksi poronhoidollisesti merkittävät aitajärjestelmät sijaitsevat, eli taajama-alueiden ulkopuolelle, ei yleensä laadita asemakaavoja lukuun ottamatta erityisiä maankäyttökohteita kuten kaivoksia. Maakuntakaava sekä yleiskaavat ovat näiden esittämiseen käytetyt kaavatasot. Aitajärjestelmiä koskevan tiedon esittäminen tulevaisuudessa kaavakohteena, ml. paikkatieto, tulee palvelemaan viranomaisten ja maankäytön suunnittelun ja yleisen tietotarpeita, vastaavasti kuten esimerkiksi suojelualueita koskeva tieto. Taajama-alueiden ulkopuolelle kohdistuvissa alueidenkäytön suunnitelmissa ja kaavoissa olisi tärkeää jo muutaman vuoden aikajänteen sisällä kyetä varautumaan esimerkiksi porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitteluun liittyviä tietoja.

Saamelaiskulttuurikohteiden kuten valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen, maisema-alueiden tai rakennussuojelukohteiden esittämistapa ei poikkea vastaavien kohteiden esittämistavasta muutoin, kuten ei myöskään saamelaiskulttuurin keskusten sijaintia osoittavat kaavamerkinnt.

Useat nykyisin maakunta- ja yleiskaavatasoilla esitettävät kaavamerkinnt kuten alueen kehittymistä ohjaavat tai maankäyttömuotojen yhteensovittamiseen tähtäävät merkinnt ovat luonteeltaan geometrian ja maantieteellisen sijainnin osalta 'epätarkkoja' eikä niiden tulkitseminen yksioikoisesti sitovana paikkatietona tule palvelemaan tarkoitustaan. Uudistuksessa on syytä harkita ja ohjata tarkoituksenmukaista toteutusta 'ylätason' kaavojen kuten maakuntakaavan ja kattavien yleiskaavojen osalta. Nämä kaavat ja niihin kuuluvat kaavamerkinnt ovat olennaisen tärkeitä saamelaisten kotiseutualueen maankäytön suunnittelussa.

Kaavamerkinnät esitetään usein kaavoissa päällekkäisinä ja uudistuksessa tulee huolehtia siitä, että kaikki yksittäistä sijaintia koskevat tiedot kuten käyttötarkoitus, kehittämistavoite ja kaikki erityisominaisuudet ovat sekä kone- että ihmisluottavasti helposti hahmotettavissa.

Yleiset huomiot maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetyistä muutoksista

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset kaavat eli maakuntakaava, yleiskaava sekä asemakaava ja tonttijako laadittaisiin jatkossa valtakunnallisesti yhteen toimivassa tietomallimuodossa. Kaavat koostuisivat kaavakohteista ja kaavamääräyksistä. Kaavakohteeksi olisi kaavaan sisältyvä pistemäinen, viivamainen, aluemainen tai kolmiulotteinen kohde, jolla alueidenkäyttöä tai rakentamista ohjataan. Kaavakohteella olisi maantieteellinen sijainti ja geometria eikä se sisältäisi muuta tietoa vaan tieto kaavan ohjausvaikutuksesta sisältyisi kaavakohteeseen liittyvään kaavamääräykseen. Tällöin kaavan esittäminen valtakunnallisesti vakiomuotoisena tarkoittaisi esityksen mukaan sitä, että samankaltaisten kaavamääräysten esitystapa olisi valtakunnallisesti yhtenäinen. Tarvittaessa osa kaavamääräyksistä voitaisiin esittää erillisenä asiakirjana. Maankäyttö- ja rakennuslain 29 §, 40 § ja 55 §:in ehdotetut muutokset käsittävät ympäristöministeriön asetuksenantovaltuuden. Asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä maakunta-, yleis- ja asemakaavojen yhteen toimivasta tietomallimuodosta sekä kaavakohteiden ja -määräysten vakiomuotoisesta esitystavasta. Saamelaiskäräjät pitää tärkeänä, että varmistetaan teknisten yksityiskohtien kuten tietomallimuodon ja kaavakohteiden ja -määräysten esitystavan olevan rakenteeltaan sellaisen, että niiden avulla on mahdollista ohjata alueidenkäytön suunnittelua myös saamelaisten kotiseutualueen ja myös erityisen poronhoitoalueen erityistarpeiden näkökulmasta.

Saamelaiskäräjät muistuttaa, että saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisessa neuvottelussa 2.9.2020 on sovittu RYHTI-hankkeen tiimoilta oltavan yhteydessä Saamelaiskäräjiin, kun ko. hanke on vaiheessa, jossa käsitellään keskustelussa esille tulleita kaavatietojen erityispiirteitä. Saamelaiskäräjät esittää, että ympäristöministeriön asetusvalmistelussa varaudutaan järjestämään saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut.

Yleiset huomiot koko esitysluonnoksesta

Saamelaiset on ainoa EU:n alueella asuva alkuperäiskansa. Saamelaisten asema ja oikeudet alkuperäiskansana on turvattu niin kansallisessa lainsäädännössä kuin kansainvälisissä sopimuksissakin. Saamelaisille on perustuslaissa turvattu oikeus oman kielensä ja kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen (17.3 §) sekä kotiseutualueellaan kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto (121.4 §). Perustuslain 17.3 § on johdettu YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 8/1976, myöh. KP-sopimus) 27 artiklasta. KP-sopimuksen 27 artikla, luettuna yhdessä sopimuksen 1 artiklan kanssa, pitää sisällään saamelaiskulttuurin heikennyskiellon eli sen, että tietty toimenpide ei saa aiheuttaa huomattavaa haittaa saamelaiskulttuurille. KP-sopimus ja perustuslain 17.3 § edellyttävät viranomaisilta aktiivisia toimia turvata ja edistää saamelaisten perinteisten elinkeinojen ylläpitämistä ja kehittämistä, niin että ne säilyvät elinvoimaisina myös tulevaisuudessa.

Saamelaisten kotiseutualue sijoittuu Lapin maakunnan pohjoisimpaan osaan ja sitä koskee Lapin Liiton laatima Pohjois-Lapin maakuntakaava sekä Utsjoen, Inarin, Enontekiön ja Sodankylän kuntien alueidenkäytön suunnittelu. Sodankylän kunnasta saamelaisten kotiseutualueeseen

kuuluvaksi luetaan ainoastaan Lapin paliskunnan alue. Saamelaiskulttuuri, ml. saamelaisten perinteiset elinkeinot ja saamen kielet, on sidoksissa saamelaisten kotiseutualueen maihin ja vesiin, joiden käytön suunnittelulla, ohjauksella ja sääntelyllä vaikutetaan keskeisesti saamelaisten oikeuksien toteutumiseen.

Saamelaisia alkuperäiskansana koskevia perus- ja ihmisoikeuksia toimeenpannaan ja tuodaan käytäntöön alempiasteisessa erillislainsäädännössä. Alueidenkäytön suunnittelulla vaikutetaan saamelaisten oikeuksien toteutumisen edellytyksiin, koska saamelaiskulttuurin sekä kielten ylläpitäminen ja kehittäminen ovat riippuvaisia myös maankäytöllisistä seikoista¹, etenkin silloin kun suunnitelmat määrittävät saamelaisten perinteisten elinkeinojen ja niiden nykyaikaisten muotojen harjoittamisen reunaehdoja koskiessaan saamelaiskäräjälaissa määritettyä saamelaisten kotiseutualueetta tai ulottaessaan vaikutuksensa sille. Alueidenkäytön suunnittelussa myös yksityiskohdat ovat keskeisiä, jotta oikeuksien toteutuminen ei esty teknisen järjestelmän kuten nyt ehdotetun rakennetun ympäristön tietojärjestelmän ominaisuuksien vuoksi.

Saamelaiskäräjät esittää myös, että voimassa olevaa maankäyttö- ja rakennuslakia tarkastellaan uudistuksen yhteydessä edellä esitetystä näkökulmasta ja huomioiden kaavoitus- ja rakentamislakia (KRL) koskeneen hallituksen esitysluonnoksen. KRL-esityksessä ehdotettiin lakiin sisällytettäväksi säännökset saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta, jotta varmistettaisiin saamelaisten oikeuksien huomioon ottaminen kaavojen sisällössä, kaavoitusprosessissa sekä rakentamisen lupamenettelyissä.² Nyt esitetty tietoinfrastruktuuri tulee myös luoda siten, että se mahdollistaa saamelaisten oikeuksien huomioonottamisen.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettava laki

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

Kaavan valmisteluaineiston tulee olla julkisesti saatavilla sen lisäksi, että sen nähtäville asettamisesta ilmoitetaan.

Täydennysehdotus ehdotetun lain 5 §:n 3 momenttiin (punaisella): Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tallennettavien tietojen rakenteesta, **mukaan lukien alueellisten erityispiirteiden huomioimisen asettamat vaatimukset**.

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

Ei huomioita.

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

Ei huomioita.

¹ Ympäristöön ja maankäyttöön liittyvät kysymykset muodostavat saamelaisten kulttuuriperusoikeuden ytimen, toteaa dosentti L. Heinämäki oppaassaan saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkinnasta ja soveltamista. Heinämäki, L. 2021 Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä, s. 90. Saamelaiskäräjät. Ladattavissa osoitteessa: <https://www.samediggi.fi/toiminta/elinkeino-ja-oikeus/>.

² Ympäristöministeriön ehdotus uutta kaavoitus- ja rakentamislakia koskevaksi hallituksen esitysluonnokseksi, s. 105, Lausuntopyyntö 27.09.2021 VN/279/2018.

Muut huomiot

Huomiot koko esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista.

Ei huomioita.

Muut mahdolliset huomiot esitysluonnoksesta.

Ei huomioita.

Anni Koivisto
I varapuheenjohtaja

Tiina Lovisa Solbär
vs. ympäristösihteeri

I varapuheenjohtaja päätti lausunnosta 15.8.2022 Saamelaiskäräjien työjärjestyksen 67 §:n mukaisesti II varapuheenjohtajaa Leo Aikiota kuultuaan. Lausunnon valmisteluun on osallistunut lakimiessihteeri Kalle Varis.