

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.

Lain tarkoituksena on kerätä yhteen rakennetun ympäristön tietoja, jolloin niistä muodostuisi valtakunnallinen yhteinen rakennetun ympäristön tietojärjestelmä. Lakia sovellettaisiin ehdotuksen mukaisesti rakennetun ympäristön tietojärjestelmään ja sen palveluihin sekä tietojärjestelmään tallennettavien tietojen käsittelyyn. Suomen ympäristökeskus vastaisi rakennetun ympäristön tietojärjestelmän perustamisesta, ylläpidosta ja kehittämisestä.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä on tärkeä uudistus, joka tulee toteutuessaan vaikuttamaan huomattavasti alueiden käyttöä ja rakentamista koskevien tietojen käytettävyyteen, laatuun (kattavuus, ajantasaisuus, yhdenmukaisuus) ja saatavuuteen. Järjestelmän ylläpito ja jatkuva kehittäminen asettavat Suomen ympäristökeskukselle uudenlaisia vaatimuksia ja vastuita, mikä edellyttää riittävää resursointia ja asiantuntemusta rakennetun ympäristön prosesseista ja tiedoista.

Lain säännöksissä on keskitytty järjestelmän toteutuksen lähtökohtiin ja perusedellytyksiin. Perusteluiden mukaan (s.73) rakennetun ympäristön tietojärjestelmä on tarkoitus toteuttaa vaiheittain. Järjestelmän tulevassa kehityksessä on tarkoitus siirtää Digi- ja väestötietoviraston väestötietojärjestelmässä ylläpitämä rakennus- ja huoneistotietokanta rakennetun ympäristön tietojärjestelmään Suomen ympäristökeskuksen ylläpidettäväksi. Perusteluissa todetaan, että mainitusta muutoksesta sekä muista tulevista tietovarannoista säädettäisiin omat säännöksensä myöhemmässä vaiheessa.

Museovirasto pitää tärkeänä, että lain seuraavaan vaiheeseen sisällytetään säännökset myös järjestelmässä tarvittavista kulttuuriympäristön tietovarannoista ja tiedoista. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän määrittelyn mukaisesti kulttuuriympäristön tietovarannot on tarkoitus ottaa järjestelmään sen toisessa vaiheessa 2025–2029. Tietovarantojen käyttöönotto edellyttää, että

niitä koskeva lainsäädäntö on voimassa ja tarvittavat tiedot määritelty. Tämä on tarpeen todeta myös järjestelmän tulevaa kehitystä koskevissa kirjauksissa.

Esityksessä rakennetun ympäristön tiedoilla tarkoitetaan voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain (1999/132) mukaisten alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen prosesseissa syntyvää tietoa. Lainsäädännössä ja järjestelmän kehittämisessä ja toteuttamisessa on tärkeää tunnistaa, että rakennettua ympäristöä koskevaa tietoa syntyy monissa muissakin prosesseissa ja yhteyksissä, muun muassa kiinteistövarallisuuden hoidon ja käytön prosesseissa.

Esityksen (esim. s. 26–27) mukaan kaikki jaettava tieto tulee asetuksessa nimetä yksilöiden. Tämä on ristiriidassa suhteessa avoimen datan määrittelyyn ja esimerkiksi innovaatiotoimintaa koskeviin odotuksiin. Avoimen datan hengen mukainen vaihtoehto olisi määrittellä, mitä ei perustellusti voida jakaa.

Yleiset huomionne maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetyistä muutoksista.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan kaavat koostuisivat nykyisten kaavamerkintöjen ja -määräysten sijaan kaavakohteista ja kaavamääräyksistä, jotka esitettäisiin valtakunnallisesti vakiomuotoisena. Kaavamääräysten kehittäminen sekä yhdenmukaistaminen ovat hyviä ja digitalisaation sekä sen hyötyjen edellyttämiä muutoksia. Kaavamääräysten vakiomuotoisuuden osalta on kuitenkin kiinnitettävä huomiota riittävien tapauskohtaisten suunnittelu- ja ohjausmahdollisuuksien turvaamiseen säilyttämällä mahdollisuus vapaamuotoisten ja paikallisesti määriteltävien kaavamääräyksien käyttämiseen. Esimerkiksi suojelukohteet voivat muun muassa ainutlaatuisuutensa sekä yksilöllisten suojelutarpeiden ja olosuhteiden johdosta edellyttää vakiomuotoisista kaavamääräyksistä poikkeavia tai niitä tarkentavia ratkaisuja.

Hallituksen esitysluonnoksen lakimuutoksia koskevan rinnakkaistekstin perusteella maankäyttö- ja rakennuslain maakunta-, yleis- ja asemakaavamääräyksiä koskevista pykälästä (30, 41 ja 57 §:t) esitettäisiin kumottavaksi niiden suojelumääräyksiä koskevat momentit. Vaikka muun muassa tällaisia muutoksia koskevien perusteluiden puuttumisesta on pääteltävissä, että kyse on teknisestä tai muusta virheestä, eikä kyseisiä momenteja ole tarkoitus kumota, Museovirasto ilmaisee kantanaan, ettei näitä kaavaan perustuvan suojelun kannalta keskeisiä säännöksiä tulisi poistaa maankäyttö- ja rakennuslaista. Suojelumääräykset ovat kaavamääräyksiä luonteeltaan erityisiä ja niitä koskevat maankäyttö- ja rakennuslain säännökset koskevat paitsi niiden antamista myös muun muassa niihin liittyviä korvauskysymyksiä. Mikäli kyseiset säännökset olisi kuitenkin tarkoitus kumota, olisi hallituksen esityksessä esitettävä kumoamisen perustelut ja tavoitteet sekä arvioitava muutosten vaikutukset.

Yleiset huomionne koko esitysluonnoksesta.

Lain tavoitteet ovat kunnianhimoisia, ja niiden toteutumiseksi tarvitaan vielä paljon työtä ja muutostukea. Kuntasektorin digikyvykyys suurelta osin ratkaisee, onnistutaanko tavoitteet täyttämään. Tietojen yhteentoimivuutta koskevien vaatimusten määrittely ja täyttäminen edellyttää

paljon käytännön yhteistyötä, suunnittelua ja sopimista. Rakennetun ympäristön prosessit ovat niin laajoja ja monimutkaisia, että järjestelmä on mahdollista toteuttaa vain vaiheittain.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmällä olisi todennäköisesti huomattava vaikutus kulttuuriympäristötehtäviä hoitavien alueellisten vastuumuseoiden toimintaedellytyksiin. Museot seuraavat oman toimialueensa alueiden käyttöä ja antavat lausuntoja alueiden käytön suunnitelmista ja rakentamista koskevista luvista. Uudistus vaikuttaa konkreettisesti kulttuuriympäristötehtävää hoitavien alueellisten vastuumuseoiden mahdollisuuksiin saada alueiden käyttöön ja rakentamiseen liittyvää tietoa. Tällä hetkellä museoille ei esimerkiksi ole luotettavaa tai ajantasaista tietoa toimialueensa kaavalla suojelluista kohteista, mikä vaikeuttaa kulttuuriympäristön tilan seurantaan. Kuntien valmiudet puolestaan vaikuttavat suoraan museoiden mahdollisuuksiin hoitaa tehtävänsä museolain tarkoittamalla tavalla, tuloksellisesti ja vaikuttavasti.

Tietojärjestelmällä tulee olemaan vaikutusta myös valtakunnallisissa asiantuntija- ja viranomaistehtävissä. Museovirasto on osallisena monissa alueiden käyttöön ja rakentamiseen liittyvissä lupaprosesseissa, rakennuskannan muutos- ja korjaushankkeissa sekä rakennusperinnön suojelussa. Perusteluissa todetaan, että ELY-keskusten käytössä oleva kaavoituksen ja kulttuuriympäristön paikkatietoja sisältävä GISALU tullaan purkamaan ja sen toiminnot sekä tiedot tullaan siirtämään osaksi RYTJ:tä. Ehdotuksesta ei ilmene, millä tavalla ja missä vaiheessa GISALUun nykyisin sisältyvät rakennusperintölain mukaiset prosessit ja kulttuuriympäristötiedot tulevat mukaan. Ehdotuksesta ei myöskään ilmene, miten RYTJ liittyy suunnitteilla olevaan rakennusperintölain mukaisen suojeluprosessin sähköistämiseen. Rakennusperintölaissa Museovirastolle on osoitettu viranomaisrooli rakennetun kulttuuriympäristön asiantuntijana ja mm. lausunnonantajana, joten jatkokehittämisessä on tarpeellista tutkia, millä tavalla roolin edellyttämä tiedonsaanti käytännössä ratkaistaan RYTJ:ssä. Esimerkiksi suojelupäätökset ovat hankalasti saatavissa edellyttäen erikseen pyytämistä. Sama koskee laajemminkin ympäristöhallinnon tai muiden viranomaisten tuottamien tietojen saavutettavuutta

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettava laki

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

Tallennettavia tietoja koskeva luettelo on järjestelmän ensimmäisessä toteutusvaiheessa kattava ja sisältää oikeusvaikutusten kannalta olennaiset tiedot. Tavoitteena tulisi olla mahdollisuus tallentaa ja jakaa myös valmisteluvaiheen tietoa, kuten kaavaluonnos ja siihen liittyvää aineistoa. Kaavaprosessit voivat kestää vuosia ja muuttua prosessien aikana huomattavasti. Viranomaisen toiminnan kannalta jatkossa on tarpeen saada käyttöön tarvittavat tiedot myös poikkeamisista ja suunnittelutarveratkaisuista.

Järjestelmän jatkokehittämisessä tulee myös varmistaa, että muuhun kuin maankäyttö- ja rakennuslakiin ja sen nojalla tehtyihin päätöksiin perustuva tieto kohteen suojelusta tai rauhoituksesta integroidaan riittävällä tasolla järjestelmän muihin tietoihin ja prosesseihin näiden keskinäiset suhteet huomioiden. Näin järjestelmästä olisi saatavissa esimerkiksi tietyn

lupamenettelyn kannalta merkitykselliset tiedot kokonaisvaltaisesti ja tarkoituksenmukaisessa muodossa riippumatta niiden alkuperästä. Jatkossa tulisi lisäksi selvittää mahdollisuus tallentaa ja jakaa järjestelmän kautta kaavan laadinnan yhteydessä teetettyjä selvityksiä. Selvitykset sisältävät huomattavan määrän yksityiskohtaista informaatiota kulttuuriympäristöistä. Tiedon keruuseen on voitu käyttää huomattavasti resursseja ja aineistoja tulisi voida käyttää muissakin yhteyksissä, mm. lupaprosesseissa ja kehittämis- ja korjaushankkeissa.

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

Ei kommentoitavaa.

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

Tärkeää, että tarve on tunnistettu. Lainsäädännöllä ei tule estää tiedon jakamista vaan mahdollistaa sitä. Tiedon avaamisen ja jakamisen hyödyt ovat kiistattomia. Alueiden käyttöön ja rakentamiseen liittyvää tietoa tallentavat ja käyttävät myös monet kulttuuriympäristöalan asiantuntijaorganisaatiot, joilla ei ole varsinaista viranomaisroolia tai -tehtäviä. Niihin kuuluvat valtakunnalliset vastuumuseot, joilla voi olla rakennettua kulttuuriympäristöä koskevia tehtäviä, tietoja ja tarpeita. Vastaavasti valtion kiinteistöhaltijat voivat liikelaitoksina hoitaa myös rakennettua ympäristöä koskevia julkisia hallintotehtäviä. Kulttuuriympäristöä koskevia lakisäätöisiä tehtäviä on osoitettu myös säätiö- tai yhdistyspohjaisille organisaatioille, tällaisia on osa vastuumuseoista ja Kotiseutuliitto. Myös näille toimijoille tulee varmistaa mahdollisuus päästä järjestelmän tietoihin ja jakaa omia tietovarantojaan yhteiseen käyttöön. Vastuumuseoiden ja muiden toimijoiden hyväksyminen teknisen rajapinnan käyttäjiksi tulisi olla muodollisuus ja niitä varten tulisi luoda selkeä käyttötarkoituksukuvaus, joka kattaa toiminnan kannalta olennaiset tarpeet. Luovutettavissa tiedoissa on mainittu myös kulttuurihistoriallinen merkittävyys. Tätä kohtaa olisi voitu avata, tarkoitetaanko sillä esimerkiksi kohteen suojelua koskevaa tietoa.

Muut huomiot

Huomionne koko esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista.

Vaikutusten arviointi on yleisesti ottaen kattava, mutta esityksessä tulisi arvioida vaikutukset myös rakennetun ympäristön ja kulttuuriympäristön kestävyteen.

Muut mahdolliset huomionne esitysluonnoksesta?

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä RYTJ tarjoaa toteutuessaan aivan uudenlaisen mahdollisuuden kulttuuriympäristötoimijoille saada tietoa kohteiden lisäksi myös rakentamisen prosesseista ja niihin vaikuttaneista tekijöistä sekä alan toiminnasta ja toimijoista. Tämä on olennaista tietoa arvioitaessa rakennetun kulttuuriympäristön paikallista, alueellista ja valtakunnallista merkitystä.

Jetsonen Sirkkaliisa

Seppälä Sirkka-Liisa

Museovirasto - Kulttuuriympäristöpalvelut