

RAKENNETUN YMPÄRISTÖN LAKIKLINIKKA

Loppuraportti
Tammikuu 2019

LEXIA



LAKIKLINIKKA-HANKKEEN TOTEUTTAJA

Lexia Asianajotoimisto Oy

TILAAJA

Ympäristöministeriö

HANKEAIKA

Huhtikuu 2018 - Tammikuu 2019

Sisällysluettelo

Esipuhe	4	6.3 Julkisia hankintoja koskeva sääntely.....	19
1. Johdanto.....	5	6.4 Tiedon avoimuus ja tiedonhallinta.....	20
2. Lakiklinikka palveluna	6	6.5 Rakentaminen ja luvat.....	22
2.1 Palvelu käynnistyy.....	7	6.6 Maankäytön suunnittelu	25
2.2 Neuvontaklinikka palvelumallina	7	6.7 Tekijänoikeudet	30
2.3 Sisällöntuotanto.....	7	6.8 Tietosuoja	31
2.4 Keskustelufoorumi	7	6.9 Asuminen ja isännöinti.....	33
2.5 Ilmiänto-toiminto.....	8	6.10 Välityspalvelut.....	35
2.6 Näkyvyys ja kanavat.....	8	6.11 Arkistointi ja sähköinen allekirjoittaminen.....	36
3. Haastattelut	10	6.12 Viranomaistoiminta.....	37
4. Tapahtumat	12	6.13 Sääntelyn määrä.....	40
4.1 Lakiklinikan järjestämät Round Table -tilaisuudet.....	13	6.14 Muut huomiot	41
4.2 Paikkatietoseminaari	13	6.15 Positiivista palautetta	41
4.3 Lakiklinikan esittely Kira-digi 360 -tilaisuudessa	13	6.16 Ratkaisuja lainsäädännöllisiin ongelmakohtiin.....	42
4.4 Lexian rakennusjuridiikan asiantuntijatilaisuudet	13	7. Yhteenveto hankkeesta.....	44
4.5 World summit on Digital Built Environment.....	13	7.1 Lyhyt analyysi tilannekuvasta.....	45
4.6 Kira-juridiikan huiput.....	14	7.2 Lainsäädännöllisten ongelmakohtien priorisointi.....	46
5. Palautteet	16	7.3 Yhteenveto Lakiklinikka-palvelusta.....	48
6. Tilannekuva	18	7.4 Yhteenveto Lakiklinikka-palvelun käyttäjistä.....	48
6.1 Aluksi.....	19	Liite 1. Tilannekuvan tausta-aineisto	50
6.2 Alan yleinen ilmapiiri	19	L 1.1 Neuvontapalvelun kysymykset vastauksineen	50
		L 1.2 Muu tausta-aineisto	65
		Liite 2. Lakiklinikan verkkosivuille tuotettu sisältö	72
		Liite 3. Sähköinen kysely	80

Esipuhe

Lakiklinikka-hankeen tarkoituksena on ollut koota ajantasainen tilannekuva kiinteistö- ja rakennusalan digitalisaation lainsäädännöllisistä esteistä hankkeen tilaajan eli ympäristöministeriön käyttöön. Tietoa on kerätty useista eri lähteistä ja monipuolista metodivalikoimaa hyödyntäen liki yhdeksän kuukauden ajan vuoden 2018 aikana. Osana KIRA-digi -kärkihanketta käynnistetty projekti on osoitus lainsäätäjän aidosta kiinnostuksesta kehittää entistä toimivampi sääntely-ympäristö tulevaisuutta varten. Onkin hatunnoston arvoinen avaus ministeriöltä suhtautua lainsäädännön uudistamiseen näin avarakatseisesti.

Vastaavaa hanketta ei osana lainsäädäntöemme kehitystyötä ole tietävästi aiemmin toteutettu, joten projekti oli myös ainutlaatuinen mahdollisuus päästä kokeilemaan täysin uudenlaisen toimintatavan toimivuutta käytännössä. Hanke sai poikkeuksetta positiivista palautetta ja kentältä saamamme vahva viesti onkin, että vastaavalle palvelulle on jopa lisääntyvä tarve myös tulevaisuudessa. Alan toimijat kokevat, että myös jatkossa oikeansuuntainen kehitys turvataan yhdistämällä lainsäätäjän ja lainsoveltajan tarpeet.

Hankkeen parissa tiiviisti työskennelleenä voin yksiselitteisesti todeta alan yleisen ilmapiirin ja asenteiden vaativan suurta muutosta. Tämän lisäksi myös olemassa olevasta säädösympäristöstä löytyy useita kehitystä vaativia pykälä ja tarkastelua tarvitsevia lainkohtia. Toistuvasti esiin nousivat mm. maankäytön suunnittelua koskeva sääntely, tekijänoikeudet ja tietosuojaan liittyvät huolet.

Lakiklinikka-hankkeen avulla on pystytty kartoittamaan verraten lyhyessä



Aleksi Lundén
Asianajaja, OTM

ajassa laajamittainen otanta kohdatuista lainsäädäntöhaasteista. Samalla on todettava, että aktiivisesta otteesta huolimatta hankkeen ehdottomasti haastavin osa-alue on ollut alan toimijoiden aktivointi ja tiedon levittäminen hankkeesta. Syystä tai toisesta kaikkien tahojen kanssa ei ollut mahdollisuutta käydä keskustelua hankkeen aikana. Toivonkin, että löydämme jossain vaiheessa oikean ajan ja paikan jatkaa aiheen parissa.

Asianajajan on tunnettava asiakaskuntansa liiketoimintaympäristö, jotta hänellä on mahdollisuus tuottaa lisäarvoa ja olla mukana kehittämässä alaa oikeaan suuntaan. Lakiklinikka-hanke on ollut myös tästä syystä meille tekijöille mielenkiintoinen mahdollisuus päästä syventämään ymmärrystä alasta ja laajentamaan käsitystämme tulevaisuudesta. Kiinteistö- ja rakennusala on muuttumassa. Oikein hyödynnettynä tämä muutos on meille mahdollisuus.

Haluan vielä lopuksi lausua muutaman kiitoksen sanan. Ensinnäkin kiitos hankkeen parissa moninaisissa tehtävissä työskennelleille kollegoille Lexiassa. Suuri kiitos ympäristöministeriölle luottamuksen osoituksesta hankkeen toteutuksessa sekä saumattomasta yhteistyöstä sen aikana. Ennen kaikkea haluan kuitenkin kiittää Lakiklinikan puolesta kaikkia Lakiklinikka-palvelua käyttäneitä tahoja, meille lainsäädännöllisiä ongelmiaan ilmiantaneita toimijoita sekä muissa yhteyksissä kanssamme alan haasteista keskustelleita. Yhteistyössä on voimaa ja tämä loppuraportti on tuon yhteistyön tulos.

Uskon, että matkamme on vasta alussa – Lakiklinikka on avaus tulevaisuutta varten.

1. Johdanto

Osana hallituksen KIRA-digi -kärkihanketta alkoi huhtikuussa ainutlaatuinen kokeilu, kun maksutonta lakineuvontaa kiinteistö- ja rakennusalan digitalisaatiota edistävillä hankkeilla tarjoava Lakiklinikka-palvelu käynnistettiin. Lexia Asianajotoimiston (”Lexia”) tuottaman Lakiklinikka-palvelun tarkoituksena oli tarjota kiinteistö- ja rakennusalan (”KIRA-alan”) digitalisaatiota toteuttaville toimijoille maksutonta lakineuvontaa ja näin helpottaa näiden tahojen toimintaa. Tavoitteena oli palvelun avulla kerätä tietoa alan digitalisaatiota hidastavista lainsäädännöllisistä ongelmakohtista suoraan alan toimijoilta ja tuottaa ympäristöministeriölle ajantasainen tilannekuva lainsäädännön kehittämiseksi.

Käytännön juridisen neuvonnan lisäksi Lakiklinikan tarkoituksena oli käydä aktiivista keskustelua alan toimijoiden kanssa ja selvittää, ovatko nämä omassa toiminnassaan törmänneet lainsäädännöllisiin ongelmiin, mitä nämä ongelmat ovat olleet ja miten ne on ratkaistu.

Lakiklinikka-palvelun verkkosivut avattiin huhtikuun 2018 alussa ja palvelu oli avoinna vuoden 2018 loppuun saakka. Palvelu ehti olla käytössä kaikkiaan noin yhdeksän kuukautta.

Asiakaspalautetta ja kehitysideoita kerättiin sivustolla monessa yhteydessä, ja Lakiklinikan palvelua kehitettiin koko toiminta-ajan Lexian omien havaintojen ja saadun käyttäjäpalautteen perusteella. Lakiklinikan verkkosivuille myös päivitettiin säännöllisesti sisältöä Lakiklinikan asiantuntijoiden sekä muiden Lexian asiantuntijoiden toimesta.

Lakiklinikka-verkkosivuston palveluiden lisäksi kohderyhmän toimijoiden avainhenkilöitä kontaktettiin myös suoraan puhelimitse, tapaamisten merkeissä sekä erilaisissa alan tapahtumissa. Lisää toteutetuista haastatteluista kohdassa 3. Haastattelut ja tapahtumista kohdassa 4. Tapahtumat.

Markkinointityön, avainhenkilöiden kontaktoinnin ja verkostoitumisen avulla Lakiklinikka-sivusto keräsi koko sen toiminta-ajan kasvavassa määrin kävijöitä ja neuvontapyyntöjä. Lisää sivuston vierailijoista ja muiden digitaalisten kanavien hyödyntämisestä näkyvyyden lisäämiseksi kohdassa 2.6 Näkyvyys ja kanavat.

Kokonaisuudessaan Lakiklinikan avulla saatiin kerättyä huomattava määrä palautetta siitä, minkälaisia lainsäädännöllisiä haasteita alan toimijat tällä hetkellä käytännön toiminnassaan kohtaavat ja miten lainsäädäntöä tulisi alan toimijoiden näkökulmasta kehittää. Saaduista tuloksista tarkemmin kohdassa 6. Tilannekuva.

Lakiklinikka-palvelu sai kokonaisuutena erittäin innostuneen ja myönteisen vastaanoton. Kaiken tekemisen taustalla on läpi hankkeen ollut tavoitteena, että tieto palvelusta leviää mahdollisimman laajasti, ja että alan toimijat löytävät palvelun. Pyrkimyksenä on ollut rakentaa mahdollisimman ajantasainen ja laadukas tilannekuva kiinteistö- ja rakennusalan digitalisaation juridisista haasteista.

2. LAKIKLINIKKA PALVELUNA



2.1 PALVELU KÄYNNISTYY

Lakiklinikan verkkosivut ja neuvontapalvelu avattiin 11.4.2018. Samana päivänä julkaistiin tiedote ympäristöministeriön, viestintätoimisto Kaiku Helsingin ja Lexian toimesta. Tahot jakoivat tiedotetta omissa kanavissaan ja yhteistyökumppaneilleen.

Palvelun verkkosivut, sivuston sisältö sekä visuaalinen ilme toteutettiin Lexian toimesta ilman ulkoista tukea. Sivuston visuaalinen ilme suunniteltiin myötäilemään sekä Lexian että KIRA-digin värimaailmaa ja henkeä. Visuaalisen ilmeen tarkoituksena oli ilmentää digitaalista maailmaa, tulevaisuuden yhteiskuntaa, puhdasta ilmaa ja rohkeutta.

Lakiklinikan asiakaspalvelu aloitti heti Lakiklinikan toteuttajan varmistuessa myös kontaktipinnan läpikäynnin, haastatteluiden tekemisen sekä jalkautumisen hankkeen kannalta olennaisiin ja kiinnostaviin tapahtumiin.

2.2 NEUVONTAKLINIKKA PALVELUMALLINA

Neuvontaklinikan on havaittu olevan palvelumallina toimiva tapa tarjota jurista tukea erilaisissa tilanteissa. Lexia on kokenut vastaavien palvelumallien tuottaja ja Lakiklinikka-palvelun tiimoilta palvelumallia on hiottu entisestään.

Alan toimijoiden oli mahdollista käyttää Lakiklinikan neuvontapalvelua puhelimitse, lakiklinikka.fi-verkkosivuston kautta sekä sähköpostitse. Suurin osa neuvontapyynnöistä tuli verkkosivujen neuvontaklinikan yhteydenottopalvelun kautta. Ensimmäisen yhteydenoton jälkeen yhteyttä kysyjään pidettiin pääsääntöisesti sähköpostin välityksellä. Palvelussa käyttäjän lähettämä kysymys tai huomio kuitattiin vastaanotetuksi yleensä muutamassa tunnissa, kuitenkin viimeistään vuorokauden sisällä. Samalla käyttäjälle ilmoitettiin arvioitu vastausaika, joka vaihteli muutamasta päivästä enintään viikkoon kysymyksen laadusta ja aiheesta riippuen.

Suurimpaan osaan Lakiklinikan neuvontapalveluun tulleista kysymyksistä pystyttiin antamaan käyttäjälle juridisesti perusteltu vastaus. Mikäli vastausta ei johonkin kysymykseen voitu antaa, asiaa pohdittiin kysyjän kanssa ja tämän jälkeen ohjattiin kysyjä tarpeen mukaan eteenpäin. Joissakin tapauksissa vuorovaikutusta jatkettiin käyttäjän kanssa sähköpostin välityksellä varsinaisen vastauksen lähettämisen jälkeenkin. Yleensä tällaisissa tapauksissa käyttäjältä saatiin alkuperäisen kysymyksen lisäksi myös muita tarkentavia ja/tai aihee-

seen muutoin liittyviä huomioita.

Neuvontapalvelu ehti kaikkiaan olla käytössä noin yhdeksän kuukautta. Vaikka neuvontapalvelun käyttäjäaktiivisuus nousi syksyn aikana hieman, neuvontapalveluun ei palvelun käynnissä olon aikana määrällisesti tullut yhteydenottoja aivan niin paljoa, kuin palvelun alkuvaiheessa oli odotettu. Toisaalta neuvontapalveluun tulleet kysymykset ja huomiot olivat laadukkaita ja niissä lähes poikkeuksetta oli vahva liityntä KIRA-alan digitalisaatioon. Hankkeen aihepiiriin ja tilannekuvan luomisen kannalta irrelevantteja kysymyksiä ei neuvontapalveluun tullut käytännössä lainkaan.

Lakiklinikan palveluun kuului myös aktiivinen palautteen kerääminen palvelun käyttäjiltä. Palvelua käyttäneet tahot ovat olleet varsin tyytyväisiä saamaansa apuun ja palveluun. Lisää saadusta palautteesta kohdassa 5. Palautteet.

2.3 SISÄLLÖNTUOTANTO

Sisällön luomisessa käytettiin koko palvelun ajan Lexian Lakiklinikan asiantuntijoita sekä muita Lexian asiantuntijoita. Verkkosivuille tuotettu sisältö koostui muun muassa artikkeleista sekä väliraportin ja tilaisuuksien yhteenvedoista. Lakiklinikan asiantuntijoiden, Lexian muiden asiantuntijoiden sekä vierailevien kirjoittajien toimesta Lakiklinikan verkkosivuille laadittiin artikkeleita muun muassa 3D-kiinteistönmuodostamisesta, lohkoketju-tekniologiasta, datan hyödyntämisestä sekä tietosuojakysymyksistä.

Alustavasti artikkeleita oli suunniteltu julkaistavan tiheämmällä aikavälillä noin kerran viikossa. Artikkeleiden saavuttama näkyvyys ja niiden julkaisemisesta konvertoitunut aktiivisuus neuvontapalvelussa ei ollut kuitenkaan yhtä tehokasta, kuin jalkautuminen alan tapahtumiin ja Lakiklinikan kontaktointit hankkeisiin. Käytettävissä olevia resursseja painotettiin lopulta enemmän tapahtuma- ja kontaktointifunktioihin, joista saatiin lyhyellä aikavälillä konvertoitua enemmän neuvontapalvelupyynnöitä.

2.4 KESKUSTELUFOORUMI

Neuvontapalvelun lisäksi Lakiklinikan sivuille oli suunniteltu käyttäjille keskustelufoorumi, jossa käyttäjät voisivat keskustella toistensa kanssa yli toimialojen ja pohtia digitalisaation haasteita. Noin kolmen kuukauden jälkeen kuitenkin havaittiin, ettei keskustelufoorumi vaikuttanut olevan käyttäjille houkutteleva ja tästä syystä se piilotettiin sivustolta.

2.5 ILMIANTO-TOIMINTO

Sivustolta piilotetun keskustelufoorumin tilalla otettiin lokakuun alussa käyttöön ongelmien ilmianto-toiminto. Toiminnon tarkoituksena oli madaltaa yhteydenottokynnystä siten, että kuka tahansa voi nimettömänä ilmiäntää havaitsemaansa lainsäädännöllisiä ongelmakohtia ilman erityisen juridisen neuvonnan tarvetta. Ilmianto-toiminnon kautta Lakiklinikka saikin muutamia lainsäädäntöä koskevia huomioita ja palautteita.

2.6 NÄKYVYYS JA KANAVAT

Lakiklinikalle perustettiin omat sosiaalisen median tilit Facebookiin ja Twitteriin. Kanavat valittiin kohderyhmän perusteella. Näissä kanavissa jaettiin hankkeen ajan Lakiklinikan puitteissa tuotettua sisältöä, päivityksiä sekä muita alan uutisia. Sosiaalisen median käyttäjien aktivoiminen ja seuraajien saaminen kanaville verrattain lyhyellä aikajänteellä osoittautui kuitenkin varsin haasteelliseksi.

Lakiklinikan käytössä olivat myös Lexian omat digitaaliset kanavat, eli uutisia ja artikkeleita jaettiin myös Lexian Facebookissa, LinkedInissä ja Twitterissä näkyvyyden lisäämiseksi. Näin saatiin tehokkaasti hyödynnettyä jo valmiina olevaa seuraajakuntaa, johon kuuluu myös Lakiklinikan aihepiiriä ja kohderyhmää silmällä pitäen relevantteja tahoja.

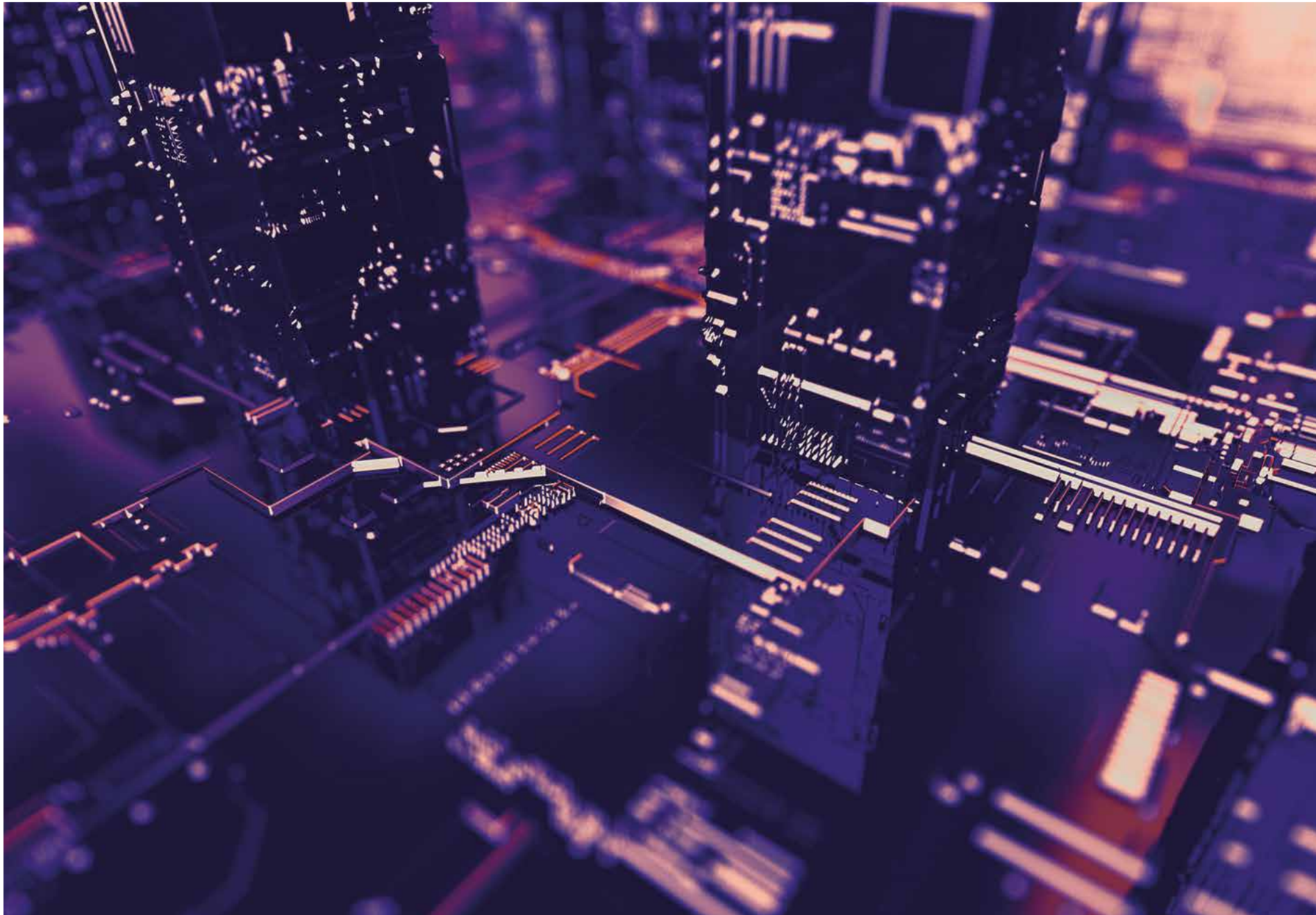
Koska eri toimijoiden välinen vuorovaikutus toteutuu tällä hetkellä parhaiten alan tapahtumissa, pyrkivät Lakiklinikan asiantuntijat olemaan parhaansa mukaan läsnä myös tällaisissa tapahtumissa. Lakiklinikka saikin näkyvyyttä useissa eri tapahtumissa ja näiden puitteissa käytiin mielenkiintoisia keskusteluita KIRA-alan digitalisaatiosta ja sen lainsäädännöllisistä näkökulmista. Samalla huomattiin, että toimijoiden kontaktointi ja käydyt keskustelut alan tapahtumissa madalsivat käyttäjien kynnystä käyttää Lakiklinikan neuvontapalvelua jatkossa. Lakiklinikan edustajat jalkautuivatkin mm. World Summit on Digital Built Environment 2018 -konferenssiin, KIRA-digi 360 -tulostilaisuuksiin, KIRA-foorumiin ja muihin Lakiklinikan kannalta olennaisimpiin tapahtumiin. Lisäksi Lakiklinikan toimintaa ja tuloksia esiteltiin useissa eri tilaisuuksissa hankkeen aikana. Lisää keskeisimmistä tapahtumista kohdassa 4. Tapahtumat.

Lakiklinikan toiminta-aikana mm. KIRA-digi -hankelaisia lähestyttiin kahden kuukauden välein sähköposteilla tiedottaen heitä muun muassa mahdollisuu-

desta käyttää neuvontapalvelua ja ilmiäntää ongelmia. Samalla pyrittiin varmistamaan se, että tieto väliraportin tuloksista ja Lakiklinikan puitteissa järjestetyistä tapahtumista välittyi eteenpäin.

Lakiklinikka oli hankkeen aikana esillä useissa eri medioissa ja Lakiklinikasta kirjoitettiin mm. Kiinteistölehdessä, Kiinteistö-uutisissa, Advokaatti-lehdessä, AEC Business -blogissa sekä useissa muissa verkkojulkaisuissa.

Näkyvyys digitaalisissa kanavissa jäi lopulta odotettua vähäisemmäksi. Vaikuttavina tekijöinä olivat osaltaan palvelun uutuus, lainsäädännöllisiä ongelmia kohtaavien ammattilaisten haastava saavuttaminen ja korkeahko kynnys kertoa oma-aloitteisesti lainsäädännöllisistä ongelmakohtista tai haasteista. Laajemman näkyvyyden saavuttamiseksi palvelu olisi selkeästi vaatinut alusta lähtien enemmän sidosryhmien ja ammattiryhmien sitouttamista sekä palvelun esittelyä kasvokkain. Sivujen liikenne kasvoi ja neuvontapalveluun tuli enemmän kysymyksiä tapahtumien tai Lakiklinikan tekemän kontaktoinnin jälkeen. Palvelua ei koettu hankalaksi käyttää, mutta keskustelutilanteissa tuli ilmi, että potentiaaliset käyttäjät eivät aina tunnista neet sitä, oliko jokin haaste varsinaisesti lainsäädännöllisistä syistä johtuva.



3. HAASTATTELUT



Lakiklinikan muun toiminnan yhteydessä kerättiin KIRA-digi -hankkeiden avainhenkilöitä haastatteleamalla palautetta ja kokemuksia siitä, millaisia haasteita voimassa oleva lainsäädäntö asettaa. Haastattelut olivat yksi hankkeen kontaktointitavoista juridisten haasteiden paikantamiseksi ja haastatteluja tehtiin joustavasti muun toiminnan ohessa koko hankkeen ajan.

Haastattelujen toteuttamisen lähtökohtana oli mahdollisimman laajamittainen kohderyhmän kontaktointi ja tiedon kerääminen suoraan alan toimijoilta. Toisin sanoen haastatteluilla pyrittiin täydentämään sitä tietoa, joka lainsäädännön ongelmakohdista saatiin neuvontapalvelun ja ilmiantotoiminnon sekä tapahtumien ja muiden käytyjen keskusteluiden välityksellä. Haastatteluiden yhteydessä pyrittiin tietysti myös rohkaisemaan haastateltavia ja heidän hankkeitaan hyödyntämään Lakiklinikan neuvontapalvelua ja lisäämään tietoisuutta palvelusta.

Käytännön toteutus

Haastattelut aloitettiin heti palvelun toteuttajan varmistuttua, jotta voitiin varmistaa tiedon mahdollisimman laaja leviäminen heti hankkeen alussa. Ennen haastatteluja kaikkia KIRA-digin kokeiluhankkeiden yhdyshenkilöitä lähestyttiin sähköpostitse, jossa kerrottiin Lakiklinikan toiminnasta ja kehoitettiin käyttämään palvelua sekä kertomaan kohdatuista haasteista. Kaikkia kokeiluhankkeita lähestyttiin sähköpostitse useita kertoja Lakiklinikan toiminnan aikana tarkoituksena rohkaista palvelun käyttöön.

Haastattelut toteutettiin pääasiassa puhelinhaastatteluina. Haastattelumuotona puhelinhaastattelu oli tarkoituksenmukaisin ratkaisu siksi, että sen avulla saatiin kartutettua informaatiota tehokkaasti. Yleinen aiheeseen johdattelu ja vahvasti vuorovaikutukseen perustuva haastattelutapa antoi selvästi parhaat tulokset ja usein varsinaisia lainsäädäntöön liittyviä ongelmakohtia ja pullonkauloja tulikin esille vasta sen jälkeen, kun haastateltavan kanssa oli ensin jonkin aikaa keskusteltu yleisesti aiheesta ja heidän hankkeestaan.

Hankkeen aikana pyrittiin kontaktoimaan vähintään sähköpostitse kaikki KIRA-digi -kokeiluhankkeiden edustajat. Myös kaikki niin kutsutut toimintatonni-hankkeet kontaktoitiin sähköisesti. Suuren osan kanssa em. hankkeista toteutettiin myös haastattelut hankkeen tiimoilta.

Sähköpostitse palautepyynnöt lähetettiin käytännössä ainoastaan sellaisille hankkeille, jotka olivat erikseen pyytäneet sähköpostivastaamisen mahdollisuutta sekä niille hankkeille, joiden yhteyshenkilöä ei onnistuttu tavoittamaan tai jonka yhteystietoja ei yrityksestä huolimatta löydetty.

Osa hankkeista haastateltiin henkilökohtaisen tapaamisen merkeissä. Varsinaisten haastattelujen lisäksi erilaisia haastattelutyyppejä keskusteluja on käyty myös muissa tilaisuuksissa ja kohtaamisissa.

Haastatteluja tehtiin läpi koko hankkeen keston kuitenkin niin, että pääpaino haastattelujen suorittamisessa oli ensimmäisellä viidellä toimintakuukaudella. Haastattelujen toteuttamiseen osallistuivat sekä Lakiklinikan vastuujuristit että muu Lakiklinikka-tiimi. Puhelinhaastattelut olivat kestoltaan 5 – 30 minuuttia riippuen siitä, kuinka paljon hankkeen avainhenkilöllä oli huomioita jaettavaan. Haastattelut pyrittiin tarkoituksella pitämään vapaamuotoisena kuitenkin niin, että taustalla oli koko ajan haastattelujen ydinajatus: hankkeiden kohtamien lainsäädännöllisten ongelmien havaitseminen. Haastattelujen tukena oli myös etukäteen laadittu ohjeellinen kysymysrunko, jota hyödynnettiin lähinnä niissä tilanteissa, joissa vapaamuotoisempi keskustelu ei tuottanut toivottua tulosta.

Saatu vastaanotto

Hankkeiden ja niiden avainhenkilöiden suhtautuminen haastattelu yhteydenottoihin oli käytännössä poikkeuksetta myönteistä ja lähestyminen koettiin luontevaksi. Pääosin haastattelujen puitteissa käydyt keskustelut olivatkin varsin polveilevia ja monitasoisia. Monista haastatelluista suorastaan huokui myönteisyys, innostuneisuus ja vastaanottavaisuus. Myös haastateltavien suhtautuminen Lakiklinikkaan palvelumallina oli yksinomaan positiivista.

4. TAPAHTUMAT



4.1 LAKIKLINIKAN JÄRJESTÄMÄT ROUND TABLE -TILAISUUDET

15.5.2018 ja 28.11.2018 Lexia kutsui Lakiklinikka-hankkeen puitteissa koolle valitun joukon kiinteistö- ja rakennusalan vaikuttajia sekä KIRA-alan digitaalisia palveluita kehittäviä toimijoita pureutumaan alan digitalisaation lainsäädännölliin hidasteisiin ja mahdollisuuksiin. Molempien tilaisuuksien tavoitteena oli työryhmätyöskentelyn hengessä tunnistaa ja ilmiantaa erilaisia lainsäädännön ongelmakohtia sekä miettiä erilaisia tapoja edesauttaa alan digitalisaatiokehitystä.

Tapahtumiin kerääntyi paikalle laajasti eri alojen asiantuntijoita. Edustettuna tapahtumissa olivat muun muassa rakentamis-, suunnittelu-, kiinteistökehitys- ja järjestelmäpalveluntarjoajat sekä viranomaistahot kuten kuntien rakennusvalvonta- ja kaavoitusosastot.

Tapahtuman aluksi esiteltiin lyhyesti Lakiklinikka-palvelua. Tämän jälkeen työskentelyä jatkettiin työryhmissä. Molemmissa tapahtumissa työryhmien tehtävänä oli miettiä kohtaamiaan lainsäädännöllisiä haasteita, keskustella siitä, mikä olisi ihanteellinen toimintaympäristö ja pohtia, miten Lakiklinikka-tyyppinen palvelu toimii käytännössä.

Sekä Round Table -tapahtumien osallistujamäärät, että niiden puitteissa esille nousseet huomiot ja pohdinnat lainsäädännön nykytilasta ja tulevaisuuden mahdollisuuksista vastasivat hyvin tapahtumalle etukäteen asettamiemme tavoitteita. Kokonaisuutena molempia järjestettyjä tapahtumia voidaan pitää erittäin onnistuneena. Myös osallistujat pitivät niitä onnistuneina ja saatu palaute olikin yksinomaan varsin positiivista. Tapahtumat olivat erittäin interaktiivisia ja osallistujat kokivat, että juuri tämän kaltainen fasilitoitu keskustelu toimii hyvin apuna erilaisten lainsäädännöllisten haasteiden esiin nostamisessa.

4.2 PAIKKATIEOSEMINAARI

Lakiklinikka osallistui Ympäristöministeriön organisoimaan Henkilö- ja paikkatieto –seminaariin 25.5.2018. Tilaisuuden teemana oli käsitellä sitä, miten henkilötietoasetus estää paikkatiedon käyttämisen. Tilaisuudessa pohdittiin henkilötietosuoja-sääntelyn ja rakennetun ympäristön tiedonhallinnan leikkauspisteitä ja mahdollisia ongelmakohtia. Herätteenä keskustelulle toimii viestintäoikeuden professori Päivi Korpisaaren arvioiva selvitys ”Henkilötiedot ja paikkatiedot. Miten tietosuojalainsäädäntö vaikuttaa paikkatietojen julkaisemiseen ja luovuttamiseen” (21.2.2018).

Alustusten jälkeen tilaisuudessa oli paneelikeskustelu, jossa Lakiklinikkaa edusti lakimies Petteri Günther.

4.3 LAKIKLINIKAN ESITTELY KIRA-DIGI 360 -TILAISUUDESSA

Lakiklinikka esittäytyi neljännessä KIRA-digi 360 -tulostilaisuudessa 6.6.2018. Tilaisuuden aihe oli Ulos siiloista: Alan yhteistyö ja mahdollistava lainsäädäntö. Tilaisuudessa käytiin tasokasta keskustelua rakennetun ympäristön nykytilasta ja tulevaisuudesta sekä yleisesti yhteistyön ja yhteentoimivuuden kehittämistä lainsäädännöllisestä näkökulmasta.

Lakiklinikkaa tilaisuudessa edustivat Aleksí Lundén ja Ville Välimaa. Lundén esitteli yleisölle Lakiklinikka-hankkeen taustan, tavoitteen sekä ajankohtaiset tulokset. Tilaisuus viritti hyvin keskustelua myös lainsäädännöllisten haasteiden osalta ja Lakiklinikka-palvelu saikin osakseen huomiota ja huomattavan määrän positiivista palautetta.

4.4 LEXIAN RAKENNUSJURIDIIKAN ASIAANTUNTIJATILAISUUDET

Lexia pyrkii järjestämään aktiivisesti asiakkailleen, sidosryhmilleen ja yhteistyökumppaneilleen asiantuntijatilaisuuksia ajankohtaisista teemoista. Lexian järjestämät rakennusalan ajankohtaiseminaarit kesäkuussa ja syyskuussa käsittelevät uuden asunnon takuuasioita, YSE 1998 ehtoja sekä digitalisaatiota rakennusallalla. Yhtenä puheenvuorona tilaisuuksissa Aleksí Lundén esitteli Lakiklinikka-hankkeen sekä sen ajankohtaisimmat tulokset, ja viritteli samalla keskustelua alan digitalisaatiosta. Muina puhujina tilaisuuksissa toimivat niin ikään Lexian rakennusoikeustiimin juristit Arto Kaikkonen, Jaana Koukkari ja Ari Horsti. Tilaisuudet järjestettiin samansisältöisinä Helsingissä (14.6.2018) ja Turussa (4.9.2018).

4.5 WORLD SUMMIT ON DIGITAL BUILT ENVIRONMENT

Lakiklinikka osallistui ensikertaa järjestettyyn World Summit on Digital Built Environment eli WDBE 2018 -konferenssiin, joka järjestettiin Helsingissä Finlandia-talossa 11.–12.9.2018.

Konferenssi oli ainutlaatuinen läpileikkaus rakennetun ympäristön digitalisaatiosta. Lakiklinikalla oli tapahtumassa oma osasto, missä osallistujilla oli mahdollisuus keskustella lainsäädännöllisistä ongelmista. KIRA-foorumi -seminaari oli osa WDBE 2018 -tapahtumaa.

Lakiklinikkaa edustivat tapahtumassa Aleksí Lundén, Salla Sofia Vartiainen ja Riitu Lehtinen.

4.6 KIRA-JURIDIIKAN HUIPUT

Lakiklinikka oli esillä myös 9.10.2018 järjestetyssä Kiinteistöalan Koulutuskeskus Oy:n seminaarissa KIRA-juridiikan huiput, jossa lakimies Aleksí Lundén esitteli Lakiklinikka-hankkeen ajantasaisen tilannekuvan lainsäädännön kehittämistarpeista. Tämän lisäksi tilaisuudessa oli KIRA-sektorin digitalisaation kehitystä hidastavaa lainsäädäntöä ja -tulkintaa käsittelevä paneelikeskustelu, jossa Lakiklinikkaa niin ikään edusti Aleksí Lundén.





5. PALAUTTEET



Lakiklinikka-palveluun suhtauduttiin koko sen keston ajan myönteisesti ja palvelusta saatu palaute oli käytännössä yksinomaan positiivista. Alan toimijoilta saadun viestin perusteella Lakiklinikan tyyppiselle palvelulle on runsaasti kysyntää. Avoin viestintä nähdään hyödyllisenä ja viestin perillemeno päättävillä tahoille koetaan innoittavana. Alan toimijoiden mielestä Lakiklinikan tyyppinen ”suodatin” lainvalmistelun tukena tuntuu toimivalta ratkaisulta, jota voisi hyödyntää myös muiden alojen lainvalmistelussa. Tiedon keskittäminen Lakiklinikan avulla ja tätä kautta käytännön ongelmien raportointi lainsäätäjälle koetaan siis varsin toimivana konseptina.

Saadun palautteen perusteella voidaan todeta, että käyttäjät ovat kokeneet saavansa palvelusta enemmän hyötyä, kuin ovat kysymystä jättäessään osanneet odottaa. Käyttäjät ovat olleet tyytyväisiä saamiinsa vastauksiin ja todeneet tämänkaltaisen palvelun olevan erittäin hyödyllinen. Myös laajemmasta näkökulmasta tämänkaltaisen, alan toimijoiden käytännön kokemukset huomioiva ja toimijoita osallistava lainsäädännön kehittäminen on saanut osakseen runsaasti kannattavia kommentteja.

Palvelun käyttäjien ja muiden alan toimijoiden kanssa keskustelua käytiin toisaalta myös siitä, että Lakiklinikan kaltaisen palvelun markkinointiin ja tunnettuuteen tulee varata riittävästi resursseja. Ilman riittävää markkinointia ja tunnettuutta palvelu voi jäädä huomaamatta. Tällöin ongelmaksi voi muodostua myös se, että palvelun kautta suodattuvasta viestistä tulee polarisoitunut ja se edustaa vain tiettyjen aktiivisten toimijoiden näkemyksiä asioista. Edelleen käyttäjien mielestä on tärkeää, että palvelu ajoitetaan lainvalmistelun näkökulmasta oikeaan aikaan, jotta siitä saadaan lainvalmistelussa irti kaikki mahdollinen hyöty. Myös neuvontapalvelun nopeus on käyttäjien näkökulmasta keskeistä, sillä usein kysymykset ovat akuutteja ja ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan ripeitä toimia.

Saadaksemme mahdollisimman monessa eri vaiheessa palautetta Lakiklinikka-palvelusta, sitä pyrittiin kysymään eri yhteyksissä. Lakiklinikan varsinaisen neuvontapalvelun sulkeuduttua Lakiklinikka järjesti alan toimijoille suunnatun sähköisen äänestyksen lainsäädännöllisten ongelmakohtien priorisoinnin tueksi. Äänestyksessä kysyttiin myös oliko vastaaja käyttänyt Lakiklinikka-pal-

velua ja mikäli oli, niin kuinka tyytyväinen hän oli saamaansa palveluun (1=en lainkaan tyytyväinen, 10=erittäin tyytyväinen). Palautekysymykseen vastasi 19,7% kaikista vastaajista. Saatujen tulosten perusteella vastanneet ovat olleet melko tyytyväisiä saamaansa palveluun (vastausten keskiarvo 7,4). Äänestyksestä tarkemmin kohdassa 7.2 Lainsäädännöllisten ongelmakohtien priorisointi sekä liitteessä 3.

Palvelun tarkoituksena oli tarjota juridinen neuvontapalvelu alan toimijoille sekä kanava antaa palautetta alaa koskevasta lainsäädännöstä. Palvelun tavoitteena oli, että käyttäjä saa palvelusta enemmän kuin mitä itse on siihen antanut. Yhteenvetona saadun palautteen valossa voidaan todeta, että palvelu on saavuttanut sille asetetut tavoitteet täysimääräisesti ja on siten ollut varsin onnistunut suhteessa sen tavoitteisiin.

Lopuksi voidaan vielä mainita, että myös KIRA-digi -hankkeiden saama hanketuki keräsi etenkin haastatteluissa pääosin positiivisia kommentteja: haastateltujen mukaan se on kerrankin mahdollistunut kauan työpöydällä olleiden hankkeiden edistämisen, vaikka kaikkia ei vielä hankkeen aikana ehkä saatuakaan täysin valmiiksi.

6. TILANNEKUVA



6.1 ALUKSI

Tilannekuva-osioon on kerätty tiivistetyssä muodossa kaikki hankkeen kannalta olennaiset huomiot, jotka Lakiklinikan toiminta-aikana on palvelun käyttäjien tai muiden tahojen toimesta tuotu esille. Huomioita on ilmennyt muun muassa neuvontapalvelun, ilmiäntöpalvelun sekä haastattelujen myötä, minkä lisäksi huomioita on noussut esiin esimerkiksi tapahtumissa käydyissä keskusteluissa. Kaikki tilannekuvassa esitetyt näkökulmat, kannanotot ja johtopäätökset perustuvat Lakiklinikalle hankkeen aikana osoitettuun tietoon.

6.2 ALAN YLEINEN ILMAPIIRI

Rakennetun ympäristön hidasta kehitystä ylläpitää toimijoiden haluttomuus hyödyntää uusia innovaatioita. Lakiklinikan toteuttamien haastattelujen ja muiden käytyjen keskustelujen perusteella on käynyt ilmi tarjoajien ja toimittajien keskenään ristiriitaiset tarpeet. Useassa puheenvuorossa on korostunut alan yleinen muutosvastaisuus. Kielteistä suhtautumista on tunnistettu sekä organisaatioiden sisä- että ulkopuolella.

Keskusteluissa nousi esille muun muassa termi alan ”muutosvastaiset saarekkeet”. Useat haastateltavat kokivat, että yleisesti alalla on haluttu ottaa edistysaskelia kohti digitaalisten toimintojen tehokkaampaa hyödyntämistä, mutta joidenkin keskeisten tahojen, ”muutosvastaisten saarekkeiden”, on koettu asettuneen voimakkaasti muutoksia vastaan. Esimerkiksi kuntien rakennusviranomaisien on koettu mukautuvan heikosti alan kehityksen vaatimuksiin.

Yleisesti digitalisaatiota ja uusia innovaatioita edistävien tahojen kannalta harmillisena on koettu myös yleinen rohkeuden puute – alkuinnostuksen jälkeen toimijat perääntyvät uusien innovaatioiden kokeilusta. Vaikuttaa siltä, että projektien alussa esimerkiksi rakennuttajat suhtautuvat myönteisesti muun muassa uudenlaisiin, teknologiaa hyödyntäviin ja kustannussäästöjä mahdollistaviin toteutustapoihin. Suunnitelmien toteutushetkellä rakennuttajat kuitenkin päättävät hylätä uudet innovaatiot ja palata vanhojen toteutustapojen pariin. Vanhat menetelmät koetaan tutuiksi ja turvallisiksi – muun muassa hankkeen aikataulun ja talouden koetaan olevan helpommin ennustettavissa vanhoja menetelmiä käytettäessä. Tämä johtuu hyvin todennäköisesti siitä, että uusiin toimintatapoihin ei luoteta, eikä niihin väistämättä liittyviä taloudellisia riskejä olla halukkaita ottamaan. Esimerkiksi juuri rakennushankkeiden osalta koetaan myös, että vaikka tietomalleja ja muita digitaalisia ratkaisuja kyllä käyte-

tään, vaaditaan silti aina myös perinteiset, paperiset dokumentit. Tämä aiheuttaa runsaasti päällekkäistä työtä ja hidastaa alan kehitystä.

Vaikuttaa myös siltä, että alan perinteiset toimijat eivät ole valmiita käyttämään aikaa uusien toteutustapojen kokeiluun. Rakennusalan laajuudesta ja monimuotoisuudesta johtuen kokonaisvaltaisen, digitalisaatioon pyrkivän muutoksen jalkauttaminen vaatii aikaa. Kiire voidaankin tunnistaa yhdeksi sellaiseksi tekijäksi, joka helposti houkuttelee varsinkin perinteisiä alan toimijoita turvautumaan vanhoihin, tuttuihin ja turvallisiin menetelmiin. Ajankäytön lisäksi myös kustannustenjakoon liittyvien kysymysten epäselvyys saa roikkumaan vanhoissa menetelmissä – toimijat kokevat epäselväksi sen, kenen tulisi vastata digitalisaation aiheuttamista kustannuksista. Vaikka alalla siis selvästi tiedostetaan digitalisaation mahdollistamat pitkän aikavälin kustannussäästöt, vaikuttaisi ainakin joidenkin toimijoiden kokemus olevan kuitenkin se, että digitaalisten menetelmien käyttöönotto itsessään myös aiheuttaa kustannuksia. Sen sijaan etenkin alan kasvuyritykset kokevat, että pienempiä muutostrendejä ja kokonaisuuksia, kuten toimintoja tehostavia ja helpottavia puhelinapplikaatioita, on kohtuullisen helppo luoda ja jalkauttaa alan toimijoiden käyttöön. On myös hyvä huomioida, että digitaalisuus koetaan myös kiinteistö- ja rakennusosalalla eri tavalla sukupolvesta riippuen.

Kerättyjen kokemusten ja havaintojen perusteella voidaan todeta, että rakennusala näyttäytyy jokseenkin konservatiivisena alana, jossa uuden vastaanottaminen on vaikeaa ja kustannusten pelossa toimijat ovat halukkaita pitämään kiinni vanhoista toimintamalleista. Toisaalta alalla on myös havaittavissa selkeää mielenkiintoa uusien teknologioita kohtaan. Nämä samat trendit ovat näkyneet jo Lakiklinikan väliraporteissa 27.4.2018 ja 4.9.2018.

6.3 JULKISIA HANKINTOJA KOSKEVA SÄÄNTELY

Hankintalainsäädännön uudistuksessa vuonna 2017 lisättiin useita säännöksiä, joiden tarkoitus on ollut helpottaa pk-yritysten osallistumista julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin. Lakiuudistuksessa muun muassa rajoitettiin tarjoajille asetettavia kohtuuttoman korkeiksi koettuja liikevaihtovaatimuksia, kevennettiin hankintayksikölle toimitettavien asiakirjojen määrää sekä ohjattiin jakamaan hankinta pienempiin osiin, jotta pienemmätkin yritykset voisivat tehdä tarjouksen. Uuden hankintalain taustalla ovat uudistetut hankintadirektiivit, joiden osalta on niin ikään mainittu keskeisinä tavoitteina innovatiivisuus-

den edistäminen, ympäristöasiat sekä pk-yritysten tukeminen ja niiden osallistumismahdollisuuksien parantaminen.

Nykyisen hankintalain (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksesta 29.12.2016/1397) tavoitteena on ollut tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaraita, palveluita ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Lain esitöissä todetaan muun muassa, että hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen. Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Hankintalain 93 §:n mukaan tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Edelleen hankintayksikkö voi asettaa hinta-laatusuhteen vertailuperusteita, jotka liittyvät laadullisiin, yhteiskunnallisiin, ympäristö- tai sosiaalisiin näkökohtiin tai innovatiivisiin ominaisuuksiin. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että entisessä laissa tarjouksen valintaperusteena oli joko halvin hinta tai kokonaistaloudellinen edullisuus. Nykyisissä on halvin hinta edelleen vaihtoehto, mutta hankintayksikön on esitettävä perusteet sille, miksi se on päättänyt käyttämään tarjouksen kokonaistaloudellisen edullisuuden kriteerinä pelkkää halvinta hintaa, kun kyseessä on muu kuin tavarahankinta (esimerkiksi rakennusurakka). Lain esitöiden mukaan uudistuksen tavoitteena on nimenomaan ollut se, että hankintayksiköt kiinnittäisivät enemmän huomiota laadullisiin tekijöihin.

Lakiklinikan saaman palautteen ja esitettyjen huomioiden perusteella vaikuttaa siltä, että hankintalainsäädäntö koetaan uudistuksesta huolimatta toisinaan kömpelöksi ja uusien innovaatioiden kehitystä tukemattomaksi. Sääntely nyky muodossaan koetaan paikoitellen raskaaksi ja monimutkaiseksi sekä merkittäväksi hidasteeksi etenkin isojen projektien etenemiselle ja uusille innovaatioille. Hankintalainsäädäntö nousi esille yleisellä tasolla useissa KIRA-digi-hankkeiden kanssa käydyissä keskusteluissa. Erityisesti pienemmät toimijat

kokevat jäävänsä julkisissa kilpailutuksessa lainsäädännön aikaansaaman järjestelyn jalkoihin. Pienemmällä toimijalla saattaisi olla tosiasiallinen mahdollisuus ja keinovalikoima tehostaa toimintaa, mutta se ei käytännössä pysty aidosti kilpailemaan suuremman toimijan kanssa.

Julkisten hankintojen kilpailutuksissa usein keskeisimpänä tarjouksen valintaan vaikuttavana kriteerinä on hinta, jolloin suositaan edullisinta toimittajaa, jonka toiminta kuitenkin usein rakentuu vanhojen menetelmien varaan. Kilpailutus, joka ei tosiasiallisesti anna erityistä painoarvoa uuden teknologian hyödyntämiselle, haastaa osaltaan alan kehitystä ja uuden teknologian adaptoitumista. Hankintalain monimutkaisuudesta käytännön tilanteessa toimii osoituksena myös se, että juuri hankintalakea koskevien tulkintojen vuoksi hankkeet ovat tukeutuneet usein lainopilliseen asiantuntijaan.

Kerättyjen kokemusten valossa hankintalaki ja lainmukaiset tarjousten vertailuperusteet hidastavat uusia innovaatioita, sillä hinnalla on liian suuri painoarvo. Sen sijaan koetaan, että kilpailutuksella tulisi nimenomaan edistää uutta teknologiaa. Hankintalainsäädännön koetaan olevan monessa asiassa myös toimiva, mutta useissa keskusteluissa esiin nousseet haasteet osoittavat merkittävän epäilyksen siitä, suojaako lainsäädäntö tosiasiallisesti oikeanlaisia kehitystä. Lain tulisi mahdollistaa dynaaminen palvelun ostaminen, minkä tarve korostuu kiinteistö- ja rakennusalan digitalisaatiokehityksessä erityisesti SaaS-palveluiden kohdalla.

6.4 TIEDON AVOIMUUS JA TIEDONHALLINTA

Haastattelujen perusteella voidaan todeta toimijoiden olevan tyytymättömiä tiedon saatavuuteen ja ajantasaisuuteen. Tulevaisuudessa lainsäädännön tulisi tukea selkeämmin avoimen tiedon vaivatonta saatavuutta. Rakennetun ympäristön tiedon osalta huomio kääntyy erityisesti julkiseen sektoriin, jonka hallussa nähdään olevan paljon liiketoiminnallisesti potentiaalista dataa.

Nykyisellään lainsäädännön ei koeta velvoittavan esimerkiksi kuntia huolehtimaan tiedon avoimuudesta tai sen ajantasaisuudesta. Koska tällä hetkellä avointen lähteiden ylläpito perustuu pitkälti vapaaehtoisuuteen, niiden hyödyntäminen rakentamisessa koetaan riskipitoiseksi. Lainsäädännön tulisikin asettaa viranomaistahoille velvollisuus avata tietolähteet aidosti avoimiksi siten, että julkisen sektorin hallussa olevaa tietoa olisi mahdollista tiettyjen laissa säädettyjen edellytysten puitteissa hyödyntää myös kaupallisiin tarkoi-

tuksiin. Toimijat myös kokevat, että julkinen sektori tulisi velvoittaa pitämään avatut tietolähteet ajantasaisina sekä huolehtimaan tietojen saatavilla pysymisestä. Edelleen pohdinnan varaan jää, kuka todellisuudessa vastaisi tällaisen tietolähteiden avoimuuden aiheuttamista kustannuksista.

Tiedon avoimuuden aito toteuttaminen liittyy olennaisesti esimerkiksi älyrakentamisen mahdollistamiseen. Olennaista olisi varmistaa, että älyrakentamiselle luodaan toimivat puitteet tulevaisuutta varten. Alan toimijoiden toive on, että kunnan tulisi jo maankäyttöä suunnitellessaan ja viimeistään tontin luovutusvaiheessa määrittellä, millä edellytyksillä datan avoimuudelle asetettavat edellytykset täyttyvät kullakin alueella.

Keskusteluissa tunnistettiin alan digitalisaatiota hidastavana ongelmana tiedonhallinnan ekosysteemi ja julkishallinnon prosessien yhteistoimivuus. Toimijat kokevat, että myös maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa tulisi ottaa huomioon digitalisaation todelliset vaatimukset ja varmistaa lainsäädännön keinoin, että rakennetun ympäristön tietohallinto on jatkossa tosiasiallisesti yhteentoimiva.

Niin ikään koetaan, että julkishallinnon asiakirjojen käsittelyn tulisi olla yhtenäistä. Tiedonsiirtoon liittyvät rajapinnat tulisi määrittellä jatkossa siten, että tiedonsiirto eri toimijoiden – niin yksityisten kuin julkistenkin – välillä sujuisi vaivattomasti. Ajatuksena onkin tuotu esille, että lainsäädännöllisin keinoin tulisi varmistaa koko ympäristöhallinnon yhteentoimivuus – tämä puolestaan edellyttäisi avoimia rajapintoja esimerkiksi kuntien lupakäsittelytietoihin. Yhteentoimivuuden tosiasiallisen toteutumisen varmistamiseksi lainsäädännöllä tulisi myös selventää sitä, kuka vastaa siitä, että tällainen yhteentoimivuus tosiasiasa toteutuu. Lakiklinikan puitteissa käydyissä keskusteluissa on noussut esiin esimerkiksi ajatus siitä, että tiedonhallinnan rajapintoihin tulisi valita jokin järkevä, kolmannen tahon organisoima järjestelmä. Toisaalta tällaisten ajatusten osalta pohdintaa ovat yhtä lailla herättäneet myös järjestelmän rahoitusta koskevat kysymykset.

Tiedonhallintaan ja tiedon viranomaisten väliseen liikkuvuuteen liittyen on nostettu esille se, että eri rekistereissä olevat, kiinteistö- ja rakennuksia koskevat tiedot ovat usein toisistaan poikkeavia ja monilta osin vanhentuneita ja paikkaansa pitämättömiä. Toimijat kokevat, että yksi yhteinen tietokanta tehostaisi tiedonhallintaa kaikkien osapuolten näkökulmasta. Yhtenä ratkaisuna

nähdään verottajalla olevien kiinteistö- ja rakennustietojen avaaminen myös muiden viranomaisten saataville nykyistä laajemmin ja helpommin.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettuun lakiin (30.12.1999/1346) liittyen onkin huomiona esitetty, että lainsäädäntö itsessään ja verohallinnon tulkinta siitä estävät kiinteistö- ja rakennustietojen avaamisen kuntien käytettäväksi reaaliajassa. Kyseisen lain 14.2 §:n mukaan verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä antaa kunnan viranomaisille kiinteistötietoja sisältävien kunnan rekisterien ylläpitoa ja veronsaajien oikeudenvalvontaa varten tarpeellisia tietoja. Tällaisia ovat tiedot kunnan kiinteistöverovelvollisista, 14.2 §:n 2-kohdassa tarkemmin määritellyt tiedot kunnan alueella olevan kiinteistön maapohjasta sekä 3-kohdassa tarkemmin määritellyt tiedot kunnan alueella olevasta rakennuksesta. 14.3 §:n mukaan tiedot luovutetaan teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti. Säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 76/2013 vp, s. 12) on vielä mainittu, että tiedot on tarkoitus luovuttaa kerran vuodessa aina sen jälkeen, kun kiinteistöverotus on päättynyt.

Tällä hetkellä kunnilla on mahdollisuus tilata vuosittain kiinteistöverotiedot verohallinnolta. Vaikka tiedot vuosittain kunnille pyynnöstä toimitetaankin, osa toimijoista kokee, että niiden hyödyntäminen on hankalaa toimitettavan tiedon massaluonteisuuden vuoksi. Näin ollen rakennuksen omistajan ajantasaisena pitämät tiedot eivät tosiasiasa välity rakennustietoja ylläpitäville viranomaisille riittävällä tavalla. Koska toimijoiden kokemuksen mukaan verottajalla on kaikista ajantasaisin ja tietosisällöltään luotettavin rekisteri rakennustiedoista, koetaan, että verottajalla olevat kiinteistö- ja rakennustiedot pitäisi joka tapauksessa avata kuntien käytettäväksi reaaliajassa suoraan rajapintojen kautta osana rakennetun ympäristön tietoa. Niin ikään myös reaaliaikainen pääsy verottajalla oleviin kiinteistöjen ja rakennusten omistajien ajantasaisiin yhteystietoihin olisi kuntien kannalta tarpeellista. Lain sanamuoto sekä erityisesti edellä esiin tuotu hallituksen esityksen kirjaus huomioiden tietojen avaaminen kuntien saatavaksi suoraan jonkinlaisesta rajapinnasta edellyttäisi Lakiklinikan näkemyksen mukaan muutosta verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettuun lakiin tai muuta nimenomaista säännöstä katseluoikeuden avaamisesta.

Yhtenä ongelmana tiedonhallinnassa on esiin nostettu myös jonkinlainen kuitu tiedonsiirrossa rakentamisen ja kiinteistönhallinnan välillä. Tällä tarkoitetaan sitä, että rakentamisen aikaista tietoa ei päästä täysinmittaisesti hyödyntä-

mään enää kiinteistönhallinnassa, vaikka rakentamisen aikainen data monilta osin hyödyttäisi kiinteistön omistajaa tai käyttäjää myös kiinteistön elinkaaren myöhemmissä vaiheissa. Esimerkiksi tietomallien osalta asiaan liittyvät läheisesti myös tekijänoikeudelliset kysymykset. Asiaa käsitellään tarkemmin jaksossa 6.7 Tekijänoikeudet.

Asiakirjojen luotettavuuden ja säilytettävyyden osalta on puolestaan keskusteluissa noussut esille tiedostomuotojen tulevaisuus. Alan toimijat kokevat, että lainsäätäjän johdolla tulisi luoda sellaiset standardit tai muut arkistointimenetelmät, jotka varmistavat asiakirjojen ja muiden tiedostoiden lukukelpoisuuden myös pitkän ajan, esimerkiksi sadan vuoden kuluttua. Voitaneen siis todeta, että toimijat kokevat uhkana sen, ettei erilaisten tiedostomuotojen käytettävyydestä, luotettavuudesta ja säilyvyydestä erityisesti viranomaisissa ole täyttä varmuutta.

Tiedonhallintalakia koskeva hallituksen esitys

Tällä hetkellä eduskunnan käsittelyssä olevan lakiehdotuksen (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 284/2018 vp) tarkoituksena on säätää uusi julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskeva yleislaki. Uuden sääntelyn on tarkoitus muun muassa tehostaa viranomaisten tiedonhallintaa, säätää viranomaisjärjestelmien välisestä tietojen sähköisestä luovuttamisesta sekä edistää tietojärjestelmien yhteentoimivuutta. Hallinnon asiakkaiden näkökulmasta lain on tarkoitus edistää sitä, että samat tiedot kysyttäisiin vain kertaalleen – ehdotetun lain 20 §:n mukaan viranomaisen on ensisijaisesti pyrittävä hyödyntämään jo toisen viranomaisen hallussa olevia tietoja. Tämä vaikuttaisi siis olevan askel alan toimijoiden toivomaan suuntaan, eli siihen, että ns. yhden luukun periaate kirjattaisiin lakiin (Jakso 6.12 Viranomaistoiminta).

Ehdotetussa laissa säädetään jo viranomaisella olevien tietojen hyödyntämisen lisäksi muun muassa tiedonhallinnan yleisestä järjestämisestä, tiedonhallinnan yleisestä ohjaamisesta, tietoturvallisuudesta, tietoaineistojen muuttamisesta sähköiseen muotoon sekä viranomaisten veloitteesta ylläpitää asiakirjarekisteriä. Uusi laki vaikuttanee myös KIRA-alan viranomaistoimijoiden tiedonhallinnan järjestämistapoihin. Esimerkiksi ehdotetun lain 23 §:n mukainen säännös katseluyhteyden avaamisesta viranomaiselle voi yleissäännöksenä vaikuttaa edellä tässä jaksossa esitettyihin huomioihin siitä, että kunnan viranomaisilla tulisi olla reaaliaikainen pääsy verottajan hallussa oleviin rakennustietoihin.

Ehdotetun 23 §:n ja sitä koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan viranomaisen nimittäin voi, tietyin lisäedellytyksin, avata katseluyhteyden toiselle viranomaiselle sellaisiin tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla viranomaisella on julkisuuslain tai erityislainsäädännön nojalla tiedonsaantioikeus.

6.5 RAKENTAMINEN JA LUVAT

Lainsäädäntö reagoi hitaasti muuttuvaan yhteiskuntaan, mikä korostuu myös rakentamisen lupajärjestelmien osalta. Alan kehityksen yleinen ongelma on, että lainsäädäntö laahaa kehityksen perässä. Lisäksi haasteena koetaan se, että myös rakennus- ja kiinteistöalan digitalisaation kehityksessä on kaksi puolta. Toisaalta digitalisaatio helpottaa toimintatapoja ja tehostaa työtä, mutta esimerkiksi suunnittelun kohdalla koetaan, että mm. tietomallien lisääntyvä käyttö aiheuttaa haasteita monimutkaistuvan sääntely-ympäristön vuoksi. Suunnittelijat kokevat, että teknologian lisääntyessä heidän asiakkanaan toimivat tilaajat ovat alkaneet odottamaan yhä tarkempia suunnitelmia, mikä osaltaan sitoo enemmän resursseja, vaikeuttaa prosesseja ja lisää työtä.

Lakiklinikan keräämien huomioiden perusteella voidaan yleisellä tasolla todeta ongelmana olevan se, että lainsäätäjät eivät välttämättä ymmärrä toimialan kehittymisen laajuutta lähitulevaisuudessa. Alan kehityksen moniulotteisuuteen törmätty esimerkiksi, kun erään hankkeen etenemistä osaltaan hidasti pienlentokoneita koskeva sääntely sekä liialliseksi koetut turvallisuusmääräykset.

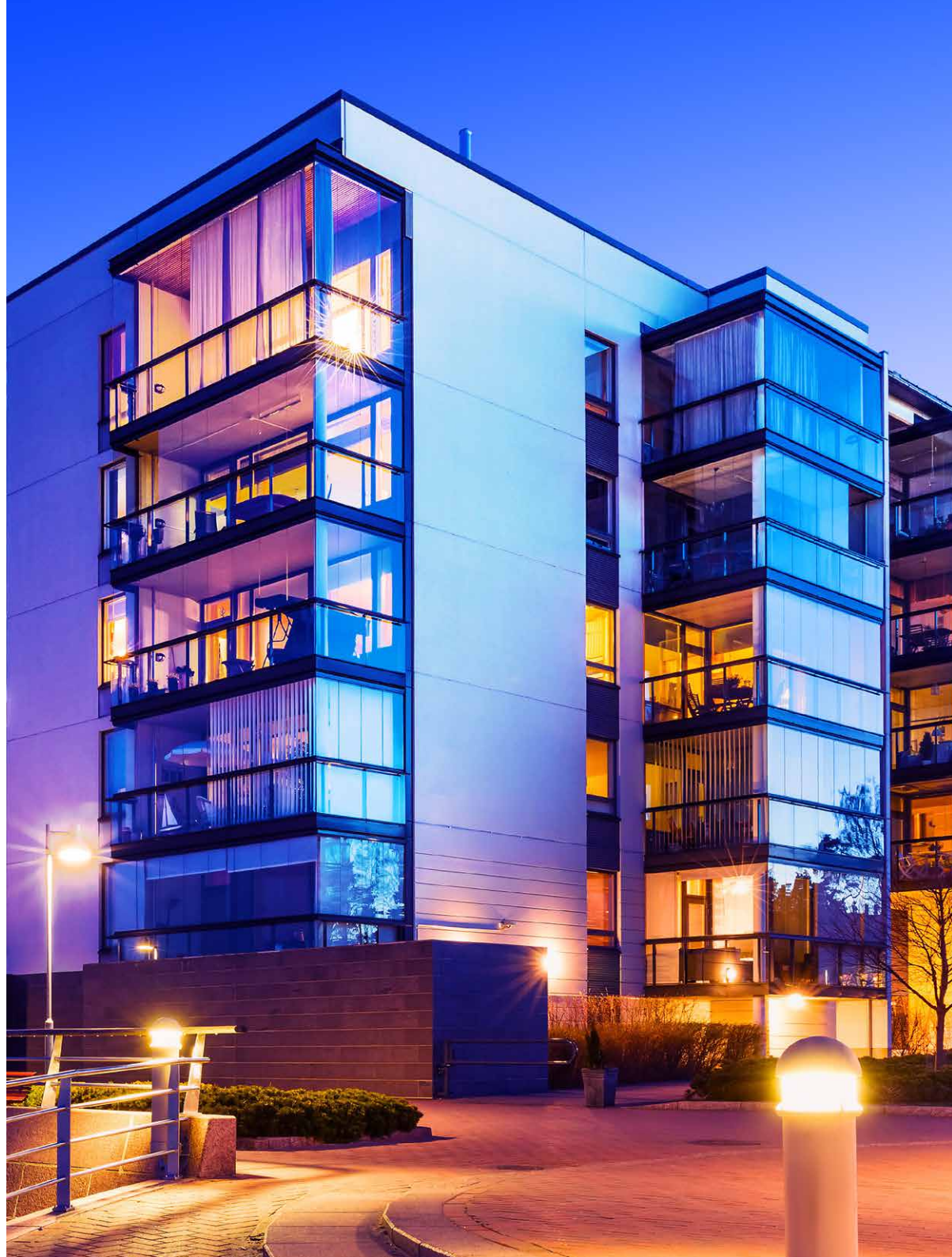
Digitalisaatiokehitystä hidastavaksi tekijäksi koetaan myös lainsäädännön asettamat vaatimukset esimerkiksi rakennuspiirustusten muodolle. Esimerkiksi rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä annetun ympäristöministeriön asetuksen (216/2015) 2.3 §:n mukaan pääpiirustusten on oltava yhtenäisenä asiakirjana. Säännökseen liittyen Lakiklinikan saamista huomioissa on askarruttanut se, miten säännös suhteutuu sähköisiin lupapalveluihin ja siihen, että tällaisiin palveluihin piirustuksia toimitettaessa ne eivät välttämättä fyysisesti muodosta yhtenäistä asiakirjaa, vaan ovat palveluun ladattaessa omina erillisinä tiedostoinaan.

Lisäksi lupaprosessin muuttamiseksi ja tehostamiseksi on ehdotuksena esitetty, että lupa-asioinnin tulisi olla mahdollista nk. yhden luukun periaatteella. Näin yksityishenkilön tai yrityksen olisi mahdollista yhdellä hakemuksella osoittaa asiansa (kaavoitus, rakennuslupa, ympäristövaikutusten arviointi) käsiteltäväksi useaan viranomaiseen. Järjestelmän perustana tulee olla hyvä

ympäristöhallinnon IT-hallintamalli sekä tarkkaan suunnitellut yhteen toimivuudet (avoimet rajapinnat) eri organisaatioiden tietojärjestelmiin.

Lakiklinikan saamien huomioiden perusteella tulkintaepäselvyyksiä on aiheuttanut myös kysymys siitä, voiko kunta periä erillistä maksua digitoidusta rakennusvalvonnan asiakirjoista ja erityisesti sähköisten lupajärjestelmien kautta toimitetuista dokumenteista ja jos voi, millä edellytyksillä. Kummastusta on aiheuttanut etenkin se, että osa kunnista toimittaa materiaalia ilman korvausta, kun taas osa kunnista perii asiakirjojen toimittamisesta maksun. Esimerkiksi rakennuspiirustusten toimittamisesta perittävän maksun osalta on Lakiklinikan saamissa huomioissa myös pohdittu sitä, että eikö piirustuksista perittävä maksu kuuluisi tosiasiaa maksaa niiden laatijalle.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621) 34 § säättää julkisten asiakirjojen toimittamisesta perittävistä maksuista. Lakia sovelletaan myös kuntaan ja sen toimielimiin, mukaan lukien rakennusvalvontaviranomaiset. Kun asiakirja ei ole valmiiksi sähköisessä muodossa, on maksun periminen sallittua. Rakennusvalvontaviranomaisen säilyttämät paperiset asiakirjat, kuten kartat ja rakennuspiirustukset, ovat usein A4-kokoa isompia. Tällaisten asiakirjojen muuttaminen sähköiseen muotoon sähköpostitse lähettämistä varten aiheuttaa viranomaiselle ylimääräisiä kustannuksia, joista maksun periminen on julkisuuslain mukaan sallittua. Maksu ei saa olla suurempi kuin ne tosiasialliset kustannukset, joita viranomaiselle asiakirjan toimittamisesta aiheutuu. Asiakirjasta ei sen sijaan peritä maksua silloin, kun julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedonpyytäjälle sähköpostitse. Näin ollen kunnan esimer-



kiksi rakennuspiirustusdokumenttien toimittamisesta perimät maksut eivät ole varsinaisesti maksu kyseisestä asiakirjasta, vaan kohtuullinen korvaus niistä ylimääräisistä kustannuksista, joita viranomaiselle asiakirjojen toimittamisesta aiheutuu.

Lupien pykälöinti koetaan epäselväksi

Huomio on hankkeen aikana kiinnittynyt myös rakennuslupien pykälöintiin eli päätöspöytäkirjan juoksevaan asianumerointiin. Menettely koetaan epäselväksi ja digitalisaatiota hidastavaksi tekijäksi sähköisen lupaprosessin kehittämisen näkökulmasta. Mikäli kunnassa on käytössä digitaalinen lupajärjestelmä, lupaa haettaessa sähköisestä palvelusta luvulle muodostuu lupatunnus, jonka avulla päätösote voidaan yksilöidä. Toimijoita onkin askarruttanut se, voisiko rakennusvalvonta halutessaan luopua pykälöinnistä ja käyttää ainoastaan lupatunnusta lupien yksilöinnissä.

Siihen, voitaisiinko digitaalisen järjestelmän kehittyessä tästä pykälöinnistä luopua kokonaan ja yksilöidä rakennuslupaa koskeva päätös/pöytäkirjan kohta ainoastaan lupatunnuksen perusteella, ei lainsäädännöstä löydy suoraa vastausta. Joka tapauksessa kuntalain (10.4.2015/410) 107 §:n mukaan kunnan toimielimien ja viranhaltijoiden päätöksistä on pidettävä pöytäkirjaa. Vakiintuneesti näissä päätöspöytäkirjoissa ja näin myös niiden otteissa käytetään juoksevaa pykälänumerointia yksilöimään käsitellyt/päätetyt asiat. Pykälöinnin tarkoitus on nimenomaan yksilöidä ja numeroida se pöytäkirjan kohta ja päätös, johon kyseinen rakennuslupa perustuu. Hallintolain (6.6.2003/434) 44 §:n mukaan itse päätöksestä on käytävä ilmi selvästi mm. päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta, esimerkiksi päätöksen ulkoasusta tai päätöksen yksilöinnin toteuttamisesta ei ole tarkemmin säännelty.

Myöskään kuntalaissa tai esimerkiksi tiedossamme olevissa hallintosäännöissä ei säädetä nimenomaisesti pöytäkirjojen pykälöinnistä. Koska kyseessä kuitenkin on virallinen ja muutoksenhakumahdollisuuden alainen päätös ja toisaalta ote lain edellyttämästä pöytäkirjasta, on kunnan viranhaltijan (tai toimielimen) sinänsä perusteltua noudattaa vakiintuneita ja johdonmukaisia kirjaamistapoja tällaista pöytäkirjaa pitäessään. Lisäksi pykälöinnin merkitystä pöytäkirjoissa ja niiden otteissa puoltaa se, että rakennusluvan myöntävällä viranhaltijalla tai toimielimellä voi olla käsiteltävänä rakennuslupien lisäksi muitakin päätösasioita, jotka kirjataan samaan pöytäkirjaan rakennuslupien kanssa. Joka tapauksessa päätösotteen tarkka yksilöinti pykälänumeron perusteella

siis palvellee viranomaisten näkökulmasta ainakin esitys- ja pöytäkirjatekniikkaa.

Kenelle rakennuslupa kuuluu?

Olemassa olevan sääntelyn pohjalta vaikuttaisi olevan juridisesti epäselvää myös se, kummalle rakennuslupa tosiasiallisesti kuuluu – luvan hakijalle vai kiinteistölle. Myös tämä kysymys on noussut esille Lakiklinikalle osoitetuissa huomioissa. Käsillä olevaan problematiikkaan ei ole löydettävissä suoraan lainsäädännöstä vastausta.

Asiaa tarkastellessa on erotettava toisistaan lupa-asiat ja toisaalta kiinteistökohtainen rakennusoikeus. Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 131 §:n mukaan rakennuslupahakemukseen on liitettävä selvitys siitä, että hakija hallitsee rakennuspaikkaa – kuten myös purku- ja toimenpideluvan hakija, mikäli kyse ko. luvista. Luvat haetaan kirjallisesti kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta. Rakennuslupaa hakee rakennuspaikan haltija, omistaja tai hänen valtuuttamansa tai sitä vuokra- tai muun sopimuksen perusteella hallitseva. Koska luvan hakijan ei tarvitse olla tontin tai muun kiinteistön omistaja, voitaisiin perustellusti ajatella luvan kuuluvan kiinteistölle ja olevan kiinteistökohtainen. Toisaalta rakennushankkeeseen ryhtyvälle maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetuista velvoitteista voitaisiin ajatella rakennusluvan kuuluvan tälle. Lakiklinikan tulkinnan mukaan lupa kuitenkin kuuluu lähtökohtaisesti rakennuspaikan haltijalle, ellei asiasta sovita toisin. Näkemystä puoltaa se, että rakennuspaikan haltija vastaa lupaan liittyvistä kuluista. Lisäksi huomioitava on mahdollisuus luvan siirtoon ja edelleen sen määräaikaisuus.

Teknologian hyödyntäminen ja epäselvä sääntely-ympäristö

Digitaaliset sovellukset mahdollistavat uudenlaisia keinoja toimia rakennustyömaalla. Yksi esimerkki uudelta tavasta toimia on betonin suhteellisen kosteuden mittaaminen IoT-laitteella perinteisen porareikämittauksen sijaan. Uudenlaiset keinovalikoimat tehostavat toimintaa, mutta hämmennystä herättää sääntelyn epäselvyys. Teema on noussut esiin Lakiklinikan osalta juuri betonin suhteellisen kosteuden mittaamisen osalta.

Porareikämittausta ei ole laissa määritetty ainoaksi hyväksytyksi betonin suhteellisen kosteuden mittaustavaksi. Laki ei sääntele sitä, millä teknisellä menetelmällä mittaukset on suoritettava. Lakien ja asetusten määräykset ovat

lähinnä yleisluonteisia, mikä sinänsä mahdollistaa uudet tekniset ratkaisut ja toteuttamistavat. Esimerkiksi rakennusten kosteusteknisestä toimivuudesta annetun asetuksen (782/2017) mukaan ”rakennusvaiheen vastuuhenkilön on huolehdittava kosteusmittauksin rakenteiden asianmukaisesta kosteuspitoisuudesta seuraavaan työvaiheeseen siirtymistä varten” (15 §, toinen virke). Ohjeita siitä, miten betonin suhteellista kosteutta tulee mitata, sisältyy lähinnä Rakennustiedon julkaisemiin ohjekortteihin. Helmikuussa 2010 julkaistu ohjekortti ”RT-10984 Betonin suhteellisen kosteuden mittaustapa” sisältää yksityiskohdalliset ohjeet porareikämittauksen tekemisestä. RT-kortit eivät ole pakottavaa lainsäädäntöä, eikä niissä muutoinkaan määritellä hyväksyttäviä mittaustapoja tyhjentävästi. Toisin sanoen laki ei määrää betonin kosteusmittauksen suoritustavasta. Näin ollen lainsäädännöllisiä esteitä ei vaikuttaisi olevan betonin suhteellisuuden kosteuden mittauksen toteuttamiseksi muulla tavalla kuin porareikämittauksella ja uusi teknologia on siten jokseenkin hankalatuokintaisesta sääntely-ympäristöstä huolimatta käyttöön otettavissa.

6.6 MAANKÄYTÖN SUUNNITTELU

Ongelmakohtina ovat nousseet esiin myös maankäytön suunnitteluun liittyvä sääntely sekä siihen pohjautuvien viranomaiskäytäntöjen aiheuttamat epätietoisuudet ja haasteet. Aiheen painoarvoa lisää se, että Lakiklinikka sai toiminta-aikanaan merkittävän määrän erityisesti kaavoitukseen ja muuhun maankäytön ohjaamiseen liittyviä kysymyksiä ja huomioita.

Yleisellä tasolla maankäytön suunnittelua koskevaan sääntelyyn liittyvien haasteiden koetaan hankaloittaneen hankkeiden etenemistä. Maankäyttö- ja rakennuslakiin (5.2.1999/132) ja sen nojalla annettuun maankäyttö- ja rakennusasetukseen (10.9.1999/895) perustuva kaavoitusjärjestelmä koetaan liian raskaaksi, hitaasti eteneväksi ja hallintokeskeiseksi. Kaavoja ja kaavoitusprosessia koskeva sääntely on toimijoiden mukaan myös monimutkaista ja vaikeaselkoista.

Maankäyttö- ja rakennuslain osittaisen vaikeaselkoisuuden ja siihen liittyvien tulkintavaikeuksien koetaan hidastavan digitalisaatiokehitystä. Vaikeaselkoiset ja väärinymmärretyt säännökset ja maankäytön ohjauksen välineet hankaloittavat ja hidastavat erityisesti kaava-aineistojen digitalisointia, mutta myös vaikeuttavat ennakoitua ja kokonaiskuvan hahmottamista maankäytön suunnittelun tilanteesta kussakin kunnassa. Tähän vaikuttavat erityisesti erilaisten maankäytön ohjausvälineiden moninaisuus sekä se, että kunnat dokumentoi-

vat ja järjestävät kaavoitusta ja muita maankäyttöpäätöksiä koskevaa tietoa varsin kirjavasti. Yleisesti koetaan, että maankäyttö- ja rakennuslain tulisi olla selkeämpi ja helpommin tulkittava.

Toimijoiden toive on, että lainsäädännön tulisi mahdollistaa täysin sähköiset kaavoitusprosessit. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa tulisi ottaa huomioon digitalisaation vaatimukset kokonaisvaltaisesti siten, että jatkossa lainsäädäntö tukisi alan digitalisaatiokehitystä ja ohjaisi toimijat käyttämään digitalisaation tarjoamia apuvälineitä kaikissa rakentamisen ja kiinteistökehityksen vaiheissa – myös esimerkiksi kaavoitus- ja lupaprosesseissa. Perinteiset paperiset menettelytavat sopivat huonosti yhteen uusien digitaalisten järjestelmien kanssa ja näin hidastavat paitsi alan digitalisaatiokehitystä, myös konkreettisemmin yksittäisten hankkeiden toteuttamista.

Tulkinnanvarainen sääntely vaikeuttaa muun muassa kaava-aineistojen digitalisointia

Maankäytön sääntelystä, sen vaikeatulkintaisuudesta ja siihen liittyvistä viranomaiskäytännöistä aiheutuu hankaluuksia maankäyttöä koskevan digitaalisen tietoaineiston keräämiselle, määrittelylle, systematisoinnille ja käytettävyydelle. Huomiona on noussut esiin muun muassa se, että maankäyttö- ja rakennuslain terminologia ja maankäytön ohjauksen eri välineiden sisältö ja merkitys koetaan osittain vaikeaselkoiseksi ja täsmentymättömäksi. Ainakin alueellisen suunnittelutarveratkaisun ja alueellisen poikkeamisen kaltaisten maankäyttöpäätösten merkitys ja paikka maankäytön ohjauksen kokonaisuudessa jäävät helposti maankäyttö- ja rakennuslain perusteella muille kuin ammattilaisille jokseenkin täsmentymättömäksi. Tämän puolestaan koetaan heikentävän kerättävien digitaalisten aineistojen käytettävyyttä ja vaikeuttavan kokonaiskuvan muodostamista maankäytön suunnittelusta ja ohjaamisesta.

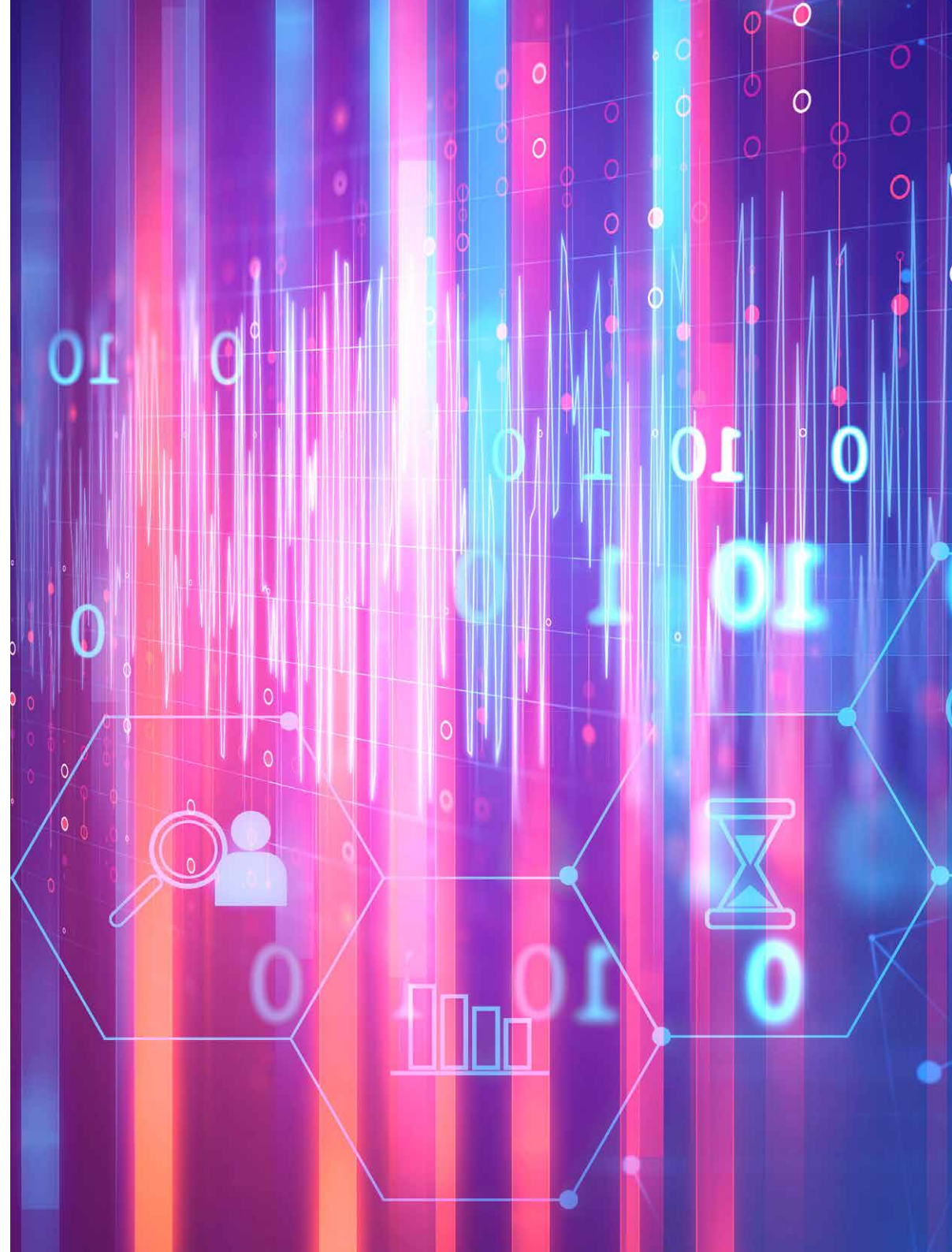
Samoin maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättyyn asemakaavan vaiheittaisen muuttamisen mahdollisuuteen (21.4.2017/230) on kohdistunut väärinymmärryksiä – saatujen kokemusten perusteella käytännön kaavoitustoiminnassa on ilmennyt tapauksia, joissa vaiheasemakaavaksi on nimetty sellaisiakin kaavodokumentteja, jotka tosiasiansa ovat varsinaisia asemakaavamuutoksia ja joilla kokonaan kumotaan aikaisempi asemakaava.

Tällaiset tulkinnat ja epäyhdenmukaisuudet luonnollisesti tuovat tiedonhallinnallisia haasteita digitaalisten kaava-aineistojen kerääjälle. Huomiota kiinnitet-

tiin vaiheasemakaavojen osalta myös siihen, että kunnat voivat halutessaan pinota päällekkäin useita vaiheasemakaavoja. Lainsäädännöltä toivotaan siis selkeyttä siihen, millaisissa tilanteissa kunta voi toteuttaa asemakaavamuutoksen vaiheittain ja milloin sen tulisi laatia asemakaavan kokonaisuudistus.

Lakiklinikan puitteissa esille nousi myös oikeusvaikutuksetonta yleiskaavaa koskevan MRL 45 §:n tulkinta – erityisesti kysymys siitä, onko ei-oikeusvaikutteisella yleiskaavalla MRL 42 §:n mukainen, aikaisemman yleiskaavan korvaava vaikutus. Lakiklinikalle osoitetun huomion perusteella MRL 45 §:ää käytännössä tulkitaan niin, että myös ei-oikeusvaikutteinen yleiskaava automaattisesti korvaa aiemmin samalle alueelle hyväksytyt oikeusvaikutteisen yleiskaavan. Kuitenkin MRL:n systematiikan valossa Lakiklinikan tulkinta asiasta on, että yleiskaavan oikeusvaikutuksia koskevassa MRL 42 §:ssä mainittu aikaisemman yleiskaavan korvaamista koskeva vaikutus kuuluu nimenomaan niihin oikeusvaikutuksiin, joita 45 §:n mukaan ei-oikeusvaikutteisella yleiskaavalla ei ole.

Myös yleiskaavojen päällekkäisen voimassaolon mahdollisuus ja erityisesti siihen liittyvät kuntien käytännöt koetaan hankaliksi. Kunnat eivät kaavoitustoiminnassaan välttämättä aina tarpeeksi selvästi osoita sitä, että jotkin yleiskaavat on tarkoitettu olemaan voimassa samanaikaisesti. MRL 42.2 § sanamuotonsa perusteella sinänsä velvoittaa määräämään yleiskaavojen päällekkäisestä voimassaolosta nimenomaan kaavassa, mutta tästä huolimatta kunnissa on saatujen huomioiden perusteella ollut tapauksia, jossa päällekkäisestä voimassaolosta kerrotaan ainoastaan esimerkiksi kunnanvaltuuston pöytäkirjassa tai kaavaselistuksen liitetiedostoissa. Digitaalisten





kaava-aineistojen kerääminen ja hallinnointi sekä kokonaiskuvan muodostaminen maankäytön suunnittelusta ja ohjauksesta vaikeutuu merkittävästi, kun pelkän kaava-asiakirjan perusteella ei voida aina sanoa, korvaako kyseinen kaava aiemman yleiskaavan vai onko kaavat tarkoitettu olemaan voimassa yhtäaikaisesti. Päällekkäisen voimassaolon mahdollisuuteen liittyy toki läheisesti myös se käytännön seikka, että kaavoitustoiminnassa yleiskaavoja on erilaisia – strategiset tai muut ns. teemayleiskaavat eroavat tavoitteiltaan yleensä merkittävästi esimerkiksi yksityiskohtaisista aluevarausyleiskaavoista.

Niin ikään alueelliseen suunnittelutarveratkaisuun liittyvä päätös rakennusluvan erityisten edellytysten täyttymisestä suunnittelutarvealueella koetaan tiedonhallinnan ja digitaalisen tiedon järjestämisen ja käytettävyyden kannalta jokseenkin hankalaksi – kun useita rakennuspaikkoja voidaan osoittaa ns. ilman kaavaa, kokonaiskuva rakennuspaikoista jää helposti täsmentymättömäksi. Tämän ongelman kanssa painitaan erityisesti niissä tapauksissa, joissa kunnat käyttävät alueellista suunnittelutarveratkaisua ikään kuin yleiskaavamuutoksen korvikkeena.

Edelleen ongelmakohtana tiedonhallinnan ja kokonaiskuvan hahmottamisen näkökulmasta esiin on noussut myös rakennuspaikkojen siirtäminen poikkeamispäätöksellä. Poikkeamispäätöksen seurauksena itse kaava ei muutu ja poikkeamispäätösten dokumentointia ja kokoamista koskevat käytännöt ovat toimijoiden kokemuksen perusteella kunnissa varsin kirjavia. Päätösten dokumentoinnissa kaavakartalle saattaa kuluva pitkäkin aika. Erityisen ongelmalliseksi koetaan tietysti tilanteet, joissa lupa myöhemmin myönnetään myös kaavan mukaiselle vanhalle rakennuspaikalle, kun poikkeamispäätöstä ei myöhemmin esim. puutteellisen dokumentoinnin vuoksi enää muisteta.

Yhtenä mahdollisena poikkeamispäätöksiin ja suunnittelutarveratkaisuihin liittyvänä kehitysideana on esitetty, että kuntia voitaisiin lainsäädännön keinoin velvoittaa pitämään yllä ajantasaista karttaa poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisusta. Tämä helpottaisi maankäytön ohjaukseen liittyvän kokonaiskuvan hahmottamista sekä digitaalisten kaava-aineistojen kokoamista ja käytettävyyttä, eikä jättäisi kunnille liiaksi tulkinnanvaraa siitä, miten poikkeukset ja suunnittelutarveratkaisut on dokumentoitava.

Ilmoitustaulujen toivotaan jäävän historiaan

Maankäytön sääntelyn osalta esille voidaan nostaa myös tietyistä päätöksistä

ilmoittamista ja päätösten tiedoksiantoa koskeva sääntely. Saatujen kokemusten perusteella epäselvyyksiä aiheutuu maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyvien, päätöksistä ilmoittamista koskevien julkipanosäännösten tiimoilta. Näin etenkin, kun kuntalain uudistuksen (410/2015) yhteydessä muutettiin kunnan toimielinten päätösten tiedoksiantoa ja kunnan ilmoituksia koskevia säännöksiä niin, että niissä mahdollistetaan yleisen tietoverkon käyttö julkisten kuulumusten ja pöytäkirjan nähtävänä pitämisen sijasta (kuntalaki 108 § ja 140 §).

Maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä sen nojalla annettuun maankäyttö- ja rakennusasetukseen sisältyvät säännökset, joissa kunta veloitetaan käyttämään ilmoitustaulua tietyistä päätöksistä tiedottamisessa, koetaan kovin vanhanaikaiseksi ja tulkintaongelmia aiheuttavaksi. Julkipanosäännösten suhde uudistettuun kuntalakiin ja sen tiedoksiantosäännöksiin koetaan epäselväksi. Lakiklinikan näkemyksen mukaan lainsäädäntö ei nykymuotoisena mahdollista ilmoitustauluista luopumista, sillä maankäyttö- ja rakennuslaki siihen sisältyvine julkipanosäännöksineen erityislakina ohittaa kuntalain sähköistä ilmoittamista koskevat säännökset. Ilmoitustaulujen käyttämiseen velvoittavan ja näin paperisia prosesseja edellyttävän sääntelyn koetaan hidastavan digitalisaatioprosessia kunnallisissa maankäyttöpäätöksiin liittyvissä toiminnoissa. Lakiklinikan käymien keskusteluiden pohjalta voidaan myös todeta, että esimerkiksi kaavaehdotuksen nähtävillä pitoa koskevien säännösten suhde ja merkitys kuntalain sähköiseen tiedottamiseen nähdään toimijoiden keskuudessa edelleen hieman epäselvänä, vaikka sinänsä maankäyttö- ja rakennusasetus yhdessä kuntalain kanssa vaikuttaisikin tältä osin mahdollistavan sähköiset toimintatavat.

Tulkinnallisia epäselvyyksiä on aiheuttanut myös se, onko niin sanottu sähköinen julkipano mahdollinen. Kysymys on toisin sanoen siitä, voiko perinteisen ilmoitustaulun tilalle asettaa sähköisen näytön, johon tehdyt päätökset voidaan heijastaa. Tämä suoraviivaistaisi toimintaa, kun ei tarvitsisi erikseen ottaa tulosteita perinteisiä ilmoitustauluja varten, mutta lainsäädännön suhtautuminen kuvattuun menettelyyn koetaan epäselväksi.

Ohjausvaikutuksia lainsäädännöllä

Yhtenä haasteena digitaalisen kaava-aineiston hallinnassa, keräämisessä ja systematisoinnissa ovat kaavojen kirjavat nimeämiskäytännöt kunnissa. Kun kaavan nimestä ei välttämättä ole pääteltävissä kaavan sisältöä koskien juuri mitään, on kaavojen jaottelu digitaaliseen aineistoon haastavaa. Erityisesti pit-

kät, yleensä maantieteelliseen alueeseen perustuvat kaavojen nimet ovat digitaalisten aineistojen kannalta erityisen ongelmallisia. Myös ympäristöministeriön kaavojen nimeämisestä koskeva ohjeistus koetaan vanhentuneeksi, sillä se ei käytännössä huomioi edellä kuvattua, pitkistä kaavanimistä kaava-aineistojen digitoinnille koituvaa ongelmaa. Toivottuna kehityssuuntana esille on tuotu valtakunnallisten, identifioivien kaavatunnusten luominen, jolloin kaavojen luokittelu digitaalisia aineistoja varten olisi helpompaa ja tarkempaa. Ennen tällaista järjestelmää kaava-aineistojen digitoinnin kannalta keskeistä olisi saada kuntia velvoittavaa ohjeistusta/lainsäädäntöä kaavojen nimeämisen ohjaamiseksi.

Lainsäädännöltä toivotaan lisää ohjausta myös kaavojen sisältöön liittyvissä asioissa. Kaavat ja kaavamääräykset ovat kerättyjen kokemusten perusteella usein varsin vaikeasti luettavia. Kaavat kaavamääräyksineen olisi alan toimijoiden mielestä kokonaisuudessaan saatava paitsi koneluetta-vaan muotoon, myös sellaisiksi, että kuka tahansa voisi niistä saada selvää. Saatujen huomioiden perusteella jopa asiantuntijat joutuvat aika ajoin kääntymään viranomaisen puoleen kaavamääräyksiä tulkinna.

Niin ikään lainsäädännöllisiä ohjausvaikutuksia toivotaan siihen, että kaavoituksesta saataisiin todellisesti vuorovaikutteista. Todellinen vuorovaikutuksellisuus nähdään helpoimmaksi toteuttaa nimenomaan kaavoitusprosessien sähköistämisen kautta. Lakiklinikan puitteissa käydyissä keskusteluissa huomiota onkin kiinnitetty kaavoitukseen liittyvän vuorovaikutuksen parantamiseen –esimerkiksi sähköisesti reaaliajassa tehtävät muistutukset nähtävillä pidettävistä kaavaehdotuksista voisivat





toimijoiden näkemyksen mukaan olla keino, jolla osallistumiskynnystä voitaisiin laskea ja vuorovaikutusta sujuvoittaa. Vuorovaikutuksen tehostamisen lisäksi on esitetty kehitysideoina jopa niin sanotun sähköisen kaupunkimallin käyttöönotto – tällöin lisätyn todellisuuden elementtejä voitaisiin hyödyntää myös kaavoituksessa.

6.7. TEKIJÄNOIKEUDET

Useat kiinteistö- ja rakennusalan toimijat ovat kokeneet tekijänoikeudellisten kysymysten olevan hidaste tiedon liikkumiselle ja erityisesti tietomallien täysimittaiselle hyödyntämiselle. Alalla käytetään jo sähköisiä, kolmiulotteisia tietomalleja, joilla voidaan mallintaa yksittäinen rakennus tai vaikkapa kokonaisen kaupungin rakennettu kaupunkiympäristö, mutta tekijänoikeuksien sääntelyn koetaan vaikuttavan toimintaan. Hankkeen aikana nousi useasti esiin se, että nimenomaan tiedon omistamiseen ja tekijänoikeuteen liittyvät juridiset seikat koetaan epäselviksi ja haastaviksi.

Alan toimijoiden oikeusturvan kannalta korostuu tekijänoikeuksista sopiminen, sillä erillistä tietomalleja koskevaa lainsäädäntöä ei ole. Haasteita tämä tuottaa erityisesti siinä, että varsinkaan pienemmillä toimijoilla ei välttämättä ole resursseja tai riittävää osaamista tekijänoikeuksista sopimiseen, mistä johtuen tietoa saatetaan jättää jakamatta epävarmoissa tilanteissa. Alalla onkin esitetty toive siitä, että lakiin lisättäisiin tietomalleja koskevaa sääntelyä esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Rakentamisen tietomallit

Rakentamisen suunnittelussa ja toteutuksessa sekä rakennuksen huollossa apuvälineenä käytettävät tietomallit (BIM, Building Information Model)

mahdollistavat sen, että kaikki rakennusta koskeva tieto koko sen elinkaaren ajalta voidaan keskittää samaan paikkaan. BIM-mallien avulla voidaan varmistaa, että kaikki rakennuksen tiedot ovat jokaisen käyttäjän saatavilla helposti ja samansisältöisinä.

Tietomalleja koskevan nimenomaisen sääntelyn puuttumisesta johtuva oikeudellinen epävarmuus johtaa kuitenkin siihen, ettei niiden täysimittaiselle hyödyntämiselle ole toistaiseksi edellytyksiä. Läkiklinikkaan tulleiden yhteydenottojen ja muiden keskustelujen perusteella epäselvyyttä vaikuttaa aiheuttavan muun muassa se, kuka omistaa tietomallin ja siihen syötetyn datan. Tähän liittyy läheisesti kysymys tietomallin käyttöoikeudesta ja tekijänoikeuksista sopimisesta.

Tekijänoikeuslain (8.7.1961/404) mukaan esimerkiksi rakennustaiteen teos on tekijänoikeudella suojattava teos. Jotta tietomalliin tulisi sovellettavaksi tekijänoikeuslaki, sen täytyy kuitenkin ylittää ns. teoskynnys, eli yltää teostasoon. Suojaa saadakseen tietomallin tulee siis olla tekijänsä luovan työn omaperäinen tulos. Hankkeiden etenemisestä tekee haasteellista se, että yksiselitteistä ja yleisluontoista vastausta BIM-tietomallien kuulumisesta tekijänoikeuslain soveltamisalaan ei voida antaa, vaan käytännössä asiaa on arvioitava aina erikseen kunkin tietomallin ominaisuuksien perusteella. Mikäli malli ilmentää itsenäisyyttä ja omaperäisyyttä, voidaan sille antaa tekijänoikeussuojaa. Jos taas mallin ei katsota luovan mitään itsenäistä ja omaperäistä, ei tekijällekään synny tekijänoikeutta kyseiseen tietomalliin. Mikäli tietomallin katsotaan kuuluvan tekijänoikeuslain soveltamisalaan ja ylittävän teoskynnyksen, on mallin tekijällä, tai muulla tekijänoikeuden senhetkiselällä haltijalla,

lähtökohtaisesti yksinoikeus päättää mallinsa käytöstä, eikä muilla tahoilla ole oikeutta hyödyntää mallia ilman tekijän lupaa. Osana rakennuslupaprosessia olevan tietomallin tekijänoikeudellinen arviointi on tehtävä erikseen tietomallin teosluonteen lisäksi myös sen hyödyntämistavan osalta. Vaikkapa tietomallin hyödyntäminen paikkatietokohteen johtamiseen asettaa arvioitavaksi sen, onko kyse tietomallin kopioinnista vai sen sisältämien yksittäisten tietojen hyödyntämisestä. Esimerkiksi suppeasti määritellyn, vain katuosoitteen tai kiinteistörekisteritunnuksen sisältävän paikkatietokohteen johtaminen täytyy katsoa sellaiseksi yksittäisten tietojen hyödyntämiseksi, johon ei tarvita tietomallin tekijän lupaa sen teosluonteesta riippumatta. Tällöin tulee kuitenkin huomioida vielä erikseen tekijänoikeuslain mukainen luettelosuoja, joka puolestaan estää lukuisten yksittäisten tietojen hyödyntämisen ilman tietomallin tekijän suostumusta.

Koska tietomallien käyttö rakentamisen apuna yleistyy väijäämättä, on rakennusalan toimijoilta tullut toive siitä, että lainsäädännöllä luotaisiin selkeät puitteet niiden käytölle. Lukuisissa yleisissä sopimusehdoissa (YSE 1998, KSE 2013, Allianssin yleiset sopimusehdot) on tekijänoikeuksia ja muita immateriaalioikeuksia koskevat sopimuskohdat, mutta tietomallien pitkäkestoiseen hyödyntämiseen ne eivät varsinaisesti sovellu.

Lainsäädännön avulla olisi mahdollista luoda BIM-malleista kiinteistön omistajalle arvokas tietovaranto. Tämä konkretisoituisi esimerkiksi tilanteessa, jossa perustettava asunto-osakeyhtiö omistaisi rakennuksiaan koskevan tietomallin. Tietomalliin syötetyn datan omistus- ja tekijänoikeudet säilyisivät alkuperäisillä tekijöillä, mutta asunto-osakeyhtiö saisi dataan pysyvän käyttöoikeuden. Näin esimerkiksi arkkitehtien ei tarvitsisi pelätä suunnitelmiansa taloudellista hyödyntämistä tai käyttämistä muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen. Asunto-osakeyhtiö voisi kuitenkin käyttää tietomallin dataa esimerkiksi kunnossapitotöiden ja remonttien suunnittelussa. Lisäksi tulisi pohtia sellaisen mekanismin luomista, jolla arkkitehdiltä tai muulta tietomallin tekijältä voitaisiin helposti ja yksinkertaisesti pyytää tarvittavat suostumukset tietomallin tai muiden suunnitelmien hyödyntämiseksi.

Kiinteistö- ja rakennusalan digitalisaation kannalta mahdollisimman pitkälle viety datan avoimuus, liikkuvuus ja säilyvyys ovat olennaisia elementtejä. Sääntely-ympäristön tulisikin edistää näitä tavoitteita samalla huolehtien aineettomien oikeuksien turvaamisesta.

Joukkoistaminen

Tekijänoikeudet ovat hankkeen aikana nousseet esiin myös joukkoistamiseen liittyen. Esimerkiksi eräs Lakiklinikan pohdittavaksi saapunut kysymys koski ajatusta luoda kolmiulotteinen rakennetun kaupunkiympäristön malli yleisön lähettämien valokuvien pohjalta. Tekijänoikeudet saattavat myös tässä yhteydessä rajoittaa tiedon kulkemista. Koska jokaiselle valokuvaajalle syntyy tekijänoikeus ottamaansa valokuvaan tekijänoikeuslain 59 a §:n perusteella, tulisi kuvaajan luovuttaa tekijänoikeutensa kokonaisuudessaan edelleenluovutus- ja muunteluoikeuksineen tai vähimmillään valokuvan käyttö-, edelleenluovutus- ja muunteluoikeudet.

Tekijänoikeuden luovuttamisen yhteydessä esiin noussut kysymys on se, miten oikeuden haltijan suostumus luovuttamiseen voidaan mahdollisimman kevyesti saada ja miten se dokumentoidaan. Vaaditaanko aina rekisteröitymistä palveluun, jonka yhteydessä luovutukseen suostutaan vai onko olemassa helpompi tie? Riittääkö esimerkiksi se, että joukkoistamispalvelun verkkosivuilla ilmoitetaan puhelinnumero tai sähköpostiosoite, joita käyttämällä tulee suostuneeksi sanottujen oikeuksien luovuttamiseen?

Velvoite suostumuksen hankkimiseen aiheuttaa rakenteellisen jännitteen tekijänoikeuden suojaamisen ja tiedon vapaan liikkuvuuden välille. Alan toimijoiden keskuudessa onkin esitetty huomio siitä, että tekijänoikeudet rajoittavat mahdollisuuksia joukkoistamiseen sekä eri tahojen yhteistyönä syntyneiden datarajapintojen avaamiseen.

Tekijänoikeuksien osalta Lakiklinikalle välittynyt viesti voidaan tiivistää seuraavasti: vaikka tekijänoikeuskysymyksistä voidaan sopia, osaamisen puute ja epätietoisuus vaikeuttavat uusiin hankkeisiin ryhtymistä. Tämän vuoksi digitalisaation ja aineettomien oikeuksien välistä suhdetta olisi hyvä selvittää tarkemmin sekä pohtia mahdollisuutta selkeyttää asiointilaa lainsäädännön avulla.

6.8 TIETOSUOJA

EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU 2016/679) soveltaminen alkoi 25.5.2018, jonka myötä myös Lakiklinikkaan saapui useita tietosuojaliittämissä kysymyksiä. Esimerkiksi tietosuojasääntelyn mukainen roolijako koetaan sekavana (mikä taho toimii rekisterinpitäjänä, yhteisrekisterinpitäjänä tai käsittelijänä jne.), ja toisaalta hankkeiden yhteydessä on ollut vaikea ymmärtää, että tie-

tietosuoja sääntely koskee käytännössä kaikkia henkilötietoja käsitteleviä toimijoita. Tietosuoja-asetuksen soveltamiskäytännön puuttuminen yhdistettynä koviin sanktioiden uhkaan ja kansallisen tietosuojalain viivästymiseen on aiheuttanut alalla runsaastikin epävarmuutta. Oikeuskäytännön puuttumisesta johtuen Lakiklinikkaan yhteyttä ottaneiden kysymyksiin täytyikin valitettavan usein lähteä vastaamaan siitä lähtökohdasta, ettei yksiselitteistä vastausta kysymykseen voida välttämättä antaa.

Tietosuoja-asetuksen sanktiojärjestelmä on johtanut siihen, että toimijat ovat tiedon jakamisen suhteen mieluummin liian varovaisia kuin avoimia. Jossain hankkeessa yhteistyökumppanit ovat jopa jättäytyneet pois hankkeista sanktioiden pelossa, koska tietosuoja sääntelyn vaikutukset ovat olleet epäselviä. Epävarmuus ulottuu aina peruskäsitteisiin asti, sillä Lakiklinikan pohdittavana on ollut useampaan otteeseen se, onko jokin yksittäinen tieto katsottava henkilötiedoksi. Esimerkkeinä tällaista tiedoista voidaan mainita kiinteistön sijaintitiedot, kiinteistötunnus ja navettojen rakennustiedot. Niin ikään rekisteröidyn suostumuksen saaminen ja dokumentoiminen sekä henkilötietojen suojaamisvelvoitteet ovat kiinnostaneet kysyjä.

Tietosuoja-asetuksessa henkilötiedolle annettu laeva määritelmä vaikeuttaa rajanvetoa yksittäisissä kysymyksissä. Kaikki edellä mainittuja tietoryhmiä (sijaintitiedot, kiinteistötunnus, rakennustiedot) koskeneet kysymykset liittyivät paikkatietoihin. Niiden osalta epätietoisuutta on ollut siitä, onko paikkatiedot katsottava henkilötiedoksi sillä perusteella, että paikkatieto voidaan epäsuorasti yhdistää muiden tietojen avulla johonkin luonnolliseen henkilöön. Lakiklinikan tulkinnan mukaan esimerkiksi kiinteistötunnus on katsottava henkilötiedoksi, vaikka se ei yksin ilman muita tietoja mahdollista henkilön tunnistamista. Näin erityisesti siksi, että Suomessa kiinteistöjen omistustiedot ovat helposti saatavilla ja siten yhdistettävissä kiinteistön omistajaan. Tulkinta on sama myös kartalla esiintyvän pisteen sekä rakennustietojen osalta silloin, kun ne voidaan yhdistää johonkin tiettyyn kiinteistöön.

Kysymys siitä, onko jokin tieto henkilötietoa vai ei, on siinä mielessä ratkaiseva, että tietosuoja-asetuksen soveltuminen on jokseenkin automaattisesti johtanut suureen varovaisuuteen ja tiedon panttaamiseen. Kuten edellä on todettu, sanktioiden pelossa tietoa jätetään mieluummin jakamatta epävarmassa tilanteessa. Kärjistäen voidaan todeta, että sovellettavuuskysymys on ratkaissut sen, jaetaanko yksittäisessä tilanteessa tietoa vai ei.

Erilaisia soveltamistilanteita

Lakiklinikkaan tulleiden kysymysten perusteella tietosuojakysymykset askaruttavat toimijoita toimialasta riippumatta: kiinteistötunnuksen ja navettojen rakennustietojen lisäksi tietosuojaulottuvuus on tullut pohdittavaksi mm. energiatehokkaiden rakennustietojen käytettävyyteen ja yliopistotutkimuksessa kerättävään tietoon liittyen. On vaikea arvioida, onko tiukentunut tietosuojalainsäädäntö aiheuttanut liiketoiminnasta tai ideoista luopumiseen, mutta sen asettamien vaatimusten huomioiminen liiketoiminnan suunnittelussa on vaatinut selvästi aiempaa enemmän panostusta. Joissain tapauksissa data-aineistosta on poistettu henkilötiedot ennen julkistamista, mikä saattaa johtaa tiedon tarkkuuden heikkenemiseen.

Esimerkiksi energiatehokkaan asuinrakennuksen energiankulutuksen seuraminen voidaan toki toteuttaa niin, että dataa kerätään rakennuksesta kokonaisuutena ilman, että kulutus pystytään kohdistamaan huoneistokohtaisesti. Useimmista tapauksista tällainen data on todennäköisesti siinä määrin anonyymia, että sitä ei itsessään tulkittaisi henkilötiedoksi. Data voidaan katsoa myös henkilötiedoksi, jos kyseessä on esimerkiksi pieni rakennus tai on muuten yksilöitävissä, mihin huoneistoon kulutus liittyy. Toisaalta energiankulutuksen seurannan tarkoituksena on neuvonnan kautta ohjata asukkaita järkevämpään kulutukseen. Mikäli huoneistokohtaisen kulutuksen seuraaminen ei ole mahdollista, hankkeen hyödyt eivät realisoidu optimaalisesti. Lisäksi tulee huomioida, että tietosuojalainsäädäntö ei kiellä tietojen luovuttamista, mikäli tietojen käsittelemiselle ja luovutukselle on lainmukaiset perusteet ja asiasta on informoitu tietosuojalainsäädännön edellyttämällä tavalla. Toimijoiden yleinen epätietoisuus tietosuojalainsäädännön soveltuvuudesta ja tietojen luovuttamiselle asetetuista velvoitteista sekä yleisen varovaisuusperiaatteen noudattaminen tietosuojakysymyksissä on aiheuttanut sen, että paikkatietoja sisältävää dataa ei julkaista tai muutoin luovuteta avoimesti.

Kansallinen tietosuojalaki

Tietosuoja-asetusta tai henkilötietojen korkeatasoista suojaamista ei ole koettu ongelmaksi sellaisenaan, vaan hankaluuksia on aiheuttanut lähinnä tulkintaepävarmuus. Alan toimijoiden tulee muuttaa toimintaansa siten, että ne noudattavat uutta tietosuojalainsäädäntöä. Tulkinta- ja oikeuskäytännön puuttuessa tämä on kuitenkin hankalaa. 1.1.2019 voimaan astunut kansallinen tietosuojalaki (1050/2018) saattaa selkeyttää tilannetta osittain. Tietosuoja-asetuksen mukaista henkilötiedon määritelmää ei ole kuitenkaan mahdollista

täsmentää kansallisessa lainsäädännössä.

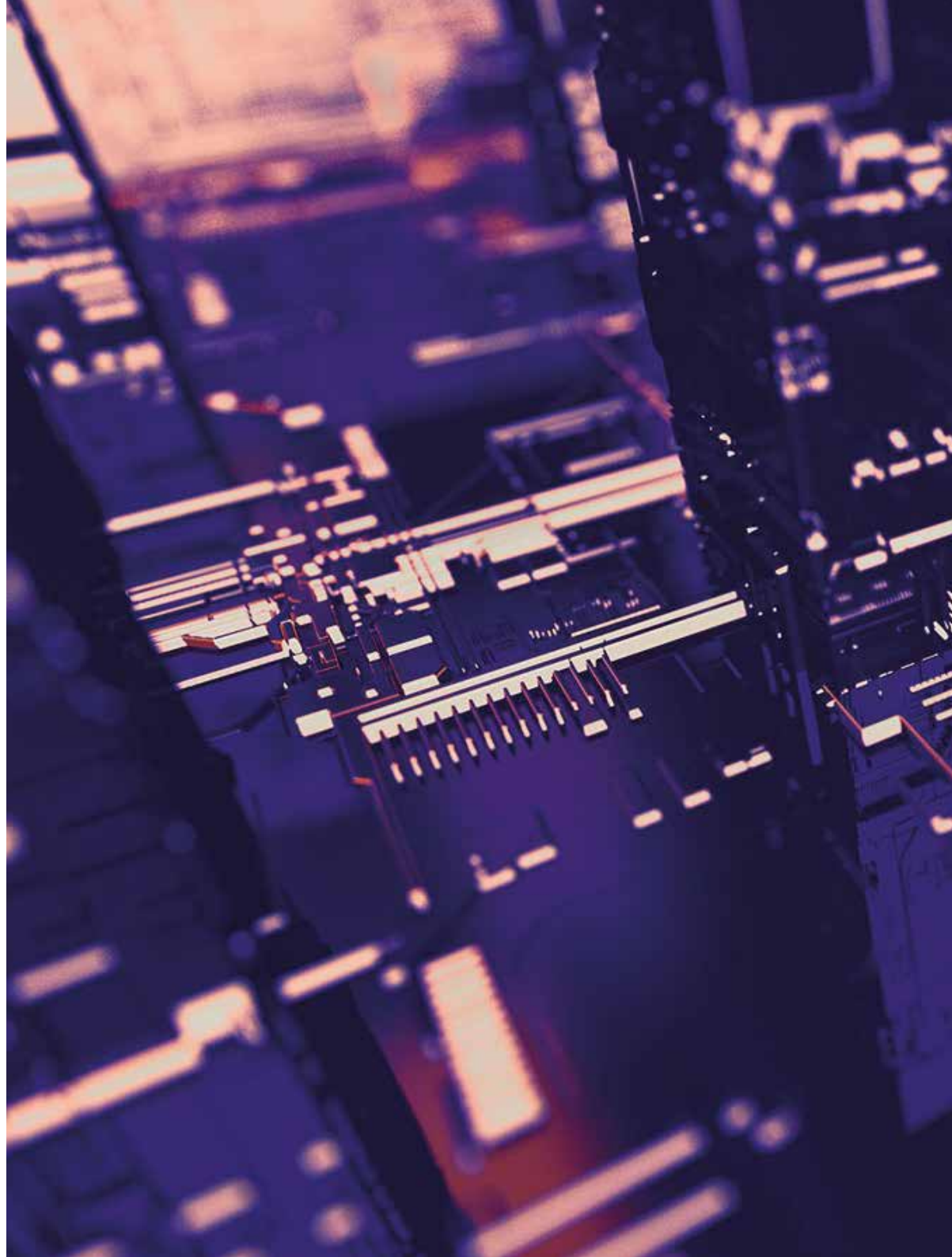
Tietosuojalaissa on sen sijaan annettu täsmen-
täväää sääntelyä esimerkiksi henkilötunnuksen
käsittelystä sekä henkilötietojen käsittelystä jour-
nalistisen, akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen
ilmaisun tarkoituksia varten. Laissa on säännökset
niin ikään henkilötietojen käsittelystä tieteellisiä ja
historiallisia tutkimustarkoituksia sekä arkistoin-
tia varten. Huomioiden tietosuojalain suhteellisen
kapean soveltamisalan, nähtäväksi jää, millainen
merkitys sillä on KIRA-alalle. Oletettavasti tietosuo-
jakysymyksiin selkeyttä tuo vasta tietosuoja-ase-
tusta koskeva oikeuskäytäntö.

Lisäksi on hyvä huomioida, että tietosuoja-asetuk-
sen ja kansallisen tietosuojalain lisäksi Suomessa
on varsin paljon erityyppistä, KIRA-alan toimijoita
koskevaa henkilötietojen käsittelyä sääntelevää
erityislainsäädäntöä. Myös niiden asettamat vel-
voitteet tulee huomioida KIRA-alan toimijoita kos-
kevassa tietosuojalainsäädännön kokonaisuudes-
sa.

6.9 ASUMINEN JA ISÄNNÖINTI

Myös taloyhtiömaailmassa tapahtuu digitalisaation
osalta paljon. Hallinnollisia toimintoja pyritään saa-
maan koko ajan ketterämmiksi ja toistuvia rutiineja
automatisoiduiksi. Digitalisaation avulla on mah-
dollista parantaa tiedonkulkua ja -hallintaa sekä
hyödyntää kiinteistöä tehokkaammin. Samalla, kun
uusiin rakennuksiin suunnitellaan erilaisia digitali-
saatiota hyödyntäviä laitteita, myös olemassa ole-
vaa rakennuskantaa pyritään älyllistämään.

Yksi Lakiklinikan myötä esille nousseista huomi-
oista on digitalisaation hyödyntäminen jo olemas-
sa olevassa rakennuskannassa. Lainsäädännön

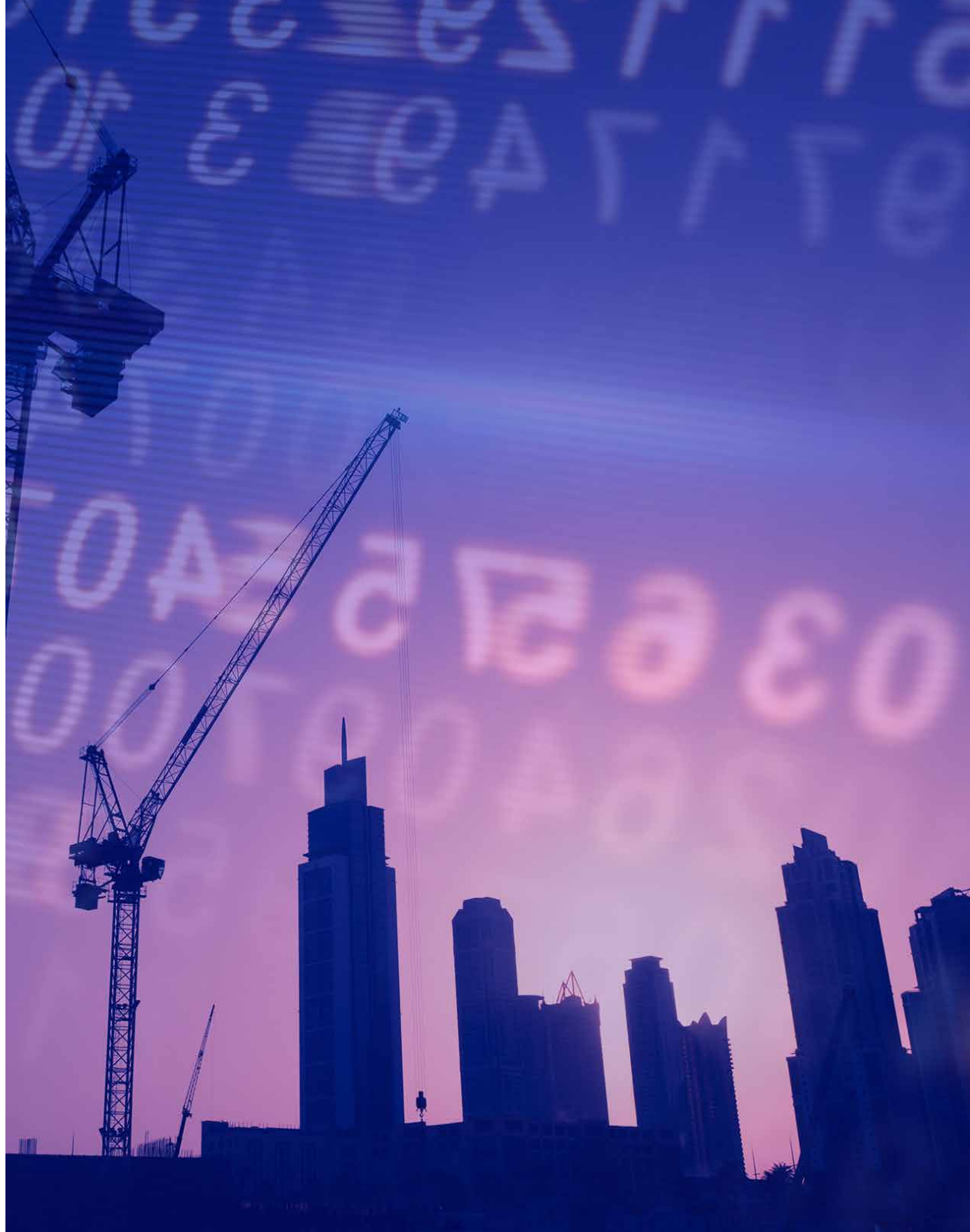


tulisi tukea uusien teknologioiden käyttöönottoa paremmin esimerkiksi tilanteissa, joissa on kyse purkavasta lisärakentamisesta tai olemassa olevan rakennuskannan älyllistämisestä. Toimijoiden mukaan haasteellisia tilanteita kohdataan usein juuri silloin, kun halutaan myöhemmässä vaiheessa ottaa käyttöön uutta teknologiaa. Yleisesti koetaan, että asunto-osakeyhtiölaissa (22.12.2009/1599) olisi huomioitava tehokkaammin digitalisaation edistäminen ja sen asettamat vaatimukset. Hankkeen aikana on nostettu esiin se, mitä kaikkea digitalisaatio voisi mahdollistaa myös asunto-osakeyhtiöissä. Uuden teknologian myötä olisi mahdollista ylläpitää olemassa olevaa rakennuskantaa parantamalla mm. energia- ja kustannustehokkuutta.

Alan toimijat kokevat kuitenkin, että haasteen tämän kaltaisen olemassa olevan rakennuskannan digitalisointihankkeen edistämiseksi asettavat nykyisen sääntelyn edellyttämät päätöksenemmistövaatimukset. Erityisen haastavaksi digitalisaation ja älyllistämisen osalta koetaan hankkeet, joissa tulee vastaan yhtiöjärjestysmuutos tai vaaditaan osakkeenomistajien suostumus muutoksen ollessa maksuperusteisiin vaikuttava.

Lakiklinikka-hankkeen kautta on nostettu esiin ehdotus, että asunto-osakeyhtiössä päätöksenteon tulisi olla mahdollista nykyistä sääntelyä kevyemmällä kannatuksella tai ilman osakkailta vaadittavia suostumuksia, mikäli hankkeessa on tarkoitus niminomaan älyllistää olemassa olevaa rakennuskantaa ja yhtiön kannalta paras hyöty olisi saavutettavissa uuden teknologian avulla.

Myös tiedon keräämiseen ja sen omistamiseen taloyhtiössä liittyy ongelmia. Rakennuksia monitorivien sensoreiden tuottamaa dataa ei välttämättä



kerätä kootusti, ja datan omistaminen tuottaa toimijoiden keskuudessa epä-tietoisuutta. Toimijoiden väliset, kerättävää dataa koskevat sopimukset ovat tärkeässä asemassa, sillä data kertyy usein laitevalmistajalle, joita voi yhdessä rakennuksessa olla lukuisia. Kiinteistön omistajalla tai päivittäistä hallinnointia pyörittävällä taholla saattaa olla vaikeuksia muodostaa kokonaiskuva vaikkapa taloyhtiön energiankulutuksesta, jos seurantadataa ei voida tarkastella kokonaisuutena. Erilaisten asuintiloihin asennettavien mittarilaitteiden myötä myös tietosuojasääntelyn asettamiin vaatimuksiin tulee taloyhtiöissä kiinnittää huomiota (kts. tarkemmin kohta 6.8 Tietosuojat).

Velvoitteita pelastuslainsäädäntöön?

Digitalisaatiokehitys taloyhtiömaailmassa nousi esiin myös, kun neuvontapalveluun esitettiin kysymys siitä, onko taloyhtiön lakisääteisiin velvoitteisiin mahdollista ja miten työlästä sisällyttää pelastuslaitoksen/ensihoidon digiavain. Digiavain olisi pelastuslaitosten yksikköjen puhelimeen asennettava ilmainen sovellus, jolla pelastuslaitos/ensihoido pystyisi avaamaan asuinkiinteistöjen pelastusreitien ovet rikkomatta tai joutumatta odottamaan muuta avausta. Nähdäksemme lainsäädäntö ei vielä mahdollista digiavainta taloyhtiötä velvoittavana vaan velvoittavuus edellyttäisi lainsäädännöllisiä tai asetustasoisia muutoksia esimerkiksi jo vireillä olevan laitelain (Laki pelastustoimen laitteista, 12.1.2007/10) uudistamisen yhteydessä.

Lakiklinikan näkemyksen mukaan digiavainten tuominen velvoittaviksi ei välttämättä edellyttäisi muutoksia pelastuslakiin (29.4.2011/379), sillä se mahtuu sekä lain 3 luvussa määriteltyjen toiminnanharjoittajan, rakennuksen omistajan ja haltijan velvollisuuksia koskevien määräysten (9 § Rakennusten palo- ja poistumisturvallisuus ja 12 § Laitteiden kunnossapito) sanamuotojen sisään. Em. määräyksiä koskevat hallituksen esityksen perustelut eivät mielestämme myöskään sulje pois digiavaimen sisällyttämistä taloyhtiön velvoitteeksi. Mahdollistava kirjaus on erityisesti pelastuslain 12 §:n yksityiskohtaisen perustelun kohta, jonka mukaan rakennuksen omistaja ja haltija sekä toiminnanharjoittajat olisivat rakennuksen yleisten tilojen lisäksi velvollisia huolehtimaan pykälässä tarkoitetun kaluston, laitteiden ja muiden järjestelyiden toimintakunnosta, huollosta, tarkastuksesta ja muista vastaavista toimenpiteistä myös silloin, kun nämä turvallisuusjärjestelyt palvelevat muutoin koko rakennusta. Tällaisia koko rakennusta palvelevia järjestelyjä ovat esimerkiksi automaattiset paloilmoittimet ja sammutuslaitteistot. Digiavain olisi koko rakennusta palveleva turvallisuusjärjestely ja hallituksen esitys sisältää vain esimerkkilistauksen vastaavista

turvallisuusjärjestelyistä eikä siten Lakiklinikan näkemyksen mukaan sulje pois digiavainta.

On vielä huomattava, että lainsäädännöstä ei Lakiklinikan tulkinnan mukaan johdu estettä digiavaimen vapaaehtoiselle käyttöönololle, mikäli taloyhtiössä tälle löytyy riittävä kannatus.

6.10 VÄLITYSPALVELUT

Välityspalveluiden digitalisoinnin kannalta on sääntelyn osalta noussut esiin merkittävä tapaus, kun Aluehallintovirasto ("AVI") kiinnitti huomiota sähköiseen välitysluokketoimintaan kevään 2018 aikana. AVI epäili välitysluokan toimineen välitystehtäviä hoitaessaan vastoin hyvää välitystapaa. Kiinteistövälityspalveluiden digitalisoinnin kannalta keskeisin seikka asiassa koski kohteeseen tutustumista ja kysymystä siitä, onko välitysluokki jättänyt noudattamatta hyvää välitystapaa, kun sen edustaja ei ole käynyt tutustumassa myytävään kohteeseen paikan päällä, vaan kohteeseen tutustuminen on toteutettu 3D-mallintamisen ja asiakirjoihin tutustumisen avulla, sekä käymällä kohteen tiedot läpi toimeksiantajan kanssa. AVI tulkitsi asiaa siten, että välittäjän on käytävä kohteessa paikan päällä. 3D-mallinnus ja/tai kohteessa välitysluokan lukuun ulkopuolisen toimijan suorittama valokuvaus eivät siis olleet riittäviä toimenpiteitä täyttämään välitysluokalle asetettua velvoitetta katselmuksen suorittamisesta. Hyvän välitystavan lisäksi ratkaisun perusteena viitattiin mm. siihen, että kuluttajariitalautakunnan ja hovioikeuden aiemmassa ratkaisukäytännössä on katsottu, että välitysluokan on tutustuttava kohteeseen paikan päällä. Toisin sanoen AVI katsoi, ettei ainoastaan digitaalisin menetelmin toteutettava kohteeseen tutustuminen voimassa olevan lainsäädännön ja hyvän välitystavan puitteissa ole mahdollista.

Digitaalisten palvelujen kehittyminen välitystoimialalla tuli hankkeen aikana esille myös muilla tavoin. Eräässä Lakiklinikalle osoitetussa kysymyksessä pohdittiin välityslain (kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välittämisestä annettu laki, 15.12.2000/1074) soveltumista kokonaan digitaalisella alustalla toimivan vuokranvälityspalvelun tarjoamiseen. Lakiklinikan tulkinnan mukaan sekä välityslaki että välitysluoklaki (laki kiinteistövälitysluokista ja vuokrahuoneiston välitysluokista 15.12.2000/1075) on kirjoitettu niin, että ne soveltuvat myös digitaaliseen toimintamalliin nojautuviin välitysluokkiin ja sähköisten välityspalveluiden tarjoamiseen samoin edellytyksin kuin perinteisemmän välitysluokketoiminnan harjoittamiseen – lainsäädäntö ei siis sinänsä aseta sähköisten

välityspalveluiden tarjoajia erilaiseen asemaan perinteisten toimijoiden kanssa.

Erityisesti ensimmäisestä tapauksesta voidaan tehdä se johtopäätös, että tällä hetkellä välitystoimintaa koskevan lainsäädännön ja erityisesti hyvän välitystavan puitteissa täysin sähköinen, ainoastaan digitaliseen palvelualueeseen perustuva välitystoiminta ei vielä ole kaikilta osin mahdollista. Vaikka välityslaki tai välityслиikelaki eivät suoraan aseta välityслиikkeelle velvollisuutta esimerkiksi katselmuksen suorittamiseen paikan päällä, voidaan katsoa, että tällainen velvollisuus kuitenkin hyvän välitystavan ja välitystoimintaa koskevan lainsäädännön nojalla (esimerkiksi hyvään välitystapaan viittaava välityслиikelain 4 §) on olemassa. Joka tapauksessa perinteiseen välitystoimintaan verrattuna kiinteistönvälitystä voidaan nykyisenkin sääntelyn puitteissa paljon sähköistää. Välityspalveluiden digitalisoinnin kannalta olisikin syytä pohtia sitä, tulisiko lainsäädännön keinoin luoda selkeämmät puitteet kaikilta osin digitaalisen välityspalvelun tarjoamiselle.

Asrek ja ensimmäinen sähköinen asuntokauppa

Kiinteistöalan digitalisaatiossa on otettu myös Lakiklinikka-hankkeen aikana harppaus eteenpäin, kun eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen huoneistotietojärjestelmää koskevasta lainsäädännöstä.

Muutoksen myötä paperisista osakekirjoista asunto-osakeyhtiöissä luovutaan pikkuhiljaa. Muutoksen näkyvimmit vaikutukset kohdistuvatkin osakkeiden luovuttamiseen ja vakuuskäyttöön. Muutoksella tulee siis olemaan vaikutus myös kiinteistönvälitystoimintaan, kun paperisten osakekirjojen käsittelystä luopumisen myötä myös kiinteistönvälitysalalla on mahdollista siirtyä entistä enemmän kohti kokonaan sähköisiä prosesseja.

Lakiklinikka-hankkeen aikana tehtiin myös Suomen ensimmäinen sähköinen asuntokauppa (1.12.2018). Jatkossa mahdollisuus sähköiseen asuntokauppaan tulee säästämään merkittävästi esimerkiksi pankkien resursseja, kun perinteisessä muodossa tehtävät kaupantekotilaisuudet vähenevät.

6.11 ARKISTOINTI JA SÄHKÖINEN ALLEKIRJOITTAMINEN

Lakiklinikan muodostaman käsityksen perusteella voidaan todeta, että alan toimijat kokevat viranomaisten arkistointivelvoitteiden osaltaan hidastavan

digitalisaatiokehitystä. Saatujen kokemusten mukaan viranomaiset vetoavat usein juuri arkistointivelvoitteisiin asiakirjojen sähköisen käsittelyn ja laajemmin digitalisaation esteenä.

Lakiklinikan saamien kokemusten mukaan viranomaiset pitäisi nykyistä selkeämmin velvoittaa sähköiseen arkistointiin. Esimerkiksi kaava-aineistojen arkistointi on kunnissa perinteisesti toteutettu paperisena ja sittemmin myös sähköisesti pdf-muodossa. Kunnilla ei kuitenkaan ole valmiuksia tietomallipohjaiseen arkistointiin.

Myöskään rakennusten tietomallit eivät saatujen huomioiden perusteella ole kunnissa arkistointikelpoisia ja myös tämä aiheuttaa alan toimijoille lisätyötä ja viivästyksiä esimerkiksi rakennuslupaprosessissa toimijoiden joutuessaan luomaan erillisiä 2D-dokumentteja viranomaisen tarpeita varten. Huomioissa on tuotu esille myös se, että viranomaiset ovat tietomallien arkistoinnin esteenä vedonneet siihen, ettei tietomallien tuottama tiedostomuoto ole arkistolaitoksen määräysten mukainen. Toimijat siis kokevat, että arkistolaitoksen määräämät tiedostomuodot ovat jääneet kehityksestä jälkeen.

Myös asiakirjan sähköistä allekirjoittamista ja sähköisen allekirjoituksen hyväksyttävyyttä koskevat kysymykset ovat nousseet keskustelun kohteeksi useaan otteeseen. Viranomaisten käytössä olevien sähköisten päätöstentekojärjestelmien osalta tulkintaa on aiheuttanut myös tällaisesta järjestelmästä saatavien ja sähköisesti allekirjoitettavien päätösten arkistointi. Kunnissa on havaittu vaihtelevia käytäntöjä sen suhteen, kuinka tällaiset sähköisessä järjestelmässä tehdyt päätökset allekirjoitetaan ja arkistoidaan. Hankkeen aikana muodostuneen käsityksen mukaan toimintatavat vaihtelevat suuresti. Osa kunnista arkistoi suoraan päätöksentekojärjestelmästä saatavan dokumentin ja lähettää mahdollisesti asiakkaalle tiedoksi allekirjoitetun päätösotteen. Sen sijaan toiset kunnat katsovat, että dokumentti tulee tulostaa sekä allekirjoittaa ja sen jälkeen joko skannata takaisin sähköiseen muotoon arkistointia varten tai arkistoida paperisena.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (24.1.2003/13) 16 §:n mukaan päätösasiakirja voidaan allekirjoittaa sähköisesti. Lakiklinikan tulkinnan mukaan erillistä manuaalisesti allekirjoitettua paperia ei erikseen tarvita, kunhan sähköisesti allekirjoitettu dokumentti voidaan arkistoida mainitun lain 21 §:n mukaisesti siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään



muuttumattomana voidaan myöhemmin osoittaa ja siitä saadaan aina tarvittaessa jäljennös. Tämä edellyttäne esimerkiksi, että sähköinen allekirjoitus ei vanhene. Lain esitöissä on nimittäin selvitetty vuonna 2002, että silloiset sähköiset allekirjoitukset olivat aina voimassa vain tietyn ajan, esimerkiksi kolme vuotta. Riippuu siis sähköisen allekirjoituksen kirjaamistavasta, tarvitseeko erillistä manuaalista kappaletta laatia. Varsinaisesti laki ei tosin edellytä, että paperiarkistossa on oltava manuaalisesti allekirjoitettu versio, kunhan virallinen sähköisesti tai manuaalisesti allekirjoitettu päätös on saatavissa sähköisen allekirjoituksen voimasaoloajan päätyttyä. Allekirjoitusmenetelmät ovat kehittyneet vuodesta 2002, joten merkityksellistä on se, millainen sähköinen allekirjoitustapa on käytössä.

Yhtenä ideana on myös esitetty, että suurissa hankkeissa arkistointiveloite tulisi siirtää rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Jotkut toimijat kokevat, että tällä muutoksella edistettäisiin huomattavasti tietomallien käytettävyyttä ja arkistoitavan tiedon hyödynnettävyyttä.

Edellä esitetyistä huomioista voitaneen siis vetää johtopäätös, että alan toimijoiden mielestä viranomaisille ei tulisi ainoastaan mahdollistaa erilaisten dokumenttien sähköistä allekirjoittamista ja arkistointia, vaan lainsäädännöllä viranomaistahoja tulisi ohjata tai jopa velvoittaa kaikilta osin sähköisiin prosesseihin. Näin viranomaistoiminta saataisiin vastaamaan paremmin alan yleistä kehitystä.

6.12 VIRANOMAISTOIMINTA

Viranomaistoiminnan ja erityisesti viranomaisten päätösten epäyhdenmukaisuus on teema, joka on digitalisaatiota ja hankkeiden etenemistä hidasta-

vana tekijänä noussut esille toistuvasti Lakiklinikan toiminta-aikana. Useiden havaintojen mukaan viranomaisprosessit ovat epäyhdenvertaisia ja viranomaisen lainsäädännölliset tulkinnat vaihtelevat suuresti eri kuntien välillä. Yhtenäisen linjan puuttuminen puolestaan tekee usein viranomaisten kanssa asioiville tahoille ennakoimisesta erittäin haastavaa ja hankaloittaa varsinkin rakennusprojektien etenemistä sekä kiinteistöjen hyödyntämistä eri toimintoihin. Vaikka jotkut toimijat ovat muistuttaneet myös siitä, että päätöksenteko itsessään on inhimillistä ja tulkinnassa tämän vuoksi on välttämättä jonkun verran vaihtelevuutta, on varsin yleinen kanta kuitenkin se, että digitalisaatiokehityksen osalta henkilö- ja/tai paikkakuntariippuvaiset laintulkinnat ovat kehityksen eteenpäinviemisen kannalta kestävämpiä. Huomiota on kiinnitetty myös siihen, että varsinkin rakennusvalvontaviranomaisten tulkinnoissa on vaihtelua sellaisissakin asioissa, joiden osalta olisi helppoa löytää yhteiset linjaukset.

Erytisen paljon esillä ovat olleet rakennuslupia ja kaavoitusta koskevat päätökset ja prosessit. Näiden yhteydessä on haastatteluissa puhuttu jopa viranomaispäätöksenteon mielivaltaisuudesta. Esimerkiksi rakentamismääräyskokoelman korvanneiden asetusten kirjava tulkinta kunnissa aiheuttaa toimijoille hankaluuksia. Niin ikään koetaan, että uudisrakentamisessa laitteiden toiminnalle saatetaan asettaa tuotehyväksyntäasetuksen (asetus eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä 555/2013) määrittelemää tasoa korkeammat vaatimukset siksi, että tuotehyväksyntäasetuksen määräykset eivät ole tarpeeksi selkeästi esitettyjä. Esimerkiksi hyvälaatuisen sisäilmaan tähtäävät suunnitteluratkaisut torpataan jo teknisissä ennakoneuvotteluissa tai pahimmillaan vasta myöhemmin hankkeen kuluessa. Samoin ongelmia on kohdattu siinä, että joihinkin suunnitteluratkaisuihin liittyvää aiempaa tarkkaa tutkimusdataa ei hyväksytty päätösten perusteiksi, vaan toimijoilla teetetään turhia kustannuksia aiheuttavia kohdekohtaisia tutkimuksia. Niin ikään rakennustuotteiden harmonisoidut tuotestandardit (hEN) koetaan epäselviksi, ja siksi rakennusvalvontojen tulkinnat vaihtelevat merkittävästi myös näiden osalta.

Myös pelastuslaitosten tekemien tulkintojen epäyhdenmukaisuus ja niiden harkintavallan rajat ovat nousseet esille muutamaan otteeseen neuvontapalvelussa. Palo- ja pelastusviranomaisten harkintavallan rajoja on pohdittu tarkemmin Lakiklinikkaan tulleen kysymyksen muodossa liittyen esimerkiksi kiinteistön tilapäismajoituskäyttöön. Näiltä osin hankkeet kohtaavat ongelmia ja hidasteita palo- ja pelastusviranomaisen (ennakoimattoman) kielteisen kannan vuoksi. Näin siitäkkin huolimatta, että palo- ja pelastusviranomaisen ensisijaisesti pyrkii

neuvonnan kautta ilmoituksen tekijän kannalta myönteiseen lopputulokseen ja tällä hetkellä alueellisten pelastusviranomaisten päätöksenteon vaihtelevuutta pyritään vähentämään mm. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston vuonna 2015 julkaiseman oppaan *ohje tilapäismajoituksen turvallisuusjärjestelyistä kokoontumistiloissa* avulla. Palo- ja pelastusviranomaisten rooli myös rakennus- ja toimenpidelupien osalta on askarruttanut. Vaikka voimassa olevan lainsäädännön mukaan pelastusviranomaisilla ei ole erityistä, päättävää roolia rakennus- tai toimenpidelupaharkinnassa, koetaan ilmeisesti niiden rakennusvalvonnoille antamat lausunnot epäyhdenmukaisiksi ja ennakoimattomiksi.

Yhdenmukaisuutta on lisäksi toivottu esimerkiksi ympäristönsuojelulain (27.6.2014/527) ja vesilain (27.5.2011/587) mukaisiin lupiin liittyvissä päätöksissä sekä rakennustöiden valvojen ja erityisvalvojen pätevyysvaatimusten tulkinnassa ja näihin liittyvän harkintavallan käytössä. Toimijat lisäksi kokevat, että esimerkiksi pääkaupunkiseudulla rakennusvalvonnat valitsevat liian usein tulkintavaihtoehdoista hankkeen toteuttajan kannalta kaikkein tiukimman.

Kuntakohtaisen vaihtelun lisäksi esille on nostettu myös huomioita siitä, että viranomaisulkinnat ja harkintavaltaan perustuvat päätökset rakennus- ja muita lupia koskien vaihtelevat kuntien lisäksi jopa saman viranomaisen sisällä. Esille on nostettu erityisesti pienten kuntien heikot valmiudet ennakoitavien ja yhdenmukaisten tulkintojen ja prosessien noudattamiseen. Esiin on tuotu myös se, etteivät kaikki prosessit aina ole toivotulla tavalla läpinäkyviä ja avoimia. Tämä puolestaan johtaa siihen, että viranomaispäätösten avaaminen esimerkiksi toimijoiden omille asiakkaille on usein haasteellista.

Hankkeiden etenemistä ovat hidastaneet myös muun muassa eri viranomaisen ristiriitaiset tulkinnat koskien laitteiden teknisiä vaatimuksia. Erään kehityshankkeen parissa koettiin haastavaksi se, että tietyt laitteelle asetetut tekniset vaatimukset ja niiden ristiriitainen tulkinta saattavat pahimmassa tapauksessa estää liiketoimintapotentialiin täysimääräisen hyödyntämisen.

Nykyinen mittauslaitteasetus (Valtioneuvoston asetus mittauslaitteiden olennaisista vaatimuksista, vaatimustenmukaisuuden osoittamisesta ja teknisistä erityisvaatimuksista 21.12.2016/1432) perustuu EU:n mittauslaittedirektiiviin (EPN-Dir 2014/32/EU mittauslaitteiden asettamista saataville markkinoilla koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta 26.7.2014), jonka mukaan (Liite 1, kohta 10.2) kulutusmittauksiin tarkoitetun mittauslaitteen on oltava

va varustettu kuluttajan helposti ja ilman työkaluja nähtävissä olevalla metrologisesti valvotulla näytöllä riippumatta siitä, voidaanko mittaustietoja lukea kauko-ohjatusti. Erityisesti KIRA-digi -hankkeen parissa on koettu, että laitetta koskevan teknisen vaatimustason täyttäminen aiheuttaa huomattavia kustannusteknisiä paineita laitteen valmistusta koskien ja näin ollen hidastaa digitaalista kehitystä. Niin ikään haastavaksi on koettu myös eri viranomaisten tulkinta siitä, katsotaanko yksittäinen laite kiinteäksi laitteeksi vai ei. Tämä vaikuttaa siihen, mitä teknologiaa laitteessa voidaan hyödyntää.

Yleisellä tasolla yhteenvedona yllä esitetystä voidaan todeta, että viranomaistoiminnalta peräänkuulutetaan yhdenmukaisuutta, demokratiaa sekä päätöksenteon avoimuutta.

Viranomaisprosesseilta toivotaan digitaalisuutta ja selkeyttä

Varsin yleisesti koetaan, että viranomaisten valmius käsitellä digitaalisia asiakirjoja on heikko. Tämä on noussut esiin erityisesti 3D-tietomallien tiimoilta, kun useat toimijat ovat huomauttaneet siitä, että kuntien rakennusvalvontaviranomaisilla ei ole valmiuksia käsitellä BIM-malleja. Tämä teettää yleensä runsaasti lisätöitä ja hidastaa hankkeiden toteuttamista, kun viranomaisten hyväksymis- tai lupamenettelyjä varten joudutaan teettämään erikseen perinteisiä 2D-dokumentteja. Lisätöyt ja prosessin hidastuminen usein kiireellisen aikataulun kontekstissa saattaa estää uusien, digitaalisten toimintamallien käyttöönoton ja näin osaltaan hidastaa alan digitalisaatiokehitystä.

Myös viranomaisprosessien hitaus on herättänyt kysymyksiä mahdollisuuksista automatisoida ja sähköistää rutiinimenettelyjä. Prosessit ovat kehi-



tyksestä jäljessä, ja ne koetaan omalta osaltaan pullonkaulana nykytilan ja tulevaisuuden digitaalisten ympäristöjen välillä.

Toisaalta toimijoiden kokemus on se, että erityisesti pienten kuntien viranomaiset eivät aina edes pyri edistämään digitalisaatiota parhaalla mahdollisella tavalla. Kuten muutoinkin alalla, myös viranomaisissa on havaittavissa niitä tahoja, jotka haluavat mieluummin pitää kiinni vanhoista toimintatavoista. Toimijoiden toive onkin, että lainsäädännöllä luodaan selvät puitteet sille, että viranomaisissa olisi alan kehityksen kannalta riittävät valmiudet käsitellä digitaalisia asiakirjoja ja yhteensovittaa omat prosessinsa alan yleisen kehityksen kanssa niin, etteivät hankkeet hidastu tai kohtaa ongelmia vanhanaikaisten viranomaisprosessien vuoksi. Käytännössä tämä tarkoittanee viranomaisten velvoittamista lainsäädännön keinoin ottamaan käyttöön digitaalisia prosesseja.

Tulevaisuuden toimintaympäristöön liittyen esille on nostettu myös ajatus siitä, että viranomaisprosessien yhteentoimivuuden kehittämistä tulisi vahvistaa lainsäädännöllä. Viranomaisten tietojärjestelmien heikon keskinäisen yhteentoimivuuden koetaan hidastavan prosesseja ja tätä kautta varastavan resursseja väärin asioihin. Tähän liittyen esimerkiksi niin sanottua yhden luvun -periaatetta on toivottu kirjattavaksi lakiin. Digitalisaation edistämisen ja toiminnan tehostamisen näkökulmasta pidetään tärkeänä sitä, että esimerkiksi lupa-asioissa yksi hakemus siirtyy viranomaiselta toiselle, ja että hallinnon asiakkaalle lupaprosessi toimisi yhdestä asiointipisteestä riippumatta siitä, kuinka moni viranomainen kyseistä asiaa prosessin aikana käsittelee. Uusi laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta vienee tältä osin kehitystä toivottuun suuntaan. (Ks. tarkemmin Jakso 6.4 Tiedon avoimuus ja tiedonhallinta.)

Vaikka viranomaistoiminnan koetaan monilta osin laahaavan kehityksestä jäljessä, on myös positiivisia kehitysaskelia havaittu. Esimerkiksi sähköisen rakennuslupaprosessin käyttöönotto osassa kuntia on vähentänyt paperin käsittelyä ja siten myös nopeuttanut prosesseja. Samalla monet kuitenkin kokevat ongelmallisena sen, ettei sähköistä lupapalvelua ole omaksuttu kaikkialla yhteisesti käyttöön, vaan osa rakennusvalvontaviranomaisista pyörittää prosesseja edelleen paperisena.

Olemassa olevien lainsäädännön asettamien vaatimusten lisäksi erilaiset viranomaistahojen laatimat alemman tason ohjeistukset koetaan digitalisaatiokehitystä hidastaviksi, mikäli ohjeistukset eivät tosiasiaa tue alustataloutta

taikka digitaalisten ratkaisujen käyttöönottoa.

6.13 SÄÄNTELYN MÄÄRÄ

Yhdeksi ydinongelmaksi on nostettu byrokratian ja sääntelyn määrä. Projektien eteenpäin vieminen todetaan sitä työläemmäksi, mitä enemmän hankkeisiin liittyy rakennusalan toimijoita. Erilaisten säännösten myötä projektiin saattaa liittyä huomattava joukko esimerkiksi erikoistuneita rakennuskonsultteja. Näin ollen projekteihin vaikuttaa joukko tahoja, jotka pyrkivät kukin täyttämään vain omat lainsäädännölliset velvoitteensa ja saavuttamaan näin omat intressinsä, ilman kokonaiskäsitystä käsillä olevasta hankkeesta.

Määräyksien paljous myös säikäyttää alalle pyrkiviä. Laajan sääntelyn koetaan niin ikään rajoittavan liiketoiminnan harjoittamista sekä tukahduttavan luovuutta. Tämä osaltaan vaikuttaa siihen, että uusien innovaatioiden jalkauttaminen koetaan haasteelliseksi. Vastuukysymyksistä johtuen määräyksiä myös tulkitaan tiukasti, mikä hidastaa projekteja ja kehitystä.

Uusi ja vanha sääntely koetaan keskenään ristiriitaiseksi. Samoin on havaittu, ettei siirtymäaikoina informoida riittävän selvästi, kuinka vanhoja määräyksiä noudattaen laadittuja suunnitelmia tulisi viedä eteenpäin uusien määräysten edellyttämällä tavalla. Koetaan, että toimintatavat vanhentuvat nopeasti, mikä vähentää motivaatiota kehittää uutta.

Holistisen otteen puuttuessa erikokoiset yritykset ajautuvat väistämättä eri arvoisiin asemiin. Pienet yritykset törmäävät uusia menetelmiä kokeillessaan määräyksien tulvaan tai vanhaan tulkintaan. Samanaikaisesti vastaavan innovaation markkinoille saattamista suunnittelevat suuret yritykset kykenevät suurempien resurssiensa ansiosta ratkaisemaan määräysten vaatimukset nopeammin. Toimijat ovatkin esittäneet, että sääntelyssä tulisi mahdollisesti pyrkiä selkeyteen siten, että myös vähemmän resursseja omaavilla pienyrityksillä on yhtäläinen mahdollisuus ratkaista lainsäädännön haasteet.

Lisää sääntelyä tietyille osa-alueille

Toisaalta keskusteluissa on myös noussut esiin suoranainen tarve sääntelylle. Yhtenä teemana on korostettu, että mikäli automatisaation käyttöönottoa ja tekoälyn hyödyntämistä ei turvata sääntelyn keinoin, moni toimija ei taloudellisten tai muiden syiden vuoksi ole valmis ottamaan älyteknologiaa käyttöön tai esimerkiksi varustamaan rakennusta digitaalisen kehityksen mahdollista-

valla tavalla.

Saatujen kokemusten mukaan tulisikin pohtia, olisiko lainsäädännön avulla syytä pyrkiä aktiivisemmin velvoittamaan toimijoita uuden teknologian käyttöönottoon sen sijaan, että jätetään kehittäminen vapaaehtoisuuden varaan. Lain ei ainakaan pitäisi velvoittaa tai kannustaa vanhojen menetelmien käyttöön silloin, kun markkinoilla on saatavilla digitaalinen vaihtoehto samalle menetelmälle.

Käydyissä keskusteluissa on noussut esiin muun muassa ehdotus siitä, että lainsäädännön avulla pakotettaisiin esimerkiksi älynsensoreiden lisäämiseen erityisesti julkisiin rakennuksiin. Teknologian avulla olisi mahdollista seurata muun muassa sisäilman laatua ja kosteustasoa, mikä puolestaan ehkäisisi sairauksia.

Niin ikään tekoälyyn ja sen sääntelyyn liittyvät kysymykset ovat olleet pinnalla. Jatkossa lainsäätäjän odotetaan kiinnittävän entistä enemmän huomiota datapohjaisiin palveluihin ja tekoälyn käytön sääntelyyn. Tekoälyn myötä alalle voidaan tuoda kilpailua ja uusia toimintatapoja, mutta sen hyödyntäminen asettaa haasteita prosessien läpinäkyvyydelle ja luotettavuudelle. Toisin sanoen koetaan, että lainsäädännöllä tulisi asettaa selvät puitteet tekoälyn hyödyntämiselle kiinteistö- ja rakennusalalla.

Verotuksesta ohjauskeino tehokkaampaan kiinteistöhallintaan?

Alalla koetaan, että muiden edellä esitettyjen huomioiden lisäksi olisi syytä pohtia laajemminkin erilaisia ohjauskeinoja sekä kannustin- ja sanktiomalleja digitalisaatiokehityksen vauhdittamiseksi. Toimijoita voitaisiin kannustaa hyödyntämään teknologian tarjoamia mahdollisuuksia esimerkiksi taloudellisten mekanismien avulla. Yksi mahdollisuus voisi olla verotuksen hyödyntäminen digitalisaatiokehityksen edistämiseksi muokkaamalla esimerkiksi kiinteistöveropohjaa niin, että siinä huomioitaisiin teknologian hyödyntäminen. Ohjausvaikutus voitaisiin toteuttaa esimerkiksi järjestelmällä, jossa verotushyödyistä pääsisivät nauttimaan uutta teknologiaa kiinteistöissään hyödyntävät tahot. Vastaavasti korkeampi verovelvollisuus lankeaisi sellaisille toimijoille, jotka eivät hyödyntäneet digitalisaatiota kiinteistökehityksen ja -hallinnan kaikissa vaiheissa.

6.14 MUUT HUOMIOT

Eräs klinikalle osoitettu kysymys koski pelastussuunnitelman ja räjähdysuonjousasiakirjojen kaltaisten turvallisuusdokumenttien muotoa. Näiden asiakirjojen käytettävyyden parantaminen ja niiden tuominen sähköisesti kaikkien helposti saataville on pitkälti sidoksissa asiakirjoille lainsäädännössä annettuihin vaatimuksiin. Kysymyksessä pohditutti erityisesti se, voidaanko turvallisuusdokumenteja esittää ns. one-pager -tyylillä hyödyntäen esimerkiksi pohja- tai asemapiirustuksia. Vaikka lainsäädäntö ei sinänsä aseta selkeää estettä esimerkiksi pelastussuunnitelman one-pager -esittämistavalle, on selvää, että voimassa olevan pelastuslain 15 §:ssä asetetut pelastussuunnitelman sisältövaatimukset tekevät dokumentin esittämisen uudella tavalla olennaiset tiedot tiivistäen ja näin turvallisuusdokumenttien käytettävyyden parantamisen digitaalisiin keinoin nykyisen sääntelyn puitteissa hyvin haasteelliseksi.

6.15 POSITIIVISTA PALAUTETTA

Useista pullonkauloiksi koetuista lainsäädännöllisistä kysymyksistä huolimatta Lakiklinikalle on osoitettu hankkeen aikana myös positiivista palautetta viimeaikaisista uudistuksista. Jo edellä mainitun sähköisen rakennuslupaprosessin ja sen käyttöönoton koetaan edistäneen kiinteistö- ja rakennusalan digitalisaatiota vähentämällä paperisia prosesseja. Positiivista palautetta on saatu myös sähköisen lupapalvelun käyttöliittymistä erityisesti tiettyjen järjestelmien osalta. Lisäksi positiivista palautetta hyvistä ja toimivista käyttöliittymistä on saanut esimerkiksi Arska-aineistotietopalvelu.

Sähköisen rakennuslupaprosessin lisäksi digitalisaatiota edistäväksi toiminnoksi koetaan sähköinen laskutus ja sen kehittyminen. Niin ikään Euroopan Unionin suunnalta tuleva paine digitalisaation lisäämiseksi nähdään toimijoiden keskuudessa tervetulleena. Esille on noussut ainakin yhteiskäyttöisiin paikkatietoihin ja paikkatietoinfrastruktuuriin tähtäävä niin sanottu INSPIRE-direktiivi (2007/2/EC). Sen koetaan selvästi helpottaneen paikkatietoaineistojen saatavuutta.

Jotkut toimijat ovat kokeneet myös, että julkisilla varoilla kerätyn aineiston käyttö on viime aikoina helpottunut. Tätä voidaan pitää erityisesti edellä jaksossa 6.4 esitettyjä, tiedon avoimuuteen liittyviä, huomioita silmällä pitäen erittäin positiivisena kehityssuuntana.

6.16 RATKAISUJA LAINSÄÄDÄNNÖLLISIIN ONGELMAKOHTIIN

Hankkeen aikana Lakiklinikka sai varsin vähän tietoa ja konkreettisia esimerkkejä siitä, miten toimijat käytännössä ovat ratkaisseet lainsäädännön asettamia haasteita. Lakiklinikan kyselyihin vastanneet toimijat tai neuvontapalvelua käyttäneet tahot eivät myöskään pääsääntöisesti pystyneet arvioimaan sitä, kuinka haastavia kohdatut ongelmat ovat olleet. Ne, jotka ongelmia omien hankkeidensa puitteissa olivat kohdanneet, myös pääsääntöisesti kokivat ongelmansa erittäin haastavaksi ja merkitykselliseksi.

Ongelmia on joissain tapauksissa pyritty ratkaisemaan esimerkiksi suhtautumalla säännöksiin laveasti. Toisaalta esimerkiksi henkilötietojen käsittelyä koskevia epäselvyyksiä on ratkaistu karsimalla henkilötietoja pois. Vaikka tämän kaltaiset ratkaisut ovat verrattain helposti toteutettavissa, ne koetaan epätydyttävänä, koska henkilötiedot sisältävät tärkeää dataa, jota olisi tarkoituksenmukaista pystyä siirtämään ja käsittelemään. Toisaalta eri hankkeet ovat tunnistaneet, että lainsäädännöllinen ongelma on ollut sellainen, että apua on pitänyt saada lakimieheltä. Tällaiset ongelmat ovat koskeneet erityisesti julkisia hankintoja mutta myös maanluovutusta, kaavoitusta sekä maanomistajien oikeuksia.

Alalla koetaan myös, että yksittäisten ongelmien ratkaiseminen ei ole kestävä tie. Saatujen huomioiden perusteella tällä hetkellä yksittäiset toimijat pyrkivät löytämään ns. laastareita yksittäisiin ongelmiin, kun kehityksen mahdollistamiseksi toimijoiden tulisi yhdessä pyrkiä löytämään kokonaisvaltaisia ja visionäärisiä ratkaisuja.

Varsin harvalukuiset tiedot lainsäädännöllisten ongelmien ratkaisemisesta kertonevatkin siitä, että useimmin lainsäädännöllinen este käytännössä estää tai ainakin merkittävästi hidastaa uusien toimintamallien käyttöönottoa – usein ainoaksi mahdolliseksi ratkaisuksi jää uusien toimintamallien mukauttaminen lainsäädännön vaatimusten mukaisiksi tai pidättäytyminen vanhoissa, lainsäädännön puitteissa hyväksytyiksi tiedetyissä toimintamalleissa. Lainsäädännön ongelmat jäävät siis toisin sanoen usein ratkaisematta tai ne joudutaan ratkaisemaan varsin epätydyttävällä tavalla – esimerkiksi uusista toimintamalleista luopumalla.





7. YHTEENVETO HANKKEESTA



7.1 LYHYT ANALYYSI TILANNEKUVASTA

Näkemyksemme mukaan KIRA-alan digitalisaatiokehitys on paljolti kiinni alan toimijoiden sekä viranomaisten asenteista ja halusta tehdä asioita uusia, digitaalisia, toimintatapoja hyödyntäen. Hankkeen aikana saadut palautteet ovat vahvistaneet jo hankkeen alkuvaiheessa esille tuotuja huomioita siitä, että KIRA-alan yleisen ilmapiirin tai viranomaistoiminnan ei koeta tukevan alan kehitystä halutulla tavalla. Samalla voidaan todeta, että KIRA-alan toimintaympäristössä on myös useita selkeästi lainsäädäntöön liittyviä haasteita, jotka hidastavat digitaalista kehitystä kiinteistö- ja rakennusallalla tai estävät sen kokonaan.

Lainsäädännöllisinä kehitystä hankaloittavinta tekijöinä esiin ovat nousseet muun muassa tietosuojaan liittyvät kysymykset, tekijänoikeudelliset asiat, kaavoitukseen ja muuhun maankäytön ohjaamiseen liittyvä sääntely sekä rakennuslupaprosessien toimivuus muuttuvassa toimintaympäristössä. Samoin lainsäätäjän toivotaan vastaisuudessa kiinnittävän erityistä huomiota esimerkiksi tiedon saatavuuteen avoimista lähteistä sekä tietomalleihin liittyviin juridisiin kysymyksiin. Myös lisääntynyt tietosuojasääntely sekä tiedon hallintaa koskevat kysymykset ylläpitävät epävarmuutta, joka pahimmillaan saattaa heijastua digitalisaatiota edistäviin hankkeisiin ja yritysten liiketoimintaan. Edelleen viranomaisprosessit ja viranomaistoiminnan ennakoitavuus ovat olleet kysymysten, yhteydenottojen ja keskustelujen aiheena toistuvasti.

Sääntely-ympäristöä tulisi tulevaisuudessa tarkastella siten, että avoimuutta voidaan edistää jatkossa kaikilla rakentamiseen ja kiinteistökehitykseen kuuluvilla toimialoilla. Tiedonkulun rajapintoja avaamalla olisi mahdollista saada aikaan uudenlaista tai kokonaan uutta liiketoimintaa. Viranomaisprosessit tulee saada yhtenäisiksi, ja yhteistyö viranomaisen sekä yksityisen sektorin välillä toimivammaksi kuntarajoista riippumatta. Datan omistamiseen ja oikeanlaiseen hallintaan kaivataan selkeitä toimintasuosituksia ja -käytäntöjä. Alan toimijat kokevat, että avoimuutta lisäämällä voidaan tehdä aitoa kehitystyötä yhteisten tavoitteiden eteen. Useiden käytyjen keskustelujen perusteella toimijat kokevat, että tulevaisuudessa tullaan yhä useammin törmäämään haastaviin tilanteisiin, kun kukaan ei tiedä, miten erilaisissa risteyskohdissa tulee toimia. Sääntely on puutteellista tai se ei vastaa liiketoiminnallisia tarpeita, eikä tulkintakäytäntöön ole mahdollista nojata päätöksenteon tukena.

Lainsäädäntö reagoi liian hitaasti toimialan muutokseen. Kehityksen tukemisen

sijasta lainsäädäntö ikään kuin velvoittaa roikkumaan vanhoissa toimintatavoissa. Yleisesti ongelmallisena koetaan lainsäätäjän heikko innovaatiohenkisyys sekä epävarmuus siitä, ymmärtääkö lainsäätäjä, kuinka voimakkaasti toimiala tulee lähitulevaisuudessa kehittymään. Kiinteistö- ja rakennusalan digitalisaatiota edistävät hankkeet ovat kokeneet myös digitalisaation negatiivisen puolen. Tämä tulee esille konkreettisimmin hankkeissa, joissa on hyödynnetty digitalisaatiota esimerkiksi älyllistämällä vanhaa rakennuskantaa. Kehityksen edetessä kovaa vauhtia on kuitenkin käynyt niin, että vasta muutama vuoden vanha teknologia on jo ollut vanhentunutta hankkeen valmistuessa. Toimintatapojen nopea vanhentuminen ei ehkä motivoi kaikkia kokeilemaan uusia menetelmiä, mikä entisestään lisää paineita lainsäätäjän toiminnalle.

Lainsäädännön tulisi ohjata ja osittain jopa pakottaa hyödyntämään digitaalisia prosesseja rakennetussa ympäristössä ja koko rakennuksen elinkaaren ajan. Kun lainsäädännöllä ei tällä hetkellä ole toivottua ohjausvaikutusta, on sekä alan toimijoiden että viranomaisten helpompi toimia rutiininomaisesti vanhoja toimintamalleja hyödyntäen. Samalla tulisi kuitenkin huomioida pienemmät hankkeet ja toimijat, joilla valmiutta digiprosesseihin ei välttämättä ole. Esimerkiksi kaavoituksen osalta toivotaan alusta loppuun sähköistä prosessia, joka lisäisi tehokkuutta ja kustannussäästöjä, madaltaisi osallistumiskynnystä ja tekisi vuorovaikutuksesta toimivampaa. Muun muassa kunnan jäsenten osallistumisen kaavoitusprosessiin tulisi olla mahdollista reaaliaikaisemmin digitaalisten kanavien kautta.

Alati monimutkaistuvassa toimintaympäristössä lainsäädännöltä toivotaan selkeyttä ja selvätulkintaisuutta. Toisaalta on noussut esille myös se, että lainsäädäntöä tulisi pyrkiä laatimaan joustavasti siten, että se ei jo ilmestyessään olisi vanhentunutta – esimerkiksi velvoittaminen toimimaan jollain tietyllä mallilla ei ole järkevää toimintamallien kehittyessä niin nopeasti. Käytännössä tämä tarkoittanee sitä, että lainsäädännössä ei tulisi määritellä ainoastaan yhtä tiettyä digitaalista toimintatapaa, vaan sillä tulee mahdollistaa myös uusien toimintamallien kokeileminen ja käyttöönotto. Lainsäädännössä asetetuilla vähimmäisvaatimuksilla tulisi varmistaa, että lainsäädäntö mahdollistaa uusien teknologioiden käytön.

Haastattelujen, Lakiklinikkaan tulleiden yhteydenottojen sekä muiden alan toimijoiden kanssa käytyjen keskustelujen perusteella vaikuttaisi siltä, että kaikki kohdatut, lainsäädäntöliittännäiset ongelmakohdat eivät aina johdu siitä, että

lainsäädäntö tarjoaisi liian vähän liikkumavaraa digitaalisten toimintamallien käyttöönottoon. Joissakin tilanteissa ongelma on liitettävissä lähemmin lainsäädännön vaikeatulkintaisuuteen ja siihen, että lainsäädännön asettamien vaatimusten sisältö ei aina näyntyä alan toimijoille täysin selvänä. Toisin sanoen on siis havaittavissa sellaisiakin tilanteita, joissa vaikeatulkintaista tai väärin ymmärrettyä lainsäädäntöä pidetään esteenä digitalisaatiokehitykselle, vaikka todellisuudessa itse lainsäädäntö ei kehitystä estäisikään.

7.2 LAINSÄÄDÄNNÖLLISTEN ONGELMAKOHTIEN PRIORISOINTI

Lakiklinikan varsinaisen neuvontapalvelun sulkeuduttua Lakiklinikka järjesti alan toimijoille suunnatun sähköinen äänestyksen (äänestysaika 4.-11.1.2019), jossa vastaajat saivat antaa äänensä niille ongelmille, jotka heidän mielestään eniten hidastavat KIRA-alan digitalisaatiokehitystä. Äänestyksessä pyydettiin valitsemaan kahdestakymmenestä Lakiklinikan palvelussa useimmiten esiin nousseesta lainsäädännöllisestä haasteesta viisi vastaajan mielestä eniten kehitystä hidastavaa vaihtoehtoa. Äänestyksessä saatiin lyhyessä ajassa kerättyä huomattava määrä ääniä ongelmien priorisoinnin tueksi. Äänestyksen tulokset on esitetty kuviossa 7.1.

Äänestyksen tulosten perusteella alan toimijat kokevat kaikkein suurimmaksi digitalisaation hidasteeksi tiedonhallintaan ja tiedon avoimuteen liittyvät kysymykset. Selvästi eniten ääniä keräsi ongelmakohtana se, että tiedon avoimuus, tiedon saatavuus ja avoimen tiedon ajantasaisuus eivät vastaa alan tarpeita (49% vastaajista). Nämä ongelmat voidaan liittää erityisesti edellä jaksossa 6.4 (Tiedon avoimuus ja tiedonhallinta) esitettyihin huomioihin. Toimijat kokevat, että erityisesti viranomaisen hallussa olevaa, myös liiketoiminnallisesti potentiaalista dataa pitäisi pystyä hyödyntämään nykyistä tehokkaammin ja avoimemmin. Toisaalta myös eri viranomaisten välisessä tiedon hallinnassa ja tiedon jakamisessa on runsaasti kehittämistä. Samoin toimijoiden mielestä keskeinen ongelma on se, että tiedonsiirron rajapinnat ovat epäselviä (39% vastaajista). Tämä ongelma koskenee siis paitsi julkista sektoria, myös yksityisten toimijoiden välisiä tiedonsiirron rajapintoja. Edelleen tiedonhallintaan liittyvänä ongelmana koetaan myös se, että eri tiedostomuotojen käytön hyväksyttävyyden ja tulevaisuus näyttäytyy epäselvänä (21% vastaajista).

Tiedonhallinta koetaan ongelmalliseksi myös taloyhtiömaailmassa, sillä äänestyksessä keräsi runsaasti ääniä myös väittämä siitä, että datan hallinta taloyhtiömaailmassa on epäselvää (30% vastaajista). Asunto-osakeyhtiöoikeudellisten

asioiden lisäksi tältä osin arvioitavaksi tulevat myös tekijänoikeudelliset asiat (jakso 6.7 Tekijänoikeudet), sillä esimerkiksi rakentamisen aikaisen datan – kuten tietomallien – hyödyntäminen taloyhtiössä voidaan kokea hankalaksi nimenomaan tekijänoikeuksiin liittyvien epäselvyyksien vuoksi. Tiedonhallinnallisiin kysymyksiin on monilta osin liitettävissä myös tietosuojasääntely (jakso 6.8 Tietosuoja), sillä sen aiheuttaman epävarmuuden koetaan hankaloittavan tiedon jakamista ja hyödyntämistä.

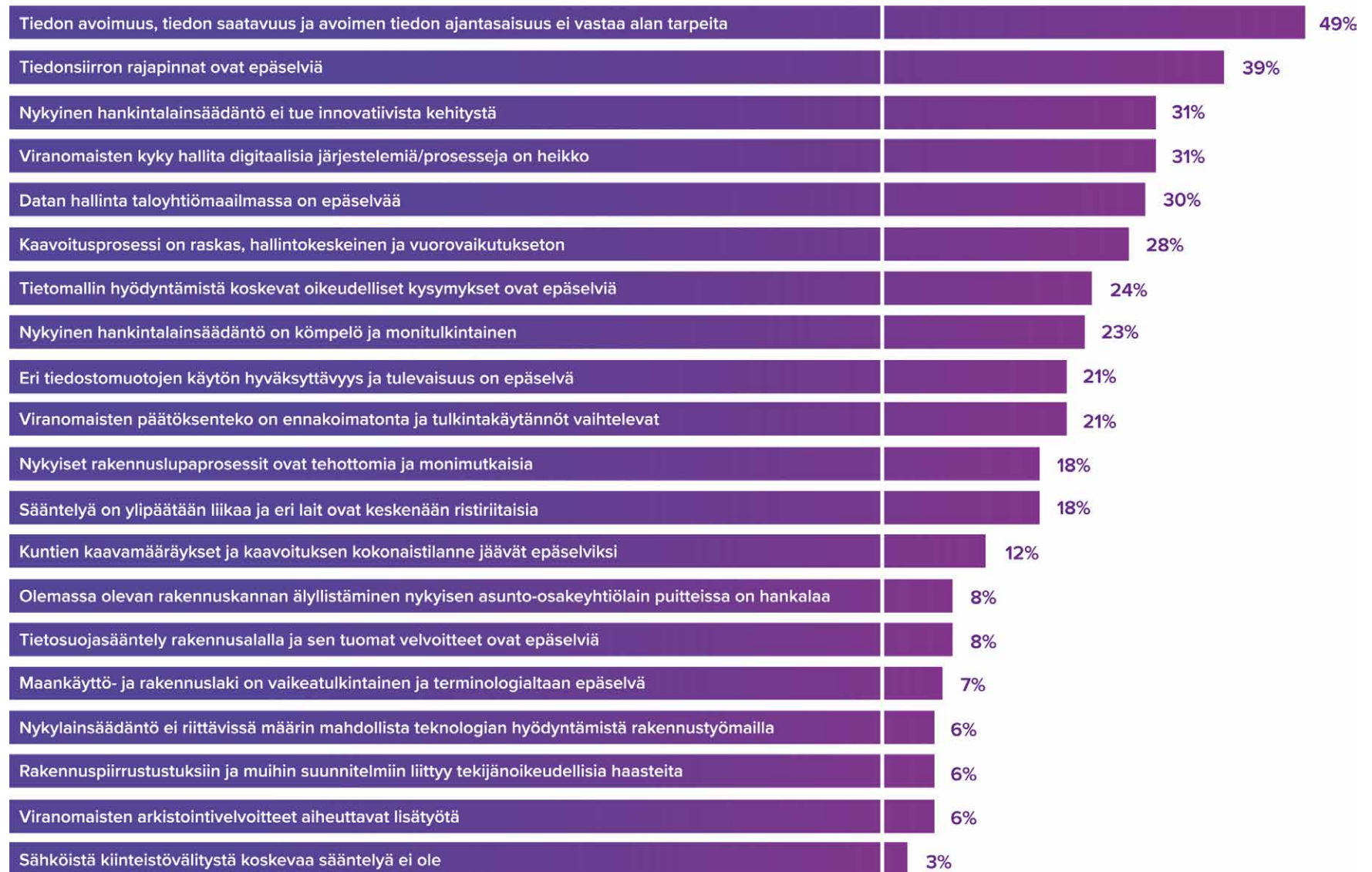
Maankäytön suunnittelua koskevan sääntelyn osalta nykyisen kaavoitusprosessin raskaus, hitaus ja vuorovaikutuksettomuus keräsi äänestyksessä runsaasti ääniä (28% vastaajista). Kuten edellä jaksossa 6.6 (Maankäytön suunnittelu) on tuotu esiin, toimijat kokevat, että kaavoitusprosessin sähköistämällä ja digitaalisia työkaluja hyödyntämällä kaavoituksesta olisi mahdollista saada nykyistä vuorovaikutuksellisempaa ja jouhevampaa.

Viranomaistoimintaa ja viranomaisten resursseja koskevat ongelmakohdat keräsivät äänestyksessä myös runsaasti ääniä. Tältä osin keskeisenä ongelmana nähtiin se, että viranomaisten kyky hallita digitaalisia järjestelmiä/prosesseja on heikko (31% vastaajista). Myös viranomaisten päätöksenteon ennakoimattomuus ja tulkintakäytännön vaihtelevuus oli äänestäjien mielestä keskeinen hidaste KIRA-alan digitalisaatiolle (21% vastaajista). Nämä tulokset voidaan linkittää erityisesti jaksossa 6.12 esille tuotuihin huomioihin – toimijat ovat olleet tyytymättömiä esimerkiksi rakennusvalvontojen valmiuteen käsitellä rakentamisen tietomalleja.

Myös hankintalainsäädäntöön liittyvät ongelmakohdat nousivat selvästi esille äänestyksen tuloksissa. Äänestyksen perusteella toimijat nostavat keskeiseksi hidasteeksi sen, että nykyinen hankintalainsäädäntö ei tarpeeksi tue innovatiivista kehitystä (31% vastaajista). Lisäksi hankintalainsäädännön kömpelyys ja monitulkintaisuus on toimijoiden näkökulmasta priorisoitava este digitalisaatiokehitykselle (23% vastaajista). Tältä osin äänestyksen tulokset voitaneen liittää aiemmin jaksossa 6.3 Julkisia hankintoja koskeva sääntely esitettyihin huomioihin – toimijoiden näkökulmasta nykyinen hankintalainsäädäntö korostaa liiaksi hintaa tarjousten vertailuperusteena, kun sillä päinvastoin tulisi olla innovaatioita edistävä vaikutus. Reilusti ääniä keräsi myös huomio siitä, että tietomallin hyödyntämistä koskevat oikeudelliset kysymykset ovat epäselviä (24% vastaajista). Tämä huomio on liitettävissä tekijänoikeuksiin (jakso 6.7 Tekijänoikeudet), sillä toimijoilta saatujen huomioiden perusteella alan toimijat

KUVIO 7.1 MIKÄ HIDASTAA RAKENNUSALAN DIGITALISAATIOTA ENITEN? -ÄÄNESTYS (2019)

Kysely toteutettiin sähköisenä kyselynä 4.1-11.1.2019 välisenä aikana. Vastaajia pyydettiin valitsemaan kahdestakymmenestä Lakiklinikan toiminnan aikana useimmiten esiin nousseesta lainsäädännöllisestä haasteesta viisi vastaajan mielestä eniten KIRA-alan digitalisaation kehitystä hidastavaa vaihtoehtoa.



■ = prosenttia vastaajista (%), n= 86

pitävät erityisen tärkeänä sitä, että immateriaalioikeuksien suojaamisen ohella lainsäädäntötyössä huomiota kiinnitettäisiin nykyistä enemmän myös tietomallien ja sen esimerkiksi kiinteistönhallinnalle tarjoamien mahdollisuuksien tehokkaaseen hyödyntämiseen.

7.3 YHTEENVETO LAKIKLINIKKA-PALVELUSTA

Lakiklinikan-palvelun käynnistyminen oli onnistunut ja lainsäädännöllisten ongelmakohtien kartoittaminen lähti etenemään hyvin heti palvelun käynnistyttyä. Jo heti alkuvaiheessa kuitenkin tunnistettiin kehityskohtena tarve lisätä palvelun näkyvyyttä. Palvelun luonteen vuoksi oli merkittävää, että mahdollisimman laaja joukko tuntee sen ja osaa hyödyntää sitä. Tavoitteena on ollut toimia koko hankkeen ajan mahdollisimman aktiivisesti monella eri tasolla ja eri kanavissa, jotta saadaan kerättyä kaikki olennaisen tieto regulaatioympäristöstä tilannekuvan tueksi. Näkyvyyden lisäämisestä on kerrottu aiemmin kohdassa 2.6 Näkyvyys ja kanavat.

Käyttäjillä oli mahdollisuus saada juridista neuvontaa sekä ilmiäntä havaittuja ongelmia puhelimitse, sähköpostitse sekä internetsivujen ilmiäntö-toiminnon kautta. Tämän lisäksi ongelmia ja havaintoja oli mahdollista nostaa esiin erilaisissa keskustelutilaisuuksissa. Lakiklinikan tiimi oli myös aktiivisesti yhteydessä alan toimijoihin sähköpostitse ja puhelimitse. Tämän lisäksi keskustelua pyrittiin lisäämään sosiaalisen median avulla ja olemalla läsnä puhumassa tai muutoin osallistumassa alan tapahtumissa. Suora keskusteluyhteys ja läsnäolo alan tapahtumissa oli tärkeää, sillä sitä kautta alan toimijat rohkaistuivat käyttämään palvelua. Oli selvästi havaittavissa, että etenkin asiantuntijapuheenvuorot tilaisuuksissa sekä toisaalta aktiivinen toiminta sosiaalisessa mediassa edesauttoivat alan toimijoita käyttämään Lakiklinikka-palvelua.

Juridisen palvelun lisäksi olemme pyrkineet hankkeen aikana keräämään palautetta Lakiklinikka-tyyppisestä palvelumallista. Lakiklinikan toimintamalli on lähestymistapana uusi ja vastaavanlaista hanketta ei tietojemme mukaan ole toteutettu aiemmin. Havaintojemme perusteella voidaan todeta, että huomioiden kerääminen on ollut kaikkein toimivinta Lakiklinikan organisoimissa keskustelutilaisuuksissa. Yksi palvelun toteuttamisen konkreettisimmista haasteista oli saada verraten lyhyen ajan sisällä tieto palvelusta mahdollisimman laajalle joukolle ja tätä kautta palvelulle lisää käyttäjiä. Olennaista palvelun onnistumisen kannalta on näkyvyys sekä se, että neuvontapalvelun kautta tulee tasaisesti yhteydenottoja suoraan alan toimijoilta. Jotta tämä tavoite toteutuu, on kontak-

toitava laajasti alan toimijoita sekä huolehdittava, että näkyvyys digitaalisissa kanavissa on jatkuvaa. Uskomme, että mikäli palvelu olisi jatkunut pidempään, olisi sen käyttöaste myös jatkanut kasvuaan, ja näin myös palautetta olisi saatu vielä laajemmalta joukolta. Lisää Lakiklinikan keräämästä palautteesta kohdassa 5. Palautteet.

7.4 YHTEENVETO LAKIKLINIKKA-PALVELUN KÄYTTÄJISTÄ

Kaikkiaan Lakiklinikan neuvontapalvelun ja ilmiäntö-toiminnon kautta tulleista yhteydenotoista noin 42 prosenttia tuli yksityisen sektorin toimijoilta. Käytännössä kaikki em. toimintojen kautta Lakiklinikkaan yhteyttä ottaneet yksityisen sektorin yrityksen edustivat kokoluokaltaan pk-yrityksiä. Yksityiseltä sektorilta tulleissa kysymyksissä ja ilmiäntöissä suosittuja aiheita olivat esimerkiksi rakennuslupiin liittyvät oikeudelliset kysymykset, rakennuspiirustusten tekijänoikeudet sekä viranomaistoiminnan ennakoimattomuus. Huomioita ja kysymyksiä saatiin tältä käyttäjäryhmältä myös esimerkiksi tietosuoja-asetuksen soveltumiseen, sähköisiin välityspalveluihin sekä turvallisuusasiakirjoihin liittyvään lainsäädäntöön liittyen.

Noin 58 prosenttia saaduista huomioista ja kysymyksistä tuli puolestaan julkisen sektorin toimijoilta. Yhteydenottoja tuli muun muassa kunnallisilta viranomaisilta, ministeriöstä ja valtion tutkimus- ja asiantuntijalaitoksilta. Julkiselta sektorilta saaduista yhteydenotoista suuri osa koski maankäytön ja rakentamisen sääntelyä ja tältä osin teemoina esiintyivät kaavoituksen ja muun alueidenkäytön suunnittelun lisäksi esimerkiksi rakennusluvut, MRL:n terminologia sekä MRL:n mukaisten päätösten julkipano. Muita julkiselta sektorilta tulleissa yhteydenotoissa käsiteltyjä aiheita olivat esimerkiksi BIM-malleihin ja joukkoistamiseen liittyvät tekijänoikeudet, tietosuojasääntely ja sähköisistä asiakirjoista perittävät maksut. Lakiklinikan tekemistä haastatteluista enin osa kohdistui yksityisen sektorin toimijoihin. Haastatteluissa selkeästi useimmin esille nousut teema oli viranomaistoiminta ja sen ennakoimattomuus. Muista haastatteluista useampaan otteeseen esille nousseista aiheista voidaan mainita esimerkiksi julkisia hankintoja koskeva sääntely, tietosuojasääntely sekä datan avoimuus ja tiedonhallinta. Muiden Lakiklinikan aiheen tiimoilta käymien keskustelujen osalta voidaan yleisellä tasolla todeta, että keskusteluja on käyty yhtä lailla sekä yksityisen että julkisen sektorin toimijoiden kanssa. Näin ollen voitaneen yhteenvetona todeta, että Lakiklinikalle hankkeen aikana osoitettu tieto jakautuu kaiken kaikkiaan melko tasapuolisesti yksityisen ja julkisen sektorin välillä.

**KIITOS KAIKILLE TYÖRYHMÄN JÄSENILLE, YHTEISTYÖKUMPPANEILLE, SIDOSRYHMILLE,
KIRA-DIGI -HANKELAISILLE, LAKIKLINIKAN TAPAHTUMIIN OSALLISTUNEILLE JA
YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE ONNISTUNEESTA HANKKEESTA.**

LAKIKLINIKAN TYÖRYHMÄN JÄSENET

Robin Eklund
Tuija Hirvonen
Jukka Jaakkola
Tapio Kivioja

Ville Kukkonen
Petra Lahtinen
Riitu Lehtinen
Aleksi Lundén

Katriina Myllymäki
Aleksi Mäenpää
Kimmo Oila
Helena Pirhonen

Saara Ryhtä
Iikka Sainio
Salla Sofia Vartiainen
Ville Välimaa

LEXIA



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

LIITE 1.

TILANNEKUVAN TAUSTA-AINEISTO

Tässä liitteessä on esitetty kaikki Lakiklinikan neuvontapalveluun osoitetut kysymykset vastauksineen (osio L 1.1), Lakiklinikalle osoitetut ilmiannot, priorisointiäänestyksessä (tammikuu 2019) saadut avoimet vastaukset sekä ympäristöministeriön otakantaa.fi palstalla esitetyt huomiot digitalisaatiota hidastavasta tai sen estävästä sääntelystä (osio L 1.2). Kaikki kysymykset ovat stilisoituja. Lisäksi ilmiantojen ja avointen vastausten osalta on kirjoitusasua saatettu muokata kuitenkin siten, että alkuperäisen viestin sisältö ei ole muuttunut.

Tässä liitteessä esitettyjen kysymysten ja huomioiden lisäksi Lakiklinikka on toiminta-aikanaan saanut myös useita muita kanavia pitkin huomattavan määrän tietoa lainsäädännöllisistä ongelmakohtista ja digitalisaation hidasteista. Erilaisista tiedonkeruutavoista on kerrottu tarkemmin varsinaisessa loppuraportissa, kohdassa 2. Lakiklinikka palveluna ja kohdassa 3. Haastattelut. Kaikkea kerättyä tietoa on käytetty loppuraportin tilannekuvan laatimisen taustana aineistona eikä tässä liitteessä ole siten tyhjentävästi voitu esittää kaikkea alan toimijoilta saatua informaatiota, jota loppuraportin tilannekuvan laatimisen tukena on käytetty.

L 1.1. NEUVONTAPALVELUN KYSYMYKSET VASTAUKSINEEN

Kysymys:

Miten BIM-malli, jos se tulee rakennuslupaprosessiin ja siitä johdetaan paikkatietokohde (GIS); voidaanko se tehdä ilman kyseisen BIM-mallin tekijän lupaa?

Vastaus:

Asian tarkastelu pohjautuu immateriaalioikeuksia koskevan lainsäädännön arviointiin. Tässä tapauksessa arvioitavaksi tulee ensi sijassa se, kuuluuko rakentamisen tietomalli (BIM) tekijänoikeuslaissa tarkoitettujen, tekijänoikeussuojaa saavien teosten piiriin. Tekijänoikeuslainsäädäntö ei tarjoa suoraa vastausta tähän kysymykseen.

Tekijänoikeuslain mukaan esimerkiksi rakennustaiteen teos on tekijänoikeudella suojattava teos. Jotta tietomalliin tulisi sovellettavaksi tekijänoikeuslaki, sen täytyy kuitenkin ylittää ns. teoskynnys, eli ylittää teostasoon. Suojaa saadakseen tietomallin tulee siis olla tekijänsä luovan työn omaperäinen tulos. Yksiselitteis-

tä ja yleisluontoista vastausta BIM-tietomallien kuulumisesta tekijänoikeuslain soveltamisalaan ei voida antaa, vaan käytännössä asiaa on arvioitava aina erikseen kunkin tietomallin ominaisuuksien perusteella. Mikäli malli ilmentää itenäisyyttä ja omaperäisyyttä, voidaan sille antaa tekijänoikeussuojaa. Jos taas mallin ei katsota luovan mitään itsenäistä ja omaperäistä, ei tekijällekään synny tekijänoikeutta kyseiseen tietomalliin. Vertailukohtana voidaan todeta, että korkein oikeus on eräässä ratkaisussaan todennut arkkitehdin suunnitelmien jäävän tekijänoikeussuojan ulkopuolelle, kun se ei arkkitehtonisilta elementeiltään tai muutoinkaan kokonaisuutena ollut riittävän itsenäinen ja omaperäinen. Mikäli tietomallin katsotaan kuuluvan tekijänoikeuslain soveltamisalaan ja ylittävän teoskynnys, on mallin tekijällä, tai muulla tekijänoikeuden senhetkiselä haltijalla, lähtökohtaisesti yksinoikeus päättää mallinsa käytöstä, eikä muilla tahoilla ole oikeutta hyödyntää mallia ilman tekijän lupaa. Paikkatietokohteen johtaminen rakentamisen tietomallista voitaneen lukea tietomallin hyödyntämiseksi, eli näin ollen toimenpiteelle tarvittaisiin tietomallin tekijänoikeuden haltijan lupa. Mikäli taas tietomalli ei ylitä tekijänoikeuslain tarkoittamalta teokselta vaadittavaa teoskynnystä, ei mallin tekijä saa tietomallille tekijänoikeussuojaa eikä näin ollen oikeudenhaltijan lupaa paikkatietokohteen johtamiseen tarvittaisi.

Mikäli paikkatietokohde kuitenkin on määritelty suppeasti (sisältäen esimerkiksi vain katuosoitteen tai kiinteistötunnisteen), kyse ei ole tietomallin kopioinnista, vaan tietomallin sisältämien yksittäisten tietojen hyödyntämisestä. Tällainen hyödyntäminen ei edellytä tietomallin tekijänoikeuden haltijan lupaa. Poikkeuksena on tilanne, jossa hyödyntäminen koskee lukuisia tietomallin sisältämiä yksittäisiä tietoja, sillä tällaisten tietojen voidaan katsoa muodostavan luettelon, joka saa suojaa kopiointia vastaan tekijänoikeuslain mukaisen luettelosuojan perusteella. Arviointi on siten tehtävä erikseen tietomallin teosluonteen osalta ja paikkatietokohteen sisältämien viittausten osalta.

Kysymys:

Onko asunnon pitkäaikaiseen vuokraamiseen tähtäävän digitaalisen vuokranvälityspalvelun tarjoaminen kiinteistöjen ja vuokrahuoneiden välityksestä annetun lain tarkoittamaa välitystoimintaa?

Vastaus:

Jotta toiminta katsotaan Kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välittämisestä an-

netun lain (15.12.2000/1074, välityslaki) sääntelemäksi toiminnaksi, tulee toiminnan a) harjoittajan olla lain 2 §:n tarkoittama välitysluokka, ja b) täyttää 1 §:n soveltamisedellytykset.

Välitysluokalla tarkoitetaan sitä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen saattaa sopijapuolet kosketuksiin toistensa kanssa välityskohdetta koskevan kaupan, vaihdon tai vuokrasopimuksen taikka muun käyttöoikeuden luovutussopimuksen aikaansaamiseksi. Olennaista on, että toiminnan tarkoituksena on tulon (kuten välityspalkkio) tai muun taloudellisen hyödyn tavoittelu – merkitystä ei siis ole sillä, tuottaako toiminta tosiasiallisesti voittoa. Lain soveltumisen kannalta merkitystä ei ole myöskään sillä, onko välitystoiminnan harjoittaja luonnollinen henkilö vai oikeushenkilö.

Kysymyksen perusteella tarkoituksena ilmeisesti on siis saattaa vuokranantaja ja vuokralainen kosketuksiin digitaalisen palvelualueen avulla. Välitysluokan määritelmässä (2 §) ei ole suljettu pois sellaisia toimijoita, jotka saattavat sopijapuolet kosketuksiin digitaalisen palvelun avulla. Näin ollen katsomme, että mikäli toiminnan tavoitteena on voiton tuottaminen (esim. välityspalkkioiden tai muiden maksujen/palkkioiden avulla), on palvelun tarjoaja välityslain 2 §:n tarkoittama välitysluokka.

Välityslain soveltuminen yksittäisiin toimeksiantoihin riippuu lain 1 §:n perusteella lähtökohtaisesti siitä, a) kuuluuko välitettävä kohde vuokranantajan elinkeinotoimintaan ja b) hankkiiko vuokralainen huoneiston elinkeinotoimintaansa varten. On kuitenkin huomioitava, että vaikka vuokrakohde kuuluisi toimeksiantajana olevan vuokranantajan elinkeinotoimintaan ja välityslakia ei näin ollen sovelleta vuokranantajan ja välitysluokan väliseen toimeksiantosopimukseen, voi välityslaki kuitenkin tulla sovellettavaksi suhteessa toimeksiantajan vastapuolena olevaan vuokralaiseen, mikäli tämä vuokraa kohteen muuhun tarkoitukseen kuin elinkeinotoimintaansa varten.

Välityslakiin liittyy läheisesti myös laki kiinteistönvälitysluokista ja vuokrahuoneiston välitysluokista (15.12.2000/1075, välitysluokalaki). Kyseisen lain 1 §:n mukaan kiinteistönvälitykseksi katsotaan mm. sellainen toiminta, jossa voiton tavoittelemistarkoituksessa (esim. välityspalkkiot) saatetaan sopijapuolet kosketuksiin vuokrasopimuksen aikaansaamiseksi. Välitysluokan soveltumisen osalta merkitystä ei ole sillä, kuuluuko vuokrattava kohde sopijapuolten elinkeinotoimintaan vai ei. Koska tämänkään lain piiristä ei ole suljettu pois sellais-

ta toimintaa, jossa palvelu järjestetään digitaalisella alustalla, soveltuu myös tämä laki kysymyksessä tarkoitettuun toimintaan. Laista seuraa esimerkiksi välitysluokan rekisteröintiä sekä vuokranvälitysluokan vastaavan hoitajan kelpoisuusvaatimuksia koskevia velvoitteita.

Kysymys:

Turvallisuusdokumenttien, kuten pelastussuunnitelman tai räjähdysuojausasiakirjan käytettävyyden parantaminen. Ovatko nämä dokumentit esitettävissä ns. one-pager -lähestymistavan avulla, jossa pitkän dokumentin sijasta olennaiset tiedot tiivistetään (yleensä pohjapiirustusta tai asemapiirustusta hyödyntäen) yhdelle sivulle. Millaisia rajoituksia tai mahdollisuuksia lainsäädäntö antaa tällä hetkellä sekä Suomessa että muualla Euroopassa näiden dokumenttien muokkaamiseen käytettävämpään suuntaan?

Vastaus:

Räjähdysuojausasiakirjan laatimisvelvollisuus perustuu direktiiviin 1999/92/EY. Myös pelastussuunnitelman osalta on annettu EU-lainsäädäntöä (direktiivi 2012/18/EU), tosin vain pelastuslaitoksen laatimisvastuulla olevaa ulkoista pelastussuunnitelmaa koskien. Vaikka direktiiveillä pyritään EU:n jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseen, ne yleisesti ottaen säätävät ainoastaan vähimmäistason, joka jäsenvaltioiden tulee saavuttaa. Siten kansallisten lainsäädäntöjen välillä saattaa olla merkittäviäkin eroja, mistä johtuen voimme ottaa kantaa ainoastaan kotimaiseen lainsäädäntöön.

Pelastussuunnitelman laatimisvelvollisuudesta ja sen sisällöstä säädetään pelastuslaissa sekä valtioneuvoston asetuksessa pelastustoimesta. Pelastussuunnitelmassa tulee olla selostus mm. vaarojen ja riskien arvioinnin johtopäätelmistä, rakennuksen ja toiminnassa käytettävien tilojen turvallisuusjärjestelyistä sekä asukkaille ja muille henkilöille annettavista ohjeista onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja onnettomuus- ja vaaratilanteissa toimimiseksi.

Tietojen esittämistapaa ei sen sijaan ole määrätty. Pelastussuunnitelma tulee pystyä esittämään esimerkiksi alueelliselle palolaitokselle palotarkastuksen yhteydessä. Pelastussuunnitelma on pidettävä ajan tasalla, joten sen tulee olla muokattavissa. Lisäksi on huomioitava alueellisen pelastuslaitoksen ylläpitämä valvontarekisteri, johon pelastussuunnitelmia saadaan lain mukaan tallentaa: one-pager -mallisen pelastussuunnitelman tulee olla tallennettavissa rekisteriin.

Lähtökohtaisesti pelastussuunnitelma voidaan toteuttaa one-pager -lähestymistavalla, kunhan se sisältää lain edellyttämät tiedot ja on käytettävissä ja muokattavissa edellä mainitulla tavalla.

Räjähdyssuojausasiakirjasta puolestaan säädetään laissa vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta sekä valtioneuvoston asetuksessa räjähdyskelpoisten ilmaseosten työntekijöille aiheuttaman vaaran torjunnasta. Se on laadittava ennen sellaisen työn aloittamista, jossa saattaa esiintyä räjähdyskelpoisten ilmaseoksien aiheuttamia vaaroja. Asiakirjaa on tarkistettava, jos työskentelytilaa, työvälineitä tai työjärjestelyjä muutetaan olennaisesti. Räjähdyssuojausasiakirja voi olla joko itsenäinen asiakirja tai osana muuta työpaikalla laadittavaa turvallisuusasiakirjaa. Siten se voidaan esimerkiksi liittää osaksi pelastussuunnitelmaa.

Räjähdyssuojausasiakirjan tulee sisältää selvitys mm. räjähdysvaaran arvioinnista, räjähdysvaaran luokittelusta tiloittain ja tilojen merkinnästä, laitteiden asianmukaisuudesta, työvälineiden turvallisen käytön valvonnasta sekä suojaustoimenpiteiden toteuttamisesta. Asiakirjan tulee olla muokattavissa ja esitettävissä mahdollisessa viranomaistarkastuksessa. Tarkempia muotomääräyksiä ei räjähdysuojausasiakirjalle ole annettu. One-pager -tapa on räjähdysuojausasiakirjankin osalta hyväksyttävä tekniikka, edellyttäen luonnollisesti, että asiakirja sisältää kaikki lain vaatimat tiedot ja että se on muokattavissa ja esitettävissä viranomaisille.

Kysymys:

Miten sähköistä asiointia viranomaisissa koskeva lainsäädäntö suhtautuu vaihtelevaan käytäntöön kuntien välillä liittyen päätöisasiakirjan manuaaliseen allekirjoittamiseen? Osa kunnista pitää riittävänä, että arkistoidaan päätösdokumentti, joka saadaan sähköisestä päätöksentekojärjestelmästä sellaisenaan ja lähetetään korkeintaan tiedoksiantona allekirjoitettu päätösote asiakkaalle. Osa kokee tarpeelliseksi tulostaa dokumentti, allekirjoittaa se ja skannata uudestaan arkistoitavaksi, jotkut kunnat taas tyytyvät arkistomaan dokumentin paperisena.

Vastaus:

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 16 § toteaa, että päätöisasiakirja voidaan allekirjoittaa sähköisesti. Viranomaisen on allekirjoitettava asiakirja kehittyneellä sähköisellä allekirjoituksella tai muuten sellaisella

tavalla, että asiakirjan alkuperäisyydestä ja eheydestä voidaan varmistua. Lain 21 §:n mukaan sähköinen asiakirja on arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan myöhemmin osoittaa.

Tähän liittyy vielä mainitun lain 17 §, jonka mukaan asianosaisella on päätöisasiakirjassa olevan viranomaisen sähköisen allekirjoituksen voimassaoloajan päätyttyä oikeus pyynnöstä saada maksutta päätöisasiakirjan jäljennös. Lain esitöissä on nimittäin selvitetty (vuonna 2002), että silloiset sähköiset allekirjoitukset olivat aina voimassa vain jonkun tietyn ajan, esim. kolme vuotta, jonka ajan varmenne oli voimassa.

Lähtökohtaisesti pelkästään sähköisesti allekirjoitettu asiakirja on riittävä, kunhan se voidaan arkistoida niin, että sen alkuperäisyys ja sisällön muuttumattomuus voidaan osoittaa. Tämä edellyttää esimerkiksi, että sähköinen allekirjoitus ei vanhene. Riippuu sähköisen allekirjoituksen kirjaamistavasta, tarvitseeko erillistä manuaalista kappaletta laatia. Varsinaisesti laki ei tosin edellytä, että paperiarkistossa on oltava manuaalisesti allekirjoitettu versio, kunhan virallinen sähköisesti tai manuaalisesti allekirjoitettu päätös on saatavissa sähköisen allekirjoituksen voimassaoloajan päätyttyä. Allekirjoitusmenetelmät ovat kehittyneet vuodesta 2002, joten merkityksellistä on se, millainen sähköinen allekirjoitustapa on käytössä.

Toisin sanoen manuaalista allekirjoitettua paperia ei tarvita, jos sähköinen päätös voidaan arkistoida luotettavasti niin, että siitä saadaan aina jäljennös myöhemmin.

Kysymys:

Digitoituja rakennusvalvonnan asiakirjoja myydään monessa kunnassa/kaupungissa suoraan netissä esim. hintaan 5 €/ asiakirja. Julkisuuslaissa on käsittääkseni kohta, jossa todetaan, että mikäli asiakirja on sähköisessä muodossa ja helposti luovutettavissa tulee se antaa ilmaiseksi. Kuinka on perusteltavissa tuo 5€ hinta netistä ostettaessa ja onko dokumentti kuitenkin annettava ilmaiseksi, jos asiakas sitä pyytää esim. sähköpostilla?

Vastaus:

Perustuslain turvaamaan julkista asiakirjaa koskevaan tiedonsaantioikeuteen katsotaan sisältyvän se, ettei oikeuden käyttämisestä aiheudu kuluja. Siten pääsääntö on, että tiedonsaanti viranomaisen asiakirjoista on maksutonta.

Periaate ei kuitenkaan ole poikkeukseton. Julkisuuslaissa säädetään julkisten asiakirjojen toimittamisesta perittävistä maksuista. Lakia sovelletaan myös kuntaan ja sen toimielimiin, mukaan lukien rakennusvalvontaviranomaiset.

Kun asiakirja ei ole valmiiksi sähköisessä muodossa, on maksun periminen sallittua. Rakennusvalvontaviranomaisen säilyttämät paperiset asiakirjat, kuten kartat ja rakennuspiirustukset, ovat usein A4-kokoa isompia. Tällaisten asiakirjojen muuttaminen sähköiseen muotoon sähköpostitse lähettämistä varten aiheuttaa viranomaiselle ylimääräisiä kustannuksia, joista maksun periminen on julkisuuslain mukaan sallittua. Maksu ei saa olla suurempi kuin ne tosiasialliset kustannukset, joita viranomaiselle asiakirjan toimittamisesta aiheutuu. Asiakirjasta ei sen sijaan peritä maksua silloin, kun julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse.

Lisäksi tulee huomata, että kunta on saattanut myös ulkoistaa kuntalain 9 §:n sallimissa rajoissa rakennuspiirustusten sähköisen hallinnoinnin, arkistoinnin ja luovutuksen yksityiselle palvelun tarjoajalle, jolloin palvelua tarjoaa joku muu kuin kunta itse.

Kysymys:

Pyydämme internetissä julkaistavan 3D-palvelun kautta rakennusten valokuvia yksityishenkilöiltä. Jos anonymi henkilö lähettää valokuvan, voidaanko sitä käyttää 3D-rakennuksen julkisivun määrittämisessä, vai tuleeeko kuvälähteen olla aina tiedossa? 3D-rakennukset julkaistaan internetissä. Jos kuvälähde pitää tietää, tarkoittaa se sitä, että joukkoistusta voidaan tehdä vain, jos käyttäjä kirjautuu palveluun.

Vastaus:

Joukkoistamisen myötä saatujen tietojen käyttöön liittyvää erityislainsäädäntöä ei ole. Mikään laki ei myöskään lähtökohtaisesti vaadi kuvan lähettäjän tunnistamista. Joukkoistamiseen tältä osin liittyy lähinnä tekijänoikeudellisia kysymyksiä. Rakennuksesta valokuvan ottavalla henkilöllä nimittäin on yksinomainen oikeus määrätä valokuvasta muuttamattomana tai muutettuna tekijänoikeuslain 49 a §:n mukaisesti. Jos valokuvaa aiotaan käyttää 3D-rakennuksen julkisivun määrittämisessä, täytyy kuvaajalta saada lupa sen käyttämiseen. Kuvaaja voi luovuttaa kokonaan tai osittain tekijänoikeutensa sopimuksella.

Tekijänoikeuslain 28 §:n mukaan se, jolle tekijänoikeus on luovutettu, ei saa

muuttaa teosta eikä luovuttaa oikeutta toiselle, ellei toisin ole sovittu. Kun yksityishenkilöiden ottamia valokuvia on tarkoitus käyttää muutettuina 3D-mallintamisen pohjana ja tarjota kuvien avulla tuotettua palvelua yleisölle, tulee myös sopia muuttamis- ja edelleenluovutusosoikeuden siirtymisestä. Tästä johtuen tulee varmistaa, että ladatessaan kuvan palveluun valokuvaaja luovuttaa vähintään valokuvan käyttöoikeuden muuntelu- ja edelleenluovutusosoikeuksineen. Mahdollisuus suostumuksen antamiseen lienee helposti sisällytettävissä kirjautumista vaativaan sähköiseen palveluun.

Mikäli kuvia kerätään myös palveluun rekisteröitymättömiltä henkilöiltä, on sanottujen oikeuksien siirtymisestä sopiminen hankalampaa. Jos kuvia lähetetään esimerkiksi sähköpostitse, voidaan kuvapalvelun sivuilla ilmoitettavan lähetysooitteen yhteyteen liittää teksti, jonka mukaan kuvan lähettämällä kuvaaja luovuttaa valokuvan käyttöoikeuden muuntelu- ja edelleenluovutusosoikeuksineen. Riskiä siitä, että valokuvaajan ei myöhemmin katsottaisi suostuneen tekijänoikeuden luovutukseen, ei voida tällä tavalla kuitenkaan kokonaan poistaa. Selvyyden vuoksi todetaan vielä, että vaikka sovittaisiin käyttöoikeuden luovutusta laajemmasta tekijänoikeuden luovuttamisesta, tulee tällöinkin aina sopia nimenomaisesti muuntelu- ja edelleenluovutusosoikeuden siirtymisestä.

Mahdollisten erimielisyyksien varalta on hyvä varmistaa, että alkuperäinen valokuva, sen lähettäjä ja suostumus oikeuksien luovutukseen ovat yhdistettävissä toisiinsa myös mallinnuksen toteuttamisen jälkeen.

Kysymys:

Sähköisten arkistojen rakennuspiirustusten tekijänoikeudet ja niistä perittävät maksut, kun kunnan rakennusvalvonta luovuttaa piirustuksia?

Vastaus:

Asiassa on ensinnäkin arvioitava, täyttyykö rakennuspiirustuksissa tekijänoikeudelle asetettu kynnys.

Tekijänoikeuslain (TekijäL) 1 §:n 1 momentin mukaan sillä, joka on luonut kirjallisen tai taiteellisen teoksen, on tekijänoikeus teokseen. Teoslajeista mainitaan lainkohdassa esimerkkinä muun muassa rakennustaiteen tuote. Kirjallisena teoksena pidetään saman pykälän 2 momentin mukaan myös selittävää piirustusta. Tekijänoikeus suojaa sekä teosta kokonaisuutena että sellaista teoksen

osaa, jota muusta teoksesta irrallaan tarkasteltuna voidaan pitää tekijänsä luovan työn omaperäisenä tuloksena. Tekijänoikeussuojaa saadakseen kirjallisen tuotteen on yllettävä teostasoon eli ylitettävä teoskynnys. Tällä tarkoitetaan sitä, että kirjallisen tuotteen tulee olla tekijänsä henkisen luomistyön itsenäinen ja omaperäinen tulos. Tavanomaisen oikeuskäsityksen mukaan itsenäisyys- ja omaperäisyysvaatimuksen katsotaan yleensä täyttyvän, jos voidaan olettaa, ettei kukaan muu vastaavaan työhön ryhtyessään olisi päätenyt samanlaiseen lopputulokseen. Ratkaisu teoskynnyksen ylittymisestä tehdään tapauskohtaisella harkinnalla (kts. lisää Tekijänoikeusneuvoston lausunto 2017:7).

Tekijänoikeus suojaa ainoastaan teokselle annettua ilmenemismuotoa. Toisin sanoen, tekijänoikeus ei suojaa esimerkiksi teoksessa esitettäviä tutkimustyön tuloksia, teoksen sisältämiä ideoita, periaatteita, tietoja tai teoksen aihetta. Olemassa olevan ratkaisukäytännön valossa tarkasteltuna rakennusdokumenteilta voidaan vaatia varsin korkeaa omaperäisyyttä tekijänoikeussuojan edellytyksenä ja suoja-ala on kapea. Korkein oikeus on ratkaisussaan (KKO 1988:4) todennut, että rakennuspiirustukset voivat saada suojaa tekijänoikeuslain 1 §:n 2 momentin mukaisina selittävinä piirustuksina, vaikka niiden mukaan tehty rakennus ei ilmenemismuodoltaan ylittäisikään teoskynnystä. Tekijänoikeusneuvoston em. lausunnon mukaan useissa tapauksissa dokumentin sisällön määräisivät pikemminkin ulkoiset olosuhteet, eli mitä luonteeltaan teknisiä seikkoja dokumentissa on haluttu ilmaista ja luetteloida, kuin tekijänsä luova panos. Onkin aina tapauskohtaisesti harkittava, ilmentävätkö piirustukset tekijänsä henkistä luomistyötä siinä määrin, että ne ilmaisultaan itsenäisinä ja omaperäisinä teoksina saavat tekijänoikeussuojaa.

Tekijän taloudellisista oikeuksista säädetään tekijänoikeuslain 2 §:ssä. Sen mukaan tekijänoikeus tuottaa tietyin tekijänoikeuslain 2 luvussa säädettyin rajoituksin yksinomaisen oikeuden määrätä teoksesta valmistamalla siitä kappaleita ja saattamalla se yleisön saataviin, muuttamattomana tai muutettuna, käännökseenä tai muunnelmana, toisessa kirjallisuus- tai taidelajissa taikka toista tekotapaa käyttäen. Tekijän moraalisisista oikeuksista säädetään tekijänoikeuslain 3 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan tekijä on ilmoitettava hyvän tavan mukaisesti, kun teoksesta valmistetaan kappale tai teos kokonaan tai osittain saatetaan yleisön saataviin. Lainvalmisteluaineiston perusteella hyvän tavan mukaisuuden kriteeri koskee sitä, milloin tekijä on ylipäänsä mainittava sekä sitä, millä tavoin tekijä on mainittava.

Rakennusteoksia koskee osaltaan myös asiakirjajulkisuuteen ja oikeudenhoitoon liittyvä tekijänoikeuslain 25 d §. Säännöksen mukaan tekijänoikeus ei rajoita laissa säädettyä oikeutta saada tieto yleisestä asiakirjasta.

Kunnan perimät maksut perustuvat pääsääntöisesti rakennusvalvonnan hallintokuluihin, eivät tekijänoikeuskorvauksiin. Niin ikään, koska kunnalla ei välttämättä ole sähköisten rakennuspiirustusten hallinnointiin ja/tai toimittamiseen tarvittavia järjestelmiä, se voi ulkoistaa lain sallimissa rajoissa palvelunsa. Kuntalaki (KuntaL) määrittelee, mitä toimintoja kunta voi ulkoistaa. Kuntalain 9 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Kunnan toiminnoista valtaosa on sellaisia palveluja, joita kunnan ei tarvitse itse tuottaa.

Kysymys:

Hyväksytty asemakaava sijaitsee yleiskaavan laatimista varten määrättyllä rakennuskieltoalueella. ”Syökö” asemakaava yleiskaavan rakennuskieltoaluetta, vai säilyykö rakennuskielto hyväksytyin asemakaavan alueella?

Vastaus:

Kysymyksen sanamuodon perusteella päättelemme, että siinä tarkoitetaan tilannetta, jossa asemakaava on hyväksytty ja tullut voimaan vasta yleiskaavan laatimiseen liittyvää rakennuskieltoa myöhemmin. Korjaatteen, jos taustaoletuksemme on tältä osin väärä. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei nähdäksemme tarjoa suoraa vastausta kysymyksessä kuvattuun ongelmaan. Kysymystä voidaan ensinnäkin pohtia ainakin maankäytön suunnittelujärjestelmän logiikan näkökulmasta – tarkempi suunnitelma (asemakaava) lähtökohtaisesti syrjäyttää yleispiirteisemmän (yleiskaava). Vaikka yleiskaavan laatimiseen liittyvä rakennuskielto ei olekaan sama asia kuin voimassa oleva yleiskaava ja perustuu erilliseen päätökseen, voidaan tulkintamme mukaan tästä pääsäännöstä periaatteessa hakea johtoa myös kysymyksessä kuvattuun tilanteeseen. Näin ollen siis rakennuskiellon määräämisen jälkeen (osittain) samalle alueelle voidaan tullut asemakaava olisi ensisijainen yleiskaavan laatimista varten määrättyyn rakennuskieltoon nähden. Myös aikaprioriteettisääntö puoltaisi tilanteessa tätä tulkintaa, kun asemakaava on tullut voimaan vasta rakennuskieltoa koskevan määräyksen jälkeen. Voidaan ajatella, että asemakaavan hyväksyminen ja voimaantulo tietyille alueelle ikään kuin saa valmiiksi kyseisen alueen maankäytön suunnittelun, eikä tarvetta yleiskaavan laatimista varten määrää-

tylle rakentamiskiellolle tässä vaiheessa ko. alueella enää olisi. Yleiskaavan laatimista varten määrätty rakennuskielto päättyy, kun laadittavana olevan yleiskaavaan hyväksymispäätös saa lainvoiman. Olisi siis nähdäksemme kaavoitusjärjestelmän em. logiikan nojalla perusteltua tulkita tilannetta niin, että myös asemakaavan (yleiskaavaa tarkempi suunnitelma) voimaantulo päättäisi MRL 38 §:n rakennuskiellon voimassaolon siltä alueelta, jota asemakaava koskee.

Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että asemakaava-alueellakaan ei voitaisi myöntää rakennuslupaa ilman erityistä poikkeamispäätöstä silloin, kun alueella on voimassa MRL 38 §:n mukainen, yleiskaavan laatimista varten määrätty rakentamiskielto. Näin esimerkiksi Ekroos – Majamaa: Maankäyttö- ja rakennuslaki, Edita 2015, s. 230: ”Kieltoalueella ei siis kunnan rakennusvalvontaviranomisen voi myöntää rakennuslupaa MRL 135 tai 136 §:n nojalla, vaan rakentaminen vaatii kunnan viranomaisen myöntämän poikkeuksen yleiskaavan laitimis- tai muuttamisvaiheen rakennuskiellosta.” MRL 135 § koskee rakennusluvan edellytyksiä nimenomaan asemakaava-alueella. Toisin sanoen tämän tulkinnan mukaan kieltoalueelle ei saisi myöntää rakennuslupaa, vaikka hanke olisi 135 §:n tarkoittamalla tavalla asemakaavan (ja muiden säännöksissä lueteltujen edellytysten) mukainen. Voi kuitenkin olla, että tämä tulkinta on kirjoitettu silmällä pitäen lähinnä sellaisia tilanteita, jossa yleiskaavan laatimiseksi määrättävä rakennuskielto määrätään sellaiselle alueelle, jossa on voimassa oleva asemakaava. Tällöin jo aiemmin voimaan tulleen asemakaavan perusteella ei voitaisi myöntää rakennuslupaa sellaiselle alueelle, jota koskee MRL 38 §:n mukainen rakennuskielto. Tällainen asetelma voi liittyä esim. tilanteisiin, jossa päivitetään kaavoitusta kokonaisuutena päivittämällä ensin yleiskaava ja tämän jälkeen asemakaava. Mitään varsinaista estettä soveltaa tätä tulkintaa myös kysymyksessä kuvattuun tilanteeseen ei sinänsä ole.

Kuten edellä on todettu, varmaa vastausta kysymykseen on lainsäädännön pohjalta mahdotonta antaa. Kuitenkin koska MRL 38 §:n mukaisen rakennuskiellon tarkoituksena on estää alueen muuttuminen suunnitteluprosessin aikana katsomme, että kun MRL 38 §:n mukaisen rakennuskiellon aikana alueelle hyväksytään uusi asemakaava, ei tarvetta tällaiselle alueen muuttumisen estämiselle samalla tavalla enää ole – onhan asemakaava se tarkin maankäytön ohjauvälineistä. Päätyisimme siis tilanteessa tulkintaan, jonka mukaan MRL 38 §:n rakentamiskiellon voimaantulon jälkeen voimaan tullut asemakaava päättää rakentamiskiellon siltä alueelta, jota asemakaava koskee.

Kysymys:

Tuleeko kunnan maankäyttöpäätöksiä koskevat ilmoitukset edelleen ilmoittaa paperisina jossain kunnan ilmoitustaululla, vaikka kuntalaki 2015 puhuu ilmoituksesta yleisessä verkkopalvelussa. Esiin on nostettu vuodelta 1925 oleva laki julkisista kuulutuksista. Meneekö se kuntalain ja muiden tuoreempien lakien ohi?

Vastaus:

Maankäyttö- ja rakennuslain säätelien maankäyttöpäätösten osalta vastausta on lähdeittävä ensisijaisesti hakemaan kyseisestä laista. MRL 142 §:ssä on säädetty lupapäätöksestä ilmoittamisesta. Säännöksen mukaan lupapäätös on annettava julkipanon jälkeen ja se koskee MRL 19-luvun mukaisten lupapäätöksiä eli rakennuslupaa, maisematyölupaa, purkamislupaa ja toimenpidelupaa. Niin ikään MRL 198 §:ssä on säädetty sellaisista päätöksistä, joiden antaminen edellyttää julkipanoa. Kyseisen säännöksen nojalla julkipanoa edellyttävät lupapäätösten ohella esimerkiksi poikkeamista ja alueellista poikkeamista koskevat päätökset.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 97 §:ssä säädetään tarkemmin päätöksen antamisesta julkipanon jälkeen. Kyseisen säännöksen mukaan julkipanon jälkeen annettavan päätöksen antamisesta ilmoitetaan ennen sen antamispäivää päätöksen tehneen viranomaisen ilmoitustaululla. Käytännössä tämä siis tarkoittaa sitä, että päätöksen antamishetki on ilmoitettava kunnan viranomaisen ilmoitustaululla etukäteen. Tämä MRA:n menettelytapasäännös on yhdenmukainen myös kysymyksessä viitatus ja edelleen voimassa olevan julkisista kuulutuksista annetun lain (2.2.1925/34) kanssa, jonka 1 ja 2 §:ien nojalla julkipanolla tiedoksi saatettavat tiedonannot on ilmoitettava nimenomaan kunnan ilmoitustaululla.

Julkipanoa on maankäyttö- ja rakennuslain esitöissä perusteltu sillä, että mainittujen päätösten osalta on välttämätöntä, että valitusajan alkaminen ja päätymisajankohta ovat selkeitä – ja samat kaikille asianosaisille (HE 101/1998 vp, s. 126.).

Kuntalain 139 §:n nojalla itse päätöksen tiedoksiantoon asianosaiselle sovelletaan hallintolain 59 §:ää, jonka mukaan tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä. Sähköinen tiedoksianto edellyttää aina asianosaisen suostumusta (laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 19 §). 140 § puolestaan sääte-

lee yleistiedoksi antoa kunnan jäsenille ja se tulee säännöksen mukaan toimittaa yleisessä tietoverkossa.

Sekaannusta asiassa voi aiheuttaa 108 §, jonka mukaan kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa. Esimerkiksi kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtäville on mahdollista toteuttaa kuntalain 108 §:n mukaisesti yleisessä tietoverkossa, sillä maankäyttö ja rakennusasetuksen mukaan kaavaehdotuksesta on ilmoitettava niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan (esimerkiksi asemakaavan osalta MRA 27 §). MRL 200 §:n ja MRA 93.2 §:n nojalla myös kaavan hyväksymisestä tiedottaminen on mahdollista kuntalain 108 §:n (ja 140 §:n) mukaisesti yleisessä tietoverkossa. Kaavoituksessa maanomistajia ei ole pidettävä asianosaisina niin, että kaavoitusta koskevat päätökset tulisi antaa heille tiedoksi vastaavasti kuten esimerkiksi lupapäätökset asianosaisille.

Kuntalain uudistuksen yhteydessä muutettu 108 § ei kuitenkaan poista kunnan velvollisuutta noudattaa erityislaeissa asetettuja velvollisuuksia käyttäen ilmoitustaulua. Tämä tulkinta on nimenomaisesti mainittu kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 268/2014 vp, 214–215). Maankäyttö- ja rakennuslain ja sen nojalla annetun MRA:n säännökset julkipanosta ovat kuntalain ilmoitusten antamista koskevaan säännökseen nähden erityissäännöksiä ja siksi niitä tulee noudattaa huolimatta siitä, että kuntalain 108 §:ssä ilmoitusten antamistavaksi on säädetty yleinen tietoverkko.

Yhteenvedon voidaan siis todeta, että tulkintamme mukaan asiaan liittyvä lainsäädäntö ei nyky muodossaan mahdollista kokonaan ilmoitustauluista luopumista ja julkipanoa edellyttäviä päätöksiä koskevien ilmoitusten antamista yleisessä tietoverkossa esimerkiksi kunnan nettisivuilla.

Kysymys:

MRL-muutoksessa lisättiin 1.5.2017 uusi maankäytön ohjauksen väline, alueellinen suunnittelutarveratkaisu. Vähäisen sääntelyn puitteissa lisäpykälä mahdollistaa kunnissa hyvinkin luovan käytön. Alueellista päätöstä rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella saatetaan käyttää yleiskaavam muutoksen korvikkeena. Se on monin tavoin ongelmallista, myös tiedonhallinnallisesti, kun satoja rakennuspaikkoja osoitetaan ilman kaavaa. Onko alueellinen suunnittelutarveratkaisu nimestään huolimatta kuitenkin ei-alueellinen, rypäs erillisiä pisteitä rakennuspaikoista? Näin vaikuttaisi lakitekstin ja käytännön tapauksen perusteella. Tällä perusteella vaikuttaisi siis

vastaavalta mallilta, kuin perinteisemmät MRL:n lupatyypit, joissa saattaa yhteen hallinnolliseen päätökseen sisältyä monta eri rakennuspaikkaa.

Vastaus:

Hallituksen esityksen perusteella alueellista suunnittelutarveratkaisua koskevan MRL 137 a §:n taustalla nähtävissä ajatus yhtäältä siitä, että yksittäisten suunnittelutarveratkaisuiden määrä vähenisi ja toisaalta siitä, että tällainen alueellinen suunnittelutarveratkaisu mahdollistaisi sen, ettei tällaisessa tilanteessa yleiskaavaa välttämättä ole tarpeen laatia rakentamista ohjaavalla tarkkuudella. HE:n valossa vaikuttaisi siis siltä, että yksi alueellisen suunnittelutarveratkaisuiden taustatekijöistä on juuri se seikka, että yleispiirteisempää yleiskaavaa ei ole tarpeen kaavamuuksella muuttaa rakentamista ohjaavaan tarkkuuteen. Ainakaan tältä osin lainsäätäjä ei siis vaikuttaisi pitäneen ongelmallisena sitä, että kunnat näissä tilanteissa käyttäisivät yleiskaavan muuttamisen sijasta alueellista suunnittelutarveratkaisua eli käytännössä osoittavat rakennuspaikkoja ilman relevantteja kaavamääräyksiä. Tämä toki tuo varmasti haasteita digitaalisen tiedon keräämiseen ja tiedonhallintaan.

Alueellisuuden voitaneen tässä yhteydessä katsoa tarkoittavan ainakin sitä, että kyse on yhdelle tietylle suunnittelutarvealueelle kohdistuvasta päätöksestä. MRL 137 a §:n sanamuodon mukaan alueellista suunnittelutarveratkaisua koskeva päätös voidaan tehdä alueella, joka oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on osoitettu kyläalueeksi tai muutoin rakentamiseen soveltuvaksi alueeksi. Nähdäksemme alueellinen suunnittelutarveratkaisu voi siis kohdistua yksittäiseen tällaiseen alueeseen. Eli tältä kantilta tarkasteltuna alueellista suunnittelutarveratkaisua voidaan pitää nimenomaan alueellisena.

Lakitekstin perusteella alueellinen suunnittelutarveratkaisu mahdollistaa erityisten edellytysten olemassa oloa koskevan päätöksen tekemisen samalla kertaa useamman kuin yhden rakennuspaikan osalta. Lakitekstiä ei siis ole muotoiltu esimerkiksi niin, että päätös edellytysten voimassaolosta voitaisiin tehdä kerralla alueen kaikkien rakennuspaikkojen osalta. Näin ollen vaikuttaisi kysymyksessäkin esitetyllä tavalla juuri siltä, että alueellinen suunnittelutarveratkaisu on päätös 137 §:n tarkoittamien rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaolosta erillisten (mutta samalla alueella sijaitsevien) rakennuspaikkojen osalta. Nämä yksittäiset rakennuspaikat (esim. 2 tai 20 kappaletta) muodostavat tietysti jokseenkin ”pistemäisen” kokonaisuuden.

Kysymys:

MRL-uudistuksessa kaikki detaljikaavatyypit näennäisesti yhdistettiin, ts. enää ei ole erillisiä asema-, rakennus- ja rantakaavoja. Rantojen suunnittelussa on toki huomioitava erityiset edellytykset tms. ja erotukseksi tavallisista asemakaavoista niitä kutsutaan ranta-asemakaavoiksi. Oikeasti kaikissa ranta-asemakaavoissa ei ole rantaa tai niihin liittyvää mitoitusta – ja toisaalta joissakin tavallisissa asemakaavoissa on rantoja ja vesialueita, esim. usein kaupunkien keskustoissa. Kun ranta-asemakaavaa esimerkiksi muutetaan vain sellaiselta alueelta, johon ei liity rantojen suunnittelua, niin onko tehtävä kaavamuutos enää rantakaava vai muuttuuko se osa alueesta kunnan hyväksymispäätöksellä ei-ranta-asemakaavaksi? Vai voiko samassa detaljikaavassa alun perinkin olla osa tavallista asemakaavaa ja osa ranta-asemakaavaa? Käytännössä tietoaisteiden koostamisessa tulee luokitteluun liittyviä ongelmia, kun paikkatietoaisteissa tallentaja tulkitsee päätösasiakirjojen perusteella sen, mihin kaavatyypin kukin hyväksytty kaava sijoitetaan. Kuinka rantadetaljikaavat pystytään seurantoja yms. tarpeita varten erottamaan muusta kaavamassasta?

Vastaus:

Mielenkiintoisin kysymys tässä liittyy juuri ranta-asemakaavan statukseen niissä tilanteissa, joissa ranta-asemakaavaa muutetaan sellaisilta osin, kuin se ei varsinaisesti sisällä ranta-alueiden suunnittelua. Onko tällöin kaavamuutos edelleen ranta-asemakaava vai muuttuuko kyseinen muutos ns. tavalliseksi asemakaavaksi? Haastavaksi tämä kysymys muodostuu yhtäältä siksi, että ranta-asemakaavallahan ei MRL:ssä ole sellaista yksiselitteistä legaalimääritelmää, jota tulkitsemalla kysymykseen voitaisiin suoraan antaa vastaus ja toisaalta siksi, että kysymyksessäkin todetulla tavalla uuden MRL:n systematiikassa ranta-asemakaava ei enää ole muodollisesti erillinen kaavamuotonsa (kuten vanha rantakaava oli) vaan asemakaavan eräänlainen ”erityismuoto”.

MRL 73.1 §:stä on johdettavissa varsin väljä määritelmä, jonka mukaan ranta-asemakaava on sellainen asemakaava, joka laaditaan pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueella. Voitaisiin siis perustellusti argumentoida, että mikäli ranta-asemakaavaa muutetaan niiltä osin, kun se ei koske varsinaista ranta-aluetta vaan syystä tai toisesta samassa kaavassa olevaa ns. perusasemakaava-aluetta, ei kyseessä oleva muutos voisi olla MRL:n tarkoittama ranta-asemakaava – eihän se muodollisesti sisällä niitä elementtejä, jotka MRL 73 §:n sanamuodon perusteella vaikuttaisivat ranta-asemakaavaan kuuluvan.

Toisaalta taas voidaan ajatella niin, että tiettyyn alueeseen kohdistuva ranta-asemakaavan muutos on kuitenkin olennaisesti alkuperäiseen kaavaan kytkeytyvä päätös. Ts. ajantasainen kuva kaavoitustilanteesta kyseisen ranta-asemakaavan alueella muodostuu alkuperäisestä ranta-asemakaavasta sekä siihen tehdystä (alueellisesta) muutoksesta riippumatta siitä, käsittääkö juuri tuo muutoksen kohteena oleva alue muodollisesti ranta-alueiden suunnittelua. Näin ollen kaavamuutos olisi perusteltua nähdä ikään kuin osana alkuperäistä ranta-asemakaavaa ja kaavadokumenttina nimenomaan ranta-asemakaavan muutoksena. Kaavoituksen selkeyttä ja johdonmukaisuutta silmällä pitäen olisi ehkä perustellumpaa käsitellä ranta-asemakaavan alueelle tehtävää kaavamuutosta ranta-asemakaavan muutoksena ja näin kytkeä tämä muutos nimenomaan alkuperäiseen ranta-asemakaavaan. Tämä tulkinta tietysti korostuu vaihteittaisissa asemakaavamuutoksissa.

Kysymys:

Jos yleiskaavan, tai erityisesti rantayleiskaavan, rakennuspaikka siirretään poikkeamisella kunnan päätöksellä sopivampaan paikkaan esim. M-alueelle, niin kaavassa vanhakin rakennuspaikka jää voimaan. Ts. itse kaavaan ei tehdä muutoksia ilman kaavan uudistamista virallisine muutosprosesseineen ja kertyvien poikkeamien dokumentoimisessa kaavakartalle voi mennä pitkään aika. Poikkeamispäätöstä ei välttämättä pitkän ajan kuluttua enää muisteta, joten myöhemmin lupa saatetaan myöntää myös kaavan mukaiselle rakennuspaikalle. Tätä ei voitane pitää maanomistajien tasapuolisen kohtelun kannalta asianmukaisena?

Vastaus:

Huomio yleiskaavoista tehtyjen poikkeamien ja niiden dokumentoinnin puutteista on varsin relevantti – on kysymyksessä kuvatulla tavalla selvää, että mikäli esimerkiksi rakennuspaikan siirtämiseen liittyvän puutteellisen dokumentaation seurauksena jollekin maanomistajalle myönnetään myöhemmin rakennuslupa myös kaavan mukaiselle rakennuspaikalle, voidaan tällainen ns. ”tuplaluvitus” nähdä ongelmallisena erityisesti maanomistajien tasapuolista kohtelua silmällä pitäen. Tämä kysymys voidaan nähdäksemme palauttaa hyvän hallinnon peruselementteihin – kunnan on viranomaisena pidettävä huolta siitä, että sen toiminta täyttää myös kaavoituksen osalta hyvän hallinnon vaatimukset.

Kysymyksessä kuvattu rakennusluvan myöntäminen ikään kuin ”kahteen kertaan” puutteellisen poikkeamispäätösten dokumentoinnin takia voitaneen katsoa sellaiseksi viranomaistoiminnaksi, joka ei täytä hyvään hallintoon kuuluvaa johdonmukaisen toiminnan ja tasapuolisen kohtelun vaatimuksia. Näkemyksemme siis on, että ilmankin erityistä kumoavaa/negatiivista päätöstä taikka nimenomaista velvoittamista esimerkiksi ajantasaisen kartan ylläpitämiselle, kunnalla on joka tapauksessa velvollisuus dokumentoida esimerkiksi rakennuspaikan siirtämistä koskevat poikkeamiset niin, että myöhemmin ei syntyisi epäselvyyksiä esimerkiksi siitä, voidaanko rakennuslupa myöntää kaavan osoittamalle rakennuspaikalle. Toki tiedonhallinnan kannalta ja muutoinkin asiaa voisi selkeyttää sääntely, jossa kunta velvoitettaisiin juuri kartalla (tai muulla tavoin) pitämään mm. poikkeamispäätöksiä koskevat tiedot ajantasaisina, kaikkien saatavilla ja kaavoihin yhdistettävänä.

Kysymys:

Strateginen yleiskaavoitus: Nykytulkinnan mukaan samalla (maantieteellisellä) alueella voi olla yhtä aikaa voimassa useampi yleiskaava päällekkäin, kunhan ne eivät ole sisällöltään ristiriidassa keskenään ja kunta on hyväksymispäätöksessään selostanut, mitkä aiemmat yleiskaavat jäävät voimaan. Käytännössä tästä mahdollisuudesta aiheutuu tulkinnallisia epäselvyyksiä. Kunnat saattavat nimetä yleiskaavan strategiseksi vaikkei se sitä olekaan, vaan enemmän perinteinen aluevarauskaava, joka automaattisesti kumoaa aiemmat yleiskaavat ja jota tulevat yleiskaavat kumoavat. Tai päinvastoin: kaavan nimessä ei mitenkään varoiteta mahdollisesta päällekkäisestä yleiskaavojen voimassaolosta, mutta tieto löytyy kaava-asiakirjoista tai kunnan päätöksistä.

Käytännössä jollei kaavakartassa tai kaavamerkinnöissä ja -määräyksissä ole tietoa kaavojen voimassaolosta, vaan yleiskaavojen päällekkäisyydestä on mainittu ainoastaan esim. jossain kaavaselostuksen liitteessä tai kunnanvaltuuston pöytäkirjassa, ei sitä löydy valtakunnallisista tietolähteistä. On myös tapauksia, joissa yleiskaava on tarkoitettu olemaan voimassa päällekkäin aiemmin hyväksytyyn yleiskaavan kanssa, mutta tästä ei muisteta tehdä nimenomaista päätöstä. Pelkkä kaavan nimeäminen esimerkiksi strategiseksi yleiskaavaksi ei liene riittävä toimenpide siihen, että aiempi yleiskaava tämän nimeämisen johdosta jäisi automaattisesti voimaan.

Vastaus:

Lähtökohta MRL:n kaavoitussääntelyssä tosiaan on se, että kullakin alueella on voimassa vain yksi yleiskaava ja uusi yleiskaava korvaa aiemmin samalle alueelle hyväksytyyn yleiskaavan. Useamman yleiskaavan mahdollinen yhtäaikainen/päällekkäinen voimassaolo perustuu MRL 42.2 §:n ensimmäiseen virkkeeseen: ”Yleiskaava korvaa samaa aluetta koskevan aikaisemmin hyväksytyyn yleiskaavan, jollei kaavassa toisin määrätä.” Tämän poikkeamismahdollisuuden taustalla lienee ajatus siitä, että mahdollistetaan tarvittaessa esimerkiksi yksityiskohtaisemman osayleiskaavan (jolla on esimerkiksi suoraan rakentamista ohjaava vaikutus) ja sen sisältävien kaavamääräysten voimaan jääminen siitä huolimatta, että jälkeensä alueelle vahvistetaan ns. strateginen yleiskaava (jolla puolestaan on taas enemmän yleisen yhdyskuntarakentamisen suunnittelua ohjaava tehtävä). Tai toisin päin.

Sen sijaan tämän yhtäaikaisen voimassaolon mahdollistavan poikkeussäännöksen tarkoituksena ei meidänkään näkemyksemme mukaan tietenkään ole se, että kunta laatisi samaa aluetta koskevia ja samoihin tavoitteisiin pyrkiviä päällekkäisiä kaavoja, joiden ”tarkkuustaso” on sama. Sanamuotonsa mukaan MRL 42.2 § ei itsessään suoraan aseta sellaista vaatimusta, että sen nojalla päällekkäin voimaan jäävien yleiskaavojen pitäisi ”tarkkuustasoltaan” olla eri tasoisia, vaan säännös antaa yleisesti kunnalle mahdollisuuden pysyttää voimassa ns. päällekkäiset yleiskaavat. Tiedossamme ei myöskään ole esimerkiksi sellaista oikeuskäytäntöä, jossa hallinto-oikeus tai KHO olisi arvioinut sitä, millaiset yleiskaavat voivat jäädä voimaan yhtäaikaisesti mainitun säännöksen nojalla. Joka tapauksessa on jo maankäytön suunnittelun tavoitteiden kannalta selvää, että yhtäaikaisesti voimassa olevat yleiskaavat eivät saisi olla keskenään ristiriidassa ja yleiskaavaohjauksen tulisi muutoinkin olla tarpeeksi selvää. Tämä on todettu myös esimerkiksi ympäristöministeriön yleiskaavojen sisältöä koskevassa ohjeessa. Voitaneen siis ajatella asiaa niin, että kunnalta voidaan edellyttää selkeyttä ja johdonmukaisuutta yleiskaavoituksessa – kaavoista ja kaavoitustilanteesta pitää saada selvää muidenkin, kuin kunnan omien kaavoitusinsinöörin.

Kuten todettu jo kysymyksessänne, MRL ei tunne yleiskaavoituksesta eri tasoja, tai esimerkiksi käsitettä strateginen yleiskaava. Näin ollen yleiskaavojen päällekkäisyyden arvioinnissa ei suurta oikeudellista merkitystä välttämättä voida antaa sille, millä nimellä jokin kaava nimitään. On toki selvää, että sinänsä kaavoituskäytännössä yleisesti käytössä olevaa termiä strateginen yleis-

kaava olisi suotavaa ja asianmukaista käyttää ainoastaan siinä merkityksessä joka sillä kaavoituskäytännössä vakiintuneesti on. Joka tapauksessa sanamuotonsa mukaan MRL 42.2 § edellyttää, että kaavojen päällekkäisyydestä määrätään nimenomaan kaavassa. Näin ollen kyseisen säännöksen sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella riittävää ei nähdäksemme olisi se, että vanhemman yleiskaavan voimaan jäämisestä ja näin päällekkäisistä yleiskaavoista kerrotaan mainitsemallanne tavalla esimerkiksi ainoastaan kunnanvaltuuston pöytäkirjassa tai muussa kaavaan väljemmin liittyvässä dokumentissa. Asiasta tulisi siis olla määräys itse kaavassa – käytännössä tämä tarkoittanee yleensä kaavan selostusosaa. Sen sijaan nähdäksemme kaavan nimeäminen strategiseksi yleiskaavaksi ei ole a) välttämätön edellytys sille, että kaavassa voi olla määräys aiemman yleiskaavan voimaanjäämisestä, tai toisaalta b) itsessään riittävä keino siihen, että samaa aluetta koskeva ja ”tarkkuustasoltaan” tarkempi yleiskaava automaattisesti jäisi voimaan. Ts. pelkästään kaavan nimeäminen strategiseksi yleiskaavaksi ei ole riittävä toimenpide – vaan aiemman kaavan voimaanjäämisestä on aina otettava määräys itse kaavaan. Toimintatapa, jossa aiemman yleiskaavan voimaanjääminen kerrotaan ainoastaan esimerkiksi kunnanvaltuuston pöytäkirjassa tai pyritään osoittamaan kaavan nimessä, edustaa nähdäksemme tarpeettoman väljää tulkintaa maankäyttö- ja rakennuslaista.

Kysymys:

Voiko kunta ”pinota” useita vaihteittaisia asemakaavamuutoksia ns. päällekkäin tekemättä asemakaavan kokonaisuutosta?

Vastaus:

Vaihteittaista asemakaavan muutosta koskevassa sääntelyssä ei sinänsä ole suoraan rajoitettu ns. päällekkäisten vaihekaavojen määrää. On tietysti selvää, että mikäli samaa aluetta koskien laaditaan aina vain uusia vaihekaavoja, muuttuneen vaihekaavan laatiminen jossain vaiheessa epätarkoituksenmukaiseksi. Ts. kun useat vaiheasemakaavat alkavat kohdistua hyvin moneen osa-alueeseen, on nähdäksemme tarkoituksenmukaisempi toimintatapa laatia uusi ”tavallinen” asemakaava. Vaihteittainen asemakaavan muutos voidaan MRL:n systematiikassa nähdäksemme tulkita tietynlaiseksi poikkeukseksi pääasiallisesta asemakaavamuodosta eli ns. tavallisesta asemakaavasta. Hallituksen esityksen mukaan vaihteittainen asemakaavamuutos ei sovellu esim. sellaiseen tilanteeseen, jossa muutoksen vaikutukset ulottuvat laajalti muihin kaavassa käsiteltyihin asioihin. Kyse on siis pitkälti kunnan tarkoituksenmukaisuusharkinnasta sen suhteen, mikä kaavoitustapa kulloinkin tulisi valita.

Kuten yleiskaavoituksenkin tapauksessa, voidaan nähdäksemme myös asemakaavoituksen osalta katsoa, että kunnalta voidaan edellyttää selkeyttä ja johdonmukaisuutta kaavoituksessa. Hyväksyttävänä ei voida pitää myöskään esimerkiksi sellaista menettelyä, jossa kunta pyrkii, jakamalla kaavamuutoksen useisiin yksittäisiin ja vaihteittäisiin asemakaavan muutoksiin (joilla yksittäisinä on vain vähäinen vaikutus), kiertämään MRL 63 §:n tarkoittaman osallistumisen ja vuorovaikutussuunnitelman laatimisvelvollisuutta, mikäli kokonaisuutena kuitenkin tähdätään vaikutuksiltaan ei-vähäisiin muutoksiin.

Kysymys:

Voidaanko maanalaista asemakaavaa muuttaa MRL 50 §:n tarkoittamalla vaihteittaisella muutoksella?

Vastaus:

Emme näe MRL:n säännösten tai hallituksen esityksen (HE 251/2016 vp) valossa lähtökohtaisesti estettä sille, että maanalaista asemakaavaa muutettaisiin vaihteittain. Vaikka maanalle laadittu asemakaava voidaankin MRL:ssä käytettyjen sanamuotojen perusteella mieltää usein vaihekaavaksi (56 §), ei nähdäksemme tämä estä sen muuttamista MRL 50.2 §:n tarkoittamalla vaihteittaisella muutoksella. Eri asia on tietysti se, kuuluuko maanalaiseen asemakaavaan sellaisia osakokonaisuuksia, joiden muuttaminen vaihekaavalla olisi tarkoituksenmukaista (eli sellaisia osakokonaisuuksia, joiden muutoksilla ei olisi merkittäviä vaikutuksia muihin osakokonaisuuksiin).

Kysymys:

Voiko asemakaava(muutos) olla vain osittain vaihekaava?

Vastaus:

Ilmeisesti kysymyksessä tarkoitetaan tilannetta, jossa asemakaavaa muutettaisiin niin, että osa muutoskaavasta on laadittu detaljikaavana ja ns. kokonaisuutena ja toinen osa puolestaan MRL 50.2§:n tarkoittamana vaihteittaisena muutoksena.

Suoranaista kieltoa tällaiselle menettelylle MRL ei vaikuttaisi asettavan. Nähdäksemme tällaiset ”osittaiset vaiheasemakaavat” voisivat olla omiaan sekoittamaan kaavoitustilannetta. Nythän kävisi siis niin, että tietyn alueen osalta aikaisempi ”tavallinen” asemakaava jäisi voimaan (siltä osin, kun muutos on vaihteittainen) kun taas tietyn alueen osalta tuo edellinen asemakaava jäisi tar-

peettomaksi (ns. tavallinen muutos). Näin ollen nähdäksemme menettely, jossa samassa kaavadokumentissa on sekä asemakaavan ns. kokonaisuutosta että vaiheittaista muuttamista, ei välttämättä ole kaikkein tarkoituksenmukaisin. Mikäli saman asemakaava-alueen sisällä eri alueita koskevat muutostarpeet ovat kovin erilaiset, olisi tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto varmastikin laatia erilliset kaavamuutokset (kaavadokumentit) yhtäältä sille alueelle, jolle muutos halutaan tehdä ns. tavallisena muutoksena ja toisaalta sille alueelle, jossa muutos halutaan toteuttaa vaiheittaisena. Näin kaavoitusta ja kaavoitus-tilannetta koskeva aineisto pysyisi helpommin ymmärrettävänä.

Kysymys:

Jääkö vanhempi detaljikaava aina voimaan vaiheasemakaavan alla, vaikka voimaan jäämisestä ei olisi mitään mainintaa itse kaavassa?

Vastaus:

MRL:ssä tai MRL koskevassa hallituksen esityksessä (MR ei suoraan ota kantaa siihen, mikä on vaiheasemakaavan suhde aiempaa ns. tavalliseen asemakaavaan. Vaiheasemakaavassa on kuitenkin kyse nimenomaan vaiheittaisesta muuttamisesta. Osakokonaisuuksia, joihin vaiheittainen muutos kohdistuu, voisivat hallituksen esityksen mukaan olla esimerkiksi käyttötarkoituksen muutokset tai rakennusoikeuden korottaminen. Säännöksen taustalla on HE:n mukaan ajatus siitä, että mahdollistetaan kevyemmät, nopeammat ja helpommat asemakaavamuutokset, kun on tarve muuttaa vain tiettyä osakokonaisuutta/teemaa. Mikäli vaiheittaisen muutoksen yhteydessä katsottaisiin, että vanhempi detaljikaava kumoutuisi ilman nimenomaista mainintaa voimaan jäämisestä (vrt. yleiskaavat), ei säännöksen tarkoitus näissä tapauksissa lainkaan toteutuisi, vaan vaiheittaisen muutoksen sijasta alue jäisi suurilta osin ns. asemakaavattomaan tilaan. Tulkitsisimme näin ollen säännöstä lähtökohtaisesti siten, että vaiheittaisen muutoksen yhteydessä aikaisempi asemakaava on ilman nimenomaista määräystäkin tarkoitettu jäämään voimaan niiltä osin, joita muutos ei koske.

Edellä sanotusta huolimatta olisi tietysti kaavoituksen ymmärrettävyyden ja johdonmukaisuuden kannalta keskeistä, että vaiheasemakaavassa joka tapauksessa mainitaan siitä, että kyseessä on vaiheittainen asemakaavan muutos, ja että aiemmin hyväksytty asemakaava jää voimaan niiltä osin, joita muutokset eivät koske. Samoin nimeämisen suhteen – kaavamuutoksen nimeäminen vaiheasemakaavaksi edesauttaa johdonmukaisuutta. Vaikka kaa-

vassa ei kuitenkaan jostain syystä millään tavoin ilmoitettaisi sen statusta vaiheasemakaavana, mutta se muutoin kaavan sisällön perusteella on sellainen, tulkintamme em. perusteiden ollessa, että aikaisempi detaljikaava joka tapauksessa jäisi voimaan.

Kysymys:

Mikä on palo- ja pelastusviranomaisten harkintavallan raja rakennus- ja toimenpidelupiin liittyen? Tilojen väliaikaiset tai lisäkäytöt törmäävät usein palo- ja pelastusviranomaisten kielteiseen kantaan esim. koulujen käytössä majoitustilana. Pp- viranomaisten tulkinnat vaihtelevat kunnittain ja alueittain. Onko pp- viranomaisten lausuntoihin/tosiasiallisesti määräävään näkemykseen muutoksenhakumahdollisuutta, tai ylipäänsä jotain laillista ja avointa keinoa vuoropuheluun.

Vastaus:

Pelastusviranomaisilla ei lain mukaan ole erityistä roolia rakennus- tai toimenpidelupaharkinnassa. Päätöksenteosta vastaa kunnan rakennusvalvontaviranomainen, joka tekee ratkaisunsa hakijan sille toimittaman aineiston perusteella. Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) lähtee siitä, että rakennushankkeeseen ryhtyvä on mm. vastuussa rakennuksen rakentamisesta lain ja myönnetyn luvan mukaisesti sekä siitä, että kaikilla hankkeessa mukana olevilla on riittävä asiantuntemus ja ammattitaito (MRL 119 §).

Rakennuslupahakemuksen sisällöstä säädetään MRL 131 §:ssä, jossa listataan yhdeksi tarvittavaksi liitteeksi ”muu rakennuslupahakemuksen ratkaisemiseksi tarvittava olennainen selvitys”. Tällaiseksi katsotaan mm. paloturvallisuusselvitys. Pääasiallisesti paloturvallisuuteen liittyvän selvityksen toimittamisesta vastaa siis rakennuslupan hakija. Mikäli selvitys on puutteellinen tai epäselvä, rakennusvalvontaviranomainen kehottaa ensisijaisesti hakijaa toimittamaan lisäselvitystä. Luvan hakeminen on vuoropuhelua luvan hakijan ja viranomais-ten välillä. Vaikka rakennusvalvontaviranomainen pyytäisikin pelastusviranomaisilta lausuntoa suunnitellun hankkeen paloturvallisuudesta, ei tällainen lausunto lähtökohtaisesti ole valituskelpoinen päätös. Itse rakennuslupapäätöksestä voi toki tehdä oikaisuvaatimuksen tai valituksen paloturvallisuuteen liittyvillä perusteilla MRL 25 luvussa säädetyllä tavalla.

Pelastusviranomaisten rooli on isompi ja itsenäisempi esimerkiksi silloin, kun koulua halutaan käyttää tilapäismajoitukseen. Pelastusviranomainen voi kiel-

tää tilan käytön, jos pelastussuunnitelmaa ei ole tehty tai jos rakennus muutoin tiedetään niin huonokuntoiseksi, että siinä majoittumista ei voida katsoa turvallisiksi. Useimmiten kouluilla on jo valmiiksi tehty pelastussuunnitelma, jolloin ilmoituksen tekijän ei luonnollisesti tarvitse sellaista laatia.

Pelastusviranomaisen tilapäismajoituksesta tekemä päätös on lähtökohtaisesti valituskelpoinen, mutta ensisijaisesti pelastusviranomainen pyrkii neuvonnan kautta ilmoituksen tekijän kannalta myönteiseen lopputulokseen. Alueellisten pelastusviranomaisten päätöksenteon vaihtelevuutta vähentää mm. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston 3.11.2015 julkaisema ohje tilapäismajoituksen turvallisuusjärjestelyistä kokoontumistiloissa.

Kysymys:

Mihin rakennuslupapäätösten pykälöinti perustuu? Sähköisesti lupaa haettaessa sähköisestä palvelusta luvalla muodostuu lupatunnus, jonka avulla päätösohjeen yksilöinti onnistuu. Mikäli pykälöinnillä ei ole muuta tarkoitusta kuin yksilöidä päätösohje, olisiko rakennusvalvonnan mahdollista halutessaan luopua pykälöinnistä ja käyttää pelkkää lupatunnusta?

Vastaus:

Kuntalain 107 §:n mukaan kunnan toimielimien ja viranhaltijoiden päätöksistä on pidettävä pöytäkirjaa. Vakiintuneesti näissä päätöspöytäkirjoissa ja näin myös niiden otteissa (jollainen rakennuslupakin lähtökohtaisesti on) käytetään juoksevaa pykälänumerointia yksilöimään käsiteltyjä/päätetyt asiat. Sikäli kun olemme ymmärtäneet oikein sen, mihin pykälöintiin kysymyksessä viitataan, pykälöinti edustaa nähdäksemme juuri tätä päätöspöytäkirjan juoksevaa asiainumerointia. Eli pykälöinnin tarkoitus on nimenomaan yksilöidä ja numeroida se pöytäkirjan kohta ja päätös, johon kyseinen rakennuslupa perustuu. Siihen, voitaisiinko tästä pykälöinnistä luopua kokonaan ja yksilöidä rakennuslupaa koskeva päätös/pöytäkirjan kohta ainoastaan lupatunnuksen perusteella, ei lainsäädännöstä sinänsä löydy suoraa vastausta. Hallintolain mukaan itse päätöksestä on käytävä ilmi selvästi mm. päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta, esimerkiksi päätöksen ulkoasusta tai päätöksen yksilöinnin toteuttamisesta ei ole tarkemmin säännelty. Myöskään kuntalaissa tai esimerkiksi tiedossamme olevissa hallintosäännöissä ei säädetä nimenomaisesti pöytäkirjojen pykälöinnistä. Koska kyseessä kuitenkin on virallinen ja muutoksenhakumahdollisuuden alainen päätös ja toisaalta ote lain edellyttämästä pöytäkirjasta, on kunnan viranhaltijan (tai toimielimen) pe-

rusteltua noudattaa vakiintuneita ja johdonmukaisia kirjaamistapoja tällaista pöytäkirjaa pitäessään. Lisäksi pykälöinnin merkitystä pöytäkirjoissa ja niiden otteissa puoltaa se, että rakennuslupan myöntävällä viranhaltijalla tai toimiellisesti voi olla käsiteltävänä rakennuslupien lisäksi muitakin päätösasioita, jotka kirjataan samaan pöytäkirjaan rakennuslupien kanssa. Joka tapauksessa päätösohjeen tarkka yksilöinti pykälänumeroin perusteella siis palvellee viranomaisten näkökulmasta esitys- ja pöytäkirjatekniikkaa.

Kysymys:

Rakennus-, purku- tai toimenpidelupa. Kummalle em. lupa kuuluu hakijalle vai kiinteistölle?

Vastaus:

Kysymykseen ei ole löydettävissä suoraan lainsäädännöstä vastausta. Kysymystä pohtiessa on erotettava toisistaan lupa-asiat ja toisaalta kiinteistökohtainen rakennusoikeus. Maankäyttö- ja rakennuslain 131 §:n mukaan rakennuslupahakemukseen on liitettävä selvitys siitä, että hakija hallitsee rakennuspaikkaa – kuten myös purku- ja toimenpideluvan hakijan. Luvat haetaan kirjallisesti kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta. Rakennuslupaa hakee rakennuspaikan haltija, joko omistaja tai hänen valtuuttamansa tai sitä vuokra- tai muun sopimuksen perusteella hallitseva. Koska luvan hakijan ei tarvitse olla tontin tai kiinteistön omistaja, voitaisiin perustellusti ajatella luvan kuuluvan kiinteistölle ja olevan kiinteistökohtainen. Toisaalta rakennushankkeeseen ryhtyvälle maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetuista velvoitteista voitaisiin ajatella rakennuslupan kuuluvan tälle. Mielestämme kuitenkin lupa kuuluu lähtökohtaisesti rakennuspaikan haltijalle, ellei asiasta sovita toisin. Näkemystä puoltaa se, että rakennuspaikan haltija vastaa lupaan liittyvistä kuluista, luvan siirron mahdollisuus ja edelleen sen määräaikaisuus.

Kysymys:

Onko porareikämittaus ainut lain sallima betonin suhteellisen kosteuden mittaustapa vai voiko mittauksen esimerkiksi suorittaa IoT-laitteilla?

Vastaus:

Porareikämittausta ei ole laissa määritetty ainoaksi hyväksytyksi betonin suhteellisen kosteuden mittaustavaksi. Itse asiassa laki ei sano mitään siitä, millä teknisellä menetelmällä mittaukset on suoritettava. Lakien ja asetusten määräykset ovat lähinnä yleisluonteisia, mikä mahdollistaa uudet tekniset ratkaisut

ja toteuttamistavat. Esimerkiksi rakennusten kosteusteknisestä toimivuudesta annetun asetuksen (782/2017) mukaan ”rakennusvaiheen vastuuhenkilön on huolehdittava kosteusmittauksin rakenteiden asianmukaisesta kosteuspitouudesta seuraavaan työvaiheeseen siirtymistä varten” (15 §, toinen virke).

Ohjeita siitä, miten betonin suhteellista kosteutta tulee mitata, sisältyy lähinnä Rakennustiedon julkaisemiin ohjekortteihin. Helmikuussa 2010 julkaistu ohjekortti ”RT-10984 Betonin suhteellisen kosteuden mittausta” sisältää yksityiskohdalliset ohjeet porareikämittauksen tekemisestä. RT-kortit eivät ole pakottavaa lainsäädäntöä, eikä niissä muutoinkaan määritellä hyväksyttäviä mittaustapoja tyhjentävästi.

Toisin sanoen laki ei määrää betonin kosteusmittauksen suoritustavasta. Lainsäädännöllisiä esteitä ei siten ole betonin suhteellisuuden kosteuden mittauksen toteuttamiseksi muulla tavalla kuin porareikämittauksella.

Kysymys:

Miten tietosuoja-asetus tulee huomioida datasopimuksissa?

Vastaus:

Kaikessa liiketoiminnassa, ja näin myös esimerkiksi datasopimuksissa, on olennaista tunnistaa käsiteltävän tiedon luonne, sisältö, lähde ja käyttötarkoitukset. Tärkeää on myös huomata, että on eri asia, onko kyseessä henkilöä koskeva tieto tai muu liiketoimintaan liittyvä tieto. Henkilötietojen osalta yrityksen on myös tiedettävä tiedon alkuperä sekä määritettävä ja dokumentoitava tietojen keräämisen ja käsittelyn tavoite eli tietojen käyttötarkoitus. Mikäli kyseessä on henkilötieto, on uuden tietosuoja-asetuksen kannalta olennaista määritellä muun muassa käsittelyn perusteet ja elinkaari. Samalla pitää pystyä toteuttamaan kaikki rekisteröityjen oikeudet henkilötietoihin liittyen. Yritysten on myös pystyttävä osoittamaan kattavasti, että tiedon hallinta henkilötietojen osalta noudattaa uutta sääntelyä.

Yritysten on tunnistettava henkilötietojen keräämiseen ja käsittelyyn liittyvät sopimukset tai muut ehdot, ja kuinka henkilötietoja käsitellään kolmansien osapuolten kanssa. Olennaista on sopimusten ja lainsäädännön tarkistaminen eli ovatko kerätyt tiedot nk. ”puhtaita” ja voiko niitä käyttää. Uusien sopimusten lisäksi myös nykyisiä kumppanisopimuksia voi olla tarvetta muuttaa, käyttöehtoja päivittää ja/tai hankkia suostumuksia yksittäisiltä tahoilta.

Kysymys:

Mitä pitää ottaa huomioon sopimusteknisissä asioissa, kun tehdään sopimusta ostajan kanssa? Usein data, joka olisi hyödyllistä myös valmiin projektin omistajalle (hankkeen luovutus), jää saamatta, koska hankkeeseen osallistuvat eivät halua luovuttaa tietoja, vedoten liikesalaisuuksiin.

Vastaus:

Myös hankkeeseen osallistuvien kanssa tehtävissä sopimuksissa tulisi huomioida datan käyttö hankkeen jatkovaiheessa. Esimerkiksi arkkitehtitoimiston kanssa laadittavassa suunnittelusopimuksessa olisi syytä määritellä hankkeeseen mahdollisesti liittyvä data ja sopia siitä, kenellä on oikeus käyttää dataa ja/tai millä edellytyksillä ja mitä dataa voidaan luovuttaa projektin valmistuttua loppukäyttäjälle eli ostajalle. Näin osapuolilla on jo etukäteen tiedossa esimerkiksi se, mitä dataa pidetään sellaisena liikesalaisuutena, ettei sitä voi hankkeen ostajalle myöhemmin luovuttaa. Yksi sopimustekninen edellytys voi olla esimerkiksi salassapito, eli voidaan sopia, että tietty data voidaan luovuttaa ostajalle vain siinä tapauksessa, että ostaja sitoutuu kyseisen datan osalta salassapitosopimukseen tai -ehtoon.

Ostajan kanssa tehtävässä sopimuksessa keskeistä on, ettei se ole (datan luovuttamista koskevilta osin) ristiriidassa muiden hankkeeseen liittyvien sopimusten kanssa. Ts. sopimusteitse ei voida asettaa sellaisia velvoitteita datan luovuttamiseen liittyen, että syntyy ristiriita muiden hankkeen toteuttamiseen osallistuvien kanssa tehtyjä sopimuksia koskien. Mikäli esimerkiksi jokin data on suunnittelusopimuksessa määritelty arkkitehtitoimiston liikesalaisuudeksi, eikä sitä saa luovuttaa hankkeen loppukäyttäjälle edes salassapidon ehdoin, ei myöskään ostajan kanssa tehtävässä sopimuksessa voida sitoutua luovuttamaan kyseistä dataa. Ristiriitaiset sopimusmääräykset aiheuttavat pahimmassa sopimusrikkomuksen ja vahingonkorvausvelvollisuuden. Lisäksi datan luonteesta riippuen on syytä huomioida myös mm. tietosuojalainsäädännön asettamat vaatimukset.

Kysymys:

Voiko navettojen rakennustietoja avata internetiin avoimena datana? Nähtävästi mm. maaseutuvirasto lienee tulkinnut, että ei voi, koska tietosuojalain tuotetun mukaan tiedot sisältävät henkilötietoja.

Vastaus:

Asiassa on ensinnäkin arvioitava, mitä tekijöitä käsillä oleva rakennustieto sisältää. Rakennustieto on sijaintiin kiinnitettyä tietoa, joten sitä tulee käsitellä paikkatietona. Paikkatietoja ovat rakennusten lisäksi mm. tiettyyn alueeseen tai paikkaan liittyvät paikannimet, hallinnolliset yksiköt, osoitteet, kiinteistöt, liikenneverkot, korkeussijainti ja niin edelleen, kun ne on tallennettu sähköisessä muodossa.

Lähtökohtaisesti paikkatiedot eivät ole henkilötietoja. Paikkatiedoista kuitenkin tulee henkilötietoja, jos ne voidaan liittää tunnistettuun taikka tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön. Henkilön tunnistaminen on mahdollista, jos esimerkiksi paikkatietoa koskevan kiinteistön omistaja on helposti (esim. puhelinoiton tai sähköpostiviestin avulla) selvitettävissä. Paikkatiedoista voi tulla henkilötietoja myös silloin, kun viranomainen tai yritys yhdistää ne omiin ennestään jo olemassa oleviin tietoihinsa ja tämän kokonaisuuden perusteella tieto voidaan tunnistaa luonnollista henkilöä koskevaksi. Myös henkilöä koskevista tiedoista erotettuna paikkaan sidottu tieto on henkilötieto, jos esimerkiksi paikan omistaja tai haltija on helposti selvitettävissä. Kts. lisää aiheesta: Korpisaari Päivi, 2018, Henkilötiedot ja paikkatiedot. Miten tietosuojalainsäädäntö vaikuttaa paikkatietojen julkaisemiseen ja luovuttamiseen (Ympäristöministeriön raportteja 10/2018).

Viranomaisen tiedon antamista säännellään julkisuuslaissa (Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta). Lain 16 §:n mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Näin ollen tietojen käsittelyä rajoittaa henkilötietojen suojaa koskeva lainsäädäntö ja tietojen luovutuksen yhteydessä tuleekin arvioitavaksi mm. se, onko kysyjällä oikeus käyttää annettuja henkilötietoja. Nykysäätelyn valossa tarkasteltuna, mikäli rakennustieto sisältää henkilötietoja, ei tietoja voida avata internetiin avoimesti käytettäväksi.

(Ympäristöministeriön raportteja 10/2018: Henkilötiedot ja paikkatiedot – Miten tietosuojalainsäädäntö vaikuttaa paikkatietojen julkaisemiseen ja luovuttamiseen, Päivi Korpisaari)

Kysymys:

Videokuvaaminen julkisella paikalla ja kuvatun materiaalin eli datan hyödyntäminen ja käyttö?

Vastaus:

Kameravalvonta ja henkilötietolainsäädäntö

Henkilötietoja ovat kaikki tiedot, joista ihminen on suoraan tai epäsuorasti tunnistettavissa. Kameravalvontatallenne, josta henkilö on tunnistettavissa esimerkiksi kuvan tai äänen perusteella sisältää henkilötietoja. Henkilötietojen käsittelyssä tulee noudattaa henkilötietolainsäädäntöä. Henkilötietojen käsittelystä säädetään uudessa EU:n tietosuoja-asetuksessa, jonka soveltaminen alkaa 25.5.2018 sekä sitä täydentävässä kansallisessa tietosuojasääntelyssä, kuten uudessa tietosuojalaissa. Tietosuojalain valmistelu on vielä kesken.

Henkilötietolainsäädäntö asettaa velvoitteita kameravalvonnan toteuttajille. Kaikelle henkilötietojen käsittelylle on oltava lainmukainen käsittelyperuste. Kameravalvonnan laillisuutta arvioitaessa on tärkeää tietää esimerkiksi se, mihin tarkoitukseen kameravalvonta on tarkoitettu, millä tavalla valvonta toteutetaan, miten siitä kerrotaan valvonnan kohteille ja miten kuvatallenteita käsitellään.

Kameravalvonnasta on tiedotettava. Tallenteet on lähtökohtaisesti hävitettävä, kun niitä ei tarvita alkuperäisen tarkoituksen vuoksi. Lisäksi kameravalvonnasta tulee informoida tietosuojaosastoissa tai muussa vastaavassa rekisteröityjen informointiin laaditussa asiakirjassa. Kameravalvonnan osalta tulee huomioida myös työelämän tietosuojalain asettamat vaatimukset työpaikalla tapahtuvalle kameravalvonnalle.

Henkilötietojen käsittelylle oltava lainmukainen käsittelyperuste

Henkilötietojen käsittely tieteellisiä tutkimustarkoituksia tai tilastointia varten edellyttää tietosuoja-asetuksen mukaista käsittelyperustetta. Käytännössä tässä tilanteessa käsittelyperusteena voisi olla esimerkiksi rekisteröidyn suostumus tai rekisterinpitäjän oikeutettu etu. Rekisterinpitäjän tulee myös osoittaa käsittelyn tarpeellisuus ja oikeasuhtaisuus rekisteröidyn oikeuksiin nähden.

Oikeutettu etu käsittelyperusteena

Tutkimukseen perustuva kameravalvonta voitaneen katsoa olevan oikeutetun edun piirissä, ainakin mitä tulee korkeakouluympäristön henkilökuntaan, sillä

korkeakoulujen rooli on muun muassa tutkimustiedon tuottaminen ja korkeakoulun ja henkilöstön välillä on mitä todennäköisemmin tietosuoja-asetuksen edellyttämä ”merkityksellinen ja asianmukainen suhde”.

Rekisteröidyn suostumus käsittelyperusteena

Suostumuksen osalta merkityksellistä on se, ovatko kuvattavat tilat käytössä ainoastaan tutkimustarkoituksiin, vai käyttävätkö opiskelijat ja henkilökunta niitä muutoinkin. Suostumuksen antaminen on helpompi osoittaa silloin, jos tiloja ei muutoin yleisesti käytetä ja tiloja käyttäviltä henkilöiltä saadaan nimenomainen suostumus. Tällainen nimenomainen suostumus voidaan antaa esimerkiksi, jos kyseinen tila on suljettu ja ovella on ilmoitus kameravalvonnasta ja sen käyttötarkoituksesta, jolloin henkilö voi valita meneekö tilaan vai ei.

Rekisteröidyn suostumuksessa saattaa nousta se ongelma, ettei vielä tiedetä mihin suuntaan tutkimus kehittyy ja mihin kaikkeen sitä käytetään. Suostumuksen antaminen laajemmin tieteenalalle on mahdollista, kun noudatetaan tutkimuksen eettisiä standardeja. Muun muassa ”the european code of conduct for research integrity” edellyttää, että tutkimuksen kohteena olevan henkilön on annettava tietoinen suostumus, joka perustuu riittävään ja tarkoituksenmukaiseen tietoon. Toisin sanoen, kaikki mahdolliset käyttötarkoitukset on määriteltävä ennen suostumuksen antamista.

Mahdollinen biometristen tietojen käsittely arvioitava

Lisäksi tulee huomioida, että jos kuvattuja henkilöitä analysoidaan erityisin teknisillä menetelmin, se saattaa tehdä tallenteista biometrisiä tietoja. Biometriset tiedot ovat tietosuoja-asetuksen nojalla arkaluonteisia tietoja, joiden käsitteleminen vaatii lähtökohtaisesti nimenomaisen suostumuksen.

Biometrisillä tiedoilla tarkoitetaan henkilön fyysisiin ja fysiologisiin ominaisuuksiin tai käyttäytymiseen liittyvällä teknisellä käsittelyllä saatuja henkilötietoja, kuten kasvokuvia tai sormenjälkitietoja, joiden perusteella kyseinen luonnollinen henkilö voidaan tunnistaa tai kyseisen henkilön tunnistaminen voidaan varmistaa. Ennen videoanalytiikan käyttöönottoa tulee arvioida, syntykö analytiikan kautta tietoja, jotka voitaisiin luokitella biometrisiksi tiedoiksi.

Kysymys:

Mitä pitää ottaa huomioon, jos halutaan lähteä suunnittelemaan energiatehokasta taloa, jossa seurataan jokaisen huoneiston energiankäyttöä, kerätään dataa ja datan avulla autetaan asukkaita, optimoidaan energiankulutustaan?

Tuleeko jokaiselta asukkaalta olla suostumus heidän kulutuksensa seuraamiseen, vaikka data olisi anonymiä?

Vastaus:

Datan keräämisen yhteydessä tulee arvioida huolellisesti, sisältyykö datamaasaaan henkilötietoja, joiden osalta tulee varmistaa tietosuojalainsäädännön noudattaminen. Henkilötietoja ovat lähtökohtaisesti kaikki tunnistettavaan tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön, eli ihmiseen liittyvät tiedot. Tunnistettavissa olevana henkilönä pidetään sellaista, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa tunnistetietojen, kuten nimen, sijaintitiedon taikka taloudellisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.

Aukotonta vastausta siihen, kuuluuko kysymyksessä tarkoitettu data henkilötietoihin, ei voida kysymyksen tiedoilla antaa. Tähän voi vaikuttaa olennaisesti esimerkiksi se, yksilöidääkö dataa huoneistonnumeroiden perusteella. Mikäli esimerkiksi huoneistossa asuu vain yksi henkilö, voitaneen helpommin katsoa, että hän on epäsuorasti tunnistettavissa datan perusteella ja näin ollen energiankulutusta koskevat tiedot voitaisiin katsoa henkilötiedoiksi.

Mikäli anonymisti kerättyä dataa ei katsota henkilötiedoiksi, eivät henkilötietolainsäädännön velvoitteet sovellu kyseisen datan käsittelyyn. Mikäli taas kyse on henkilötiedoista, tarvitaan tietojen keräämiselle ja käsittelylle jokin tietosuojalainsäädännön määrittelemistä käsittelyperusteista. Yksi lainsäädännön määrittelemistä perusteista on rekisteröidyn suostumus henkilötietojen käsittelyyn. Muiden käsittelyperusteiden käsillä oloa tulee arvioida esimerkiksi sen perusteella, mikä taho dataa kerää ja käsittelee (esim. sähköyhtiö vai ulkopuolinen konsultti) ja mihin tarkoitukseen datan kerääminen liittyy. Mikäli käsittely perustuu henkilön antamaan suostumukseen, tulee huomioida, että henkilöllä on aina oikeus peruuttaa suostumus. Mikäli tiedot katsotaan henkilötiedoiksi, tulee käsittelyperusteiden käsillä olon lisäksi varmistua myös muista tietosuojalainsäädännön rekisterinpitäjälle asettamien vaatimusten noudattamisesta. Tällaisia ovat mm. vaatimukset koskien tietosuoja ja tietoturva sekä rekisteröityjen oikeuksia ja rekisteröityjen asianmukaista informoimista.

Kysymys:

Mitä ovat sellaisia kohteita, joista rakennusvalvontaviranomainen ei saa antaa esim. rakennussuunnitelmia ulkopuolisille?

Vastaus:

Salassapito perustuu julkisuuslain (21.5.1999/621) pykälään 24. Tietyt kohteet saavat sen mukaan kyseisen pykälän nojalla erityisen suojan, mutta suoraa kohdeluetteloa määräyksessä ei ole. Näin ollen olimmekin asian osalta yhteydessä sekä Helsingin että Espoon rakennusvalvontaan. Helsingissä salaisia kohteita ovat mm. Valtioneuvoston linna, Presidentin linna, Säätöalo, Eduskuntatalo, Grand Casino, Keskuskirjasto, Helsingin hätäkeskus, Vanha rahapaja, Mäntyniemi, Poliisilaitoksen Pasilan toimitilat, Pasilan virastokeskus, Tullin tiloja ja Kehäradan valvomo, Helsingin vankila, Suomenlinnan huoltotunneli, Kansallismuseo, OPK Vallila, Malmin sairaala, suurlähetystöt, Helenin Sähköasemat, Metrovalvomokeskus, Puolustusvoimien rakennukset, osa HUS:n rakennuksista ja lisäksi muutamia yksittäisiä kiinteistöjä. Helsingissä salaisia kohteita on tietenkin enemmän, mutta esimerkkiluettelo kuvaa hyvin rakennussuunnitelmien osalta salaisia kohteita myös ympäri maan. Kohteet ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä ja haavoittuvaisuuden riski olisi korkea, mikäli tiedot niistä olisi julkisesti luovutettavissa.

Kysymys:

Mitä innovaatiohankkeissa tulee ottaa huomioon uusia palveluita kehittäessä datan käytön kannalta?

Vastaus:

Innovaatiohankkeissa on mahdollista käyttää avointa dataa, jolla perinteisesti tarkoitetaan dataa, jonka käyttöä ei ole rajoitettu patenteilla tai tekijänoikeuksilla. Avointa dataa hyödyntäessä yritysten tulee kiinnittää huomiota tiedon julkisuuteen, henkilötietolainsäädäntöön sekä mahdolliseen tiedon maksullisuuteen ja avoimiin lisensseihin. Avointa dataa sääntelevät mm. yleisesti henkilötietolaki ja julkisuuslaki. Mikäli kyseessä on suljettu data, yhtenä tärkeänä kysymyksenä on selvittää, kuka datan omistaa ja kuka dataa hallitsee. Lisäksi on tärkeää niin avoimen kuin suljetunkin datan kohdalla tarkistaa datan käyttöoikeudet ja -ehdot sekä niiden alaiset mahdolliset kiellot. Datat käyttöön vaikuttaa myös tietosuojaa koskeva sääntely, joten hankkeen osalta tulee huomioida myös EU:n yleisen tietosuojasetuksen (siirtymäaika päättyy 25.5.2018) mukaiset vaatimukset.

L 1.2. MUU TAUSTA-AINEISTO (ILMIANNOT, ÄÄNESTYKSEN AVOIMET VASTAUKSET JA OTAKANTAA.FI -HUOMIOT)

- Kaikissa rekistereissä rakennusten tiedot poikkeavat toisistaan eivätkä vas-

taa todellisuutta. Yksi yhteinen tietokanta rakennuksista parantaisi ja tehostaisi kaikkien osapuolten tiedonhallintaa: verotustietojen avaaminen.

- Uskalluksen puute julkishallinnossa.

- Rakennusliikkeet ovat edelleen 80-luvulla, samoin valtaosa tilaajista. Tietomallit ja digitaaliset ratkaisut kyllä kelpaavat, mutta aina pitää saada ne paperitkin. Sopimuksia laaditaan edelleen siten, että päällekkäisen työn määrä kasvaa. Ja sitten ihmetellään, ettei tuottavuus kasva...järki käteen, käykää vaikka katsomassa autojen tai laivojen tuotantoa.

- Toimijat kehittävät 1) yksin 2) yksittäisiin 3) olemassa oleviin ongelmiin 4) laastareita. Kun tulisi tehdä 1) yhdessä toimialana ja toimialojen kesken 2) kokonaisvaltaisia 3) visionäärisiä 4) ratkaisuja yhteenveto tms.

- Taloyhtiöiden hallitukset ovat kankeita, hitaita ja isännöitsijät liian kiireisiä. Isännöinnin lakeja pitää keventää ja hallitustyö pitää voida ulkoistaa helpommin.

- BIM-mallien omistajuus ja käyttöoikeuksien hallinta.

- Oma osaaminen pitää saattaa ajan tasalle.

- Kiinteistöalan asenteet vielä menneisytydessä.

- Rakentamisen ja kiinteistöhallinnan tiedonsiirrollinen kuilu.

- Rakennusalan parissa toimivat ihmisten ajatusmaailma on liian rajoittunutta. Osa syy on suomalaisten korkeakoulujen heikko taso kaikkien rakennusalaan liittyvän koulutuksen suhteen.

- Isoissa hankkeissa arkistointi veloitteen voi siirtää hankkeeseen ryhtyvälle. Edistäisi tietomalleja ja tiedon hyödynnettävyyttä.

- Alan osaamattomuus, konservatiivisuus ja pinttyneisyys. Lojalaus. Pieni markkina globaalista näkökulmasta. Heikko kilpailu.

- Rakennuslupahakemuksen tekeminen osassa sähköisiä järjestelmiä on vai-

keaa ja kankeaa, eikä ole selviä ohjeita mitä tarvitaan ja käsittelyprosessit hitaita ja joustamattomia.

- Iso juttu, josta kaikki lähtee, on luottamuksen puute koko toimialalla. Resursseja vie, kun koko ajan on varauduttava suunnitelmaan B, jos sovittu ei jostain syystä toteudukaan.

- Tietojärjestelmät voivat olla monimutkaisia ja vaikeasti käytettäviä.

- Hankintalainsäädäntö johtaa aina halvimman hinnan preferointiin, mikä ei kannusta kehittämään toimintatapoja tai ottamaan käyttöön uutta digitaalista teknologiaa eikä parantamaan hankkeen osapuolten integraatiota.

- Ns. tavallisissa rakennushankkeissa alan toimijoiden osaamistaso digitalisaation suhteen on matala, joten sitä ei hyödynnetä

- Epäselvää, kenen/keiden rakennusalan toimijan (suunnittelijat, urakoitsijat tms.) pitäisi maksaa rakentamisen prosessien digitalisoinnista aiheutuvat kustannukset?

- Integraatiota kehitettäessä tyypillisesti suunnittelun ja urakoinnin yhteyttä tehostetaan, jotta digitaalinen tiedonsiirto onnistuisi, mutta näissä ”kaikkien toimijoiden foorumeissa” vain vähän esim. toimitusketjun toimijoita mukana eli alaa kehitetään ns. ylhäältä alaspäin.

- Lakiklinikka on erinomainen avaus alan kehittämiseksi. Alan suurin haaste on heikko digitalisaation ymmärrys ja alan heikko muutosvalmius. Lainsäädännölliset kysymykset ovat ratkaistava, mutta sitä ennen on saatava visiot ja osaaminen jalostettua konkreettisiksi hankkeiksi.

- Ei ole mitään yhteisiä sovittuja tietomalleja. Kaikilla on API ja kaikki ovat omasta mielestään avoimia, mutta silti jokainen API joudutaan sorvaamaan toiseen yksilölliseen ja erilaiseen APIin.

- YSE on auttamatta vanhentunut eikä alalle ole syntynyt riittävästi keskustelua perinteisten suunnitelmien korvaamisesta tietomalleilla. Hankkeiden kaikkien vaiheiden hallinnalle ei ole olemassa kunnollista alustaratkaisua.

- Valttikorttisysteemit ja muut sellaiset vaihtelevat liikaa yrityksittäin. Pakolliset tiedonkeräykset ja niiden softat/systeemit valtion omistukseen ja yksi linja? Dinosauruksia myös liikaa rakennusalan ylimmissä tehtävissä.

- Panostus toiminnan kehittämiseen on rakennuslalla vaatimatonta ja uusien työkalujen käyttöönotto nähdään taakkana sen sijaan että nähtäisiin niiden käytöstä useille osapuolille tulevia yhteisiä etuja. Etenkin pienissä yrityksissä sopivien käytäntöjen viilaaminen, kehittäminen ja säätäminen vie vuosia ja on suuri panostus. Tarvittaisiin yhteistä kehittämistyötä ja/tai palvelutarjontaa työkalujen käyttöönoton helpottamiseksi. Tilaajapuolelta ja yritysten johdosta puuttuu tietoa ja valvutuneisuutta, jolla saataisiin myös palkkiot digitaalisten työkalujen käytöstä kannustaviksi ja oikein kohdistetuiksi, ja eritasoisia valmiuksia hallitsevat osapuolet on vaikea saada sitoutettua digitalisaatioon liittyviin tavoitteisiin.

- Myös rakennushankkeiden pitkäkestoinen luonne hidastaa uusien menetelmien käyttöönottoa, sillä niitä ei toivota otettavaksi käyttöön kesken projektin keston. Rakennushankkeisiin liittyy valtavia määriä tietoa ja alalla vakiintuneiden toimintatapojen ja ratkaisuiden suosimisella pyritään hallitsemaan tiedon kulun vaikeudesta johtuvia riskejä, mikä näkyy alan kehittymisen yleisenä jähmeytenä.

- Kiinteistöhallinnan puolella tieto on hajanaista, eri ikäistä, sijaitsee lukuisissa eri järjestelmissä, ja sen määrä on valtava, mm. koska kiinteistöihin liittyy valtavasti erilaista tietoa ja kiinteistöjen käyttöikä on yleensä pitkä. Parhaat edellytykset kehittää tietojärjestelmiä ja -palveluita on suurilla organisaatioilla. - Erinomaisia esimerkkejä julkisista tietojärjestelmistä, joissa on hyvä käyttöliittymä ovat esimerkiksi Lupapiste ja Arska-aineistopalvelu.

- Rakennustyömailla tehtävien viikkotarkastusten, pystytystarkastusten, perehdytysten, käyttöönottotarkastusten, tulityölupien, turvallisuus käytäntöjen dokumentit, viranomaistyömaatarkastusten dokumenttien digitalisoinnin lainsäädännölliset asiat puutteellisia.

- Rakennustyömaalla tapahtuva automaattinen videovalvonta, kulunvalvonta ihmiset ja ajoneuvot, työturvallisuuden videovalvonta, kamerakypäret, drone ja torninosturi videokuvaus joilla kuvataan työn etenemistä, työturvallisuutta ja työntekijöiden läsnäoloa ja työturvallisuusrikkeitä. työntekijöiden paikannukseen liittyvien teknisten sovellusten lainsäädäntö. Varkausten esto digitaalisilla

ratkaisuilla.

- Lainsäädäntö ei kannusta riittävästi uudistamaan toimintatapoja.
- YM asetus rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä 2§ 3.mom: ”pääpiirustusten on oltava yhtenäisenä asiakirjana” – Viime vuoteen saakka, kun rakennuslupaa haettiin aina paperisena, pääpiirustukset piti toimittaa rakennusvalvontaan niin, että erilliset piirustukset aina lupaa sisään jätettäessä sidottiin kalastajalangalla yhteen niin että ne muodostivat tuon ”yhtenäisen asiakirjan”. – Nykyisin, kun esim. Helsingissä on käytössä sähköinen lupajärjestelmä, voi pääpiirustustiedostoja latailla palveluun eri kansioihin eri aikaan ja niitä voi päivittää ja vaihtaa halutessaan. Kuville tehdään sähköinen leimaus jne, mutta meille ei ole ihan auennut, kuinka tuo asetuksen vaatimus ”yhtenäisestä asiakirjasta” tässä nyt katsotaan toteutuvan. Ne ovat sähköisessä järjestelmässä omilla kansioissaan, mutta aina ladattaessa erillisinä pdf-tiedostoina.

-Kunnat voi sähköisen lupajärjestelmän kautta myydä/jaella korvausta vastaan rakennusvalvonnan dokumentteja. Kunnat myyneet paperisina dokumentteja. Ja kunnilla oikeus ottaa kohtuullinen korvaus tästä työstä. Jotkut kunnat tekevät työn ilmaiseksi, jotkut eivät. Saako ottaa korvauksen, on epäselvää? Eivätkö ole arkkitehdin tai suunnittelijan omaisuutta, ovat jotkut asiakasostajat kyselleet? Kunnat ovat näitä ennenkin toimittaneet.

- Sähköinen julkipano: kunnat veloitettuja julkipanemaan päätökset. Perinteisesti nastoilla aulaan ja esillä siellä 30 pv. Kun asiat käsitellään sähköisesti, tehdään julkipano sähköisesti. Voi näyttää screenilla siellä samassa aulaan sähköisesti tehdyn päätöksen. Eli ei ole paperina aulaan. Epäselvää onko tämä lainsäädännön mukaista, että vain näin sähköisesti tehdään julkipano? Joissain tulkinnoissa on katsottu, että jos kosketusnäyttö, niin riittää. Mutta lainsäädännöllisesti epäselvä tilanne.

- Kaavoille tulisi ohjeistaa yksilöllinen nimeämistapa, eikä kuten nykyisin ympäristöministeriön Asemakaavan selostus -oppaassa alueeseen perustuvat: Suomesta puuttuu valtakunnallisesti identifioiva kaavatunnus, joten kaavojen tunnistamisessa joudutaan turvautumaan muihin tietoihin. Kunnilla saattaa olla tapana nimetä jopa kaavahierarkian eri tasoilla olevat kaavat, esim. yleis- ja asemakaavat lähinnä maantieteellisen alueen mukaan. Samoin eri aikoina laaditut muutoskaavat saatetaan nimikoida samoin, kuvailemalla aluetta. Kaavojen eri käsittelyvaiheista on onneksi saatavilla päivityksiä, kuten hyväksymi-

seen liittyvä, mutta sekin voi kertautua oikaisukehotuksen seurauksena. Siksi usein pitää arvata, milloin keskustellaan saman kaavan prosessista ja milloin on kyseessä muu tapaus. Toisinaan kaavoitusprosessit kestävät niin pitkään, että samalla alueella ehtii alkaa toinen kaavoitus ennen kuin edellinen on saatu voimaan. Digitaalisten aineistojen kannalta kuntien sekava nimeämiskäytäntö ja erittäin pitkät kaavojen nimet ovat hankalia. Ympäristöministeriön asetuksen perusteella antama ohjeistus oli jo tullessaan vanhentunut, perustui aikaan, jolloin kaavaselostuksen kanteen kuvailulehdelle mahtui kirjoittamaan monta riviä tunnistetietoja. Kunnas valtakunnallinen tunnusjärjestelmä saadaan luotua kaavoille, tulisi väliaikaisesti korjata tilannetta velvoittavalla ohjeistuksella nimeämiskäytännöstä.

- Pari ehdotusta termeihin: Kaavoja ja kaava-alueita kumoutuu erilaisissa tilanteissa ja sillä on myös eri vaikutukset. Kuitenkin ”MRL-slangissa” puhutaan epämääräisesti kumoamisesta tai kumoutumisesta, oli sitten kyse valitusten seurauksesta, aiemmin kaavoitetun alueen korvautumisesta uudemmalla tai nimenomaisesta kumoamisesta. Kunnat myös kombinoivat tarpeen mukaan samaan kaavaproessiin kaikenlaista kaavoitusta, kuten laajennusta, muutosta ja kumoamista. Olisiko näitä toisistaan eroavia tapauksia varten löydettävissä selkeämmin erottelevia termejä esim. muusta lainsäädännöstä? Oikeusvaikutteisuus, lainvoimaisuus ja voimaantulo yms. menevät myös sekaisin kaavoituksessa. Osin tai kokonaan oikeusvaikutteinen yleiskaava on epäselvempi termi kuin sitä edeltänyt vanhan rakennuslain vahvistaminen. Edelleen tuntuu olevan liikkeellä käsityksiä, ettei ei-oikeusvaikutteinen tai strateginen yleiskaava kumoa juridiselta statukseltaan heikommaksi miellettyjä, vaikka kaikki yleiskaavat ovat MRL:n kaavahierarkian samalla tasolla. Löytyisikö muusta sääntelystä parempaa lisäkesanaa kertomaan kaavan statuksesta, ilman että se sekoittuisi käsittelyprosessin vaiheisiin? MRL:ssä on muitakin vastaavia parannustarpeita ja näitä olisi hyvä kehittää lainsäädännön uudistuksessa, jotta kaavat toteutuisivat paremmin: Nyt ei ole ammattilaisillekaan aina selvää mitä kaava-asiakirjoilla tarkoitetaan - ja niiden tulisi olla selkeä viestinnän väline, miten kunnassa halutaan maankäyttöä ohjata.

- MRL-lupien epäselvä terminologia / Usein käsitetään, että poikkeusluvat olisivat ainoa keino maankäytön suunnittelujärjestelmän ulkopuolella tai täydentäjänä. MRL:n aikana vanha rakennuslain lupamenettely on kuitenkin muuttunut monin tavoin ja lain osittaismuutoksilla toimivaltaa on myös siirretty enemmän kunnille. Poikkeamista maankäytön ohjauksessa tehdään nykyisin kuntien

poikkeamispäätöksiin. Vaikka ELY-keskukset eivät enää päätä osaltaan poikkeamisesta, ovat ratkottavat asiat ja lainsäädännön puitteet sinänsä samoja kuin ennenkin. MRL:n alkuaikoina kuntien lisäksi ELY oli toimivaltainen viranomaisen tietyissä tapauksissa. Monet pieniäkin asioita koskevat hakemukset saattoivat menettelysäännösten perusteella päätyä kunnista ELY:n ratkaistaviksi, mikäli samassa luvassa yksikin anottava asia kuului niiden toimivaltaan. Poikkeamisten rinnalle tulivat RakL:n jälkeen kuntien suunnittelutarveratkaisut, jotka jossain määrin käsittelevät samaa asiaa kuin vanhan lain mukaiset taaja-asutuspoikkeamisluvat. Varsinkaan maallikoille em. kehitys ei ole tuttu, vaan halutaan tietää pelkästään ”poikkeusluvista” ja se riittäisi täydentämään kuvaa kaavoituksen kehityksestä. Lisäksi viime vuosina on tullut uusia alueellisia lupatyyppisiä, kuten alueellinen poikkeamispäätös ja alueellinen suunnittelutarveratkaisu, jotka saattavat sisältää hyvin paljon rakennuspaikkoja. Termiä olisi hyvä lainsäädännössä selventää siten, että muutkin kun ammattilaiset ymmärtävät niiden merkityksen ja miten ne sijoittuvat maankäytön ohjauksen kokonaisuuteen.

- Uusien rakentamisen asetusten tulkintalinjaukset eri kaupunkien rakennusvalvonnoissa hankaloittavat suunnitteluratkaisuja ja tuotevalintoja. Esimerkiksi hyvälaatuiseen sisäilmaan tähtäävät suunnitteluratkaisut torpataan jo teknisissä ennakoneuvotteluissa, tai mikä pahempaa, liian myöhään hankkeissa. Laitteiden toiminnalta vaaditaan enemmän kuin tuotehyväksyntäasetus vaatii, ei hyväksytä aikaisemmin tehtyjä tarkkoja tutkimuksia suunnitteluratkaisuita, vaan vaaditaan kohdekohtaisia tutkimuksia oman päätöksen tueksi. Asiaan perehtymällä voisi päätöksiä tehdä tukeutuen jo olemassa olevaan tutkimusdataan. Automaattisten ja digitalisoitujen ratkaisujen vakioiminen edellyttää yhteneväisiä ja asetusten mukaisia tulkintoja, jotta saadaan panostus laatuun eikä turhiin, toistuviin selvityksiin.

- Tuotehyväksyntäasetukset (hEN) eivät ole voimassa ja selkeästi esitettyjä. Tämä tilanne aiheuttaa rakennusvalvonnoissa useita eri linjauksia määräysten tulkinnosta asioissa, joissa olisi helppoa löytää yhteinen linjaus.

- Suurin ongelma, joka estää myös digitalisaatiota on eri tahojen (eri pelastuslaitokset, eri kuntien rakennusvalvonnat) ja jopa kunkin tahon yksittäisten henkilöiden tekemät joskus jopa mielivaltaiset tulkinnat. Digimaailmassa ei voida lähteä siitä, että suuri osa asioista on jatkuvasti muuttuvaa ja henkilö- tai paikkakuntariippuvainen.

- On tehty ns. normien purku talkoita, mutta kaikki rakennusvalvonnan, pelastuslaitosten tms. tahojen tulkinnat ovat pysyneet samoina ja kiristyvät edelleen.

Olen (ja moni muukin) ollut yhteydessä eri tahoihin (YM, rakennusvalvonnat, pelastuslaitokset, AVI), mutta millään ei saada asia edes liikahtamaan oikeaan suuntaan. PKS RAVA:nkin yhteiset tulkinnat tehdään pienen joukon toimesta ja valitaan rankimman mukaan. YM:n taholta on viestinä ollut se, että vaikka jokin taho, esimerkiksi rakennusvalvonta, tulkitsisi asetusta liian rankasti, ministeriö ei voi puuttua asiaan. Kun asia on näin, niin normienpurkutalkoilla, jotka kohdistuvat lakeihin ja asetuksiin, ei saada mitään todellista muutosta aikaiseksi.

- Käytännössä kaikkiin taloyhtiössä tehtäviin korjaushankkeisiin liittyvä asbestikartoitus, sen kustannusten jakautuminen oikeudenmukaisesti, aikatauluhiidaste ja analyysipalveluiden ruuhkautuminen.

- Outo tulkinta kuntien itsemääräämisoikeudesta: kuntien tulee itse saada määritellä mm. millaisen pysyvän tunnisteen antavat maankäyttöpäätöksille, käyttävätkö standardeja ratkaisuja vai eivät. Ei olisi saatu rautatietäkään toimimaan, jos jokainen kunta olisi itse määritellyt alueellaan käytettävän raideleveyden.

- 1. Havaintoni mukaan mikä tahansa säädös tai normi toimii hidasteena ja esteenä, jos sen käyttö ja soveltaminen kangertelee. Muutosehdotus: Hyödynnetään digitalisaation työkaluja ja havainnollistetaan rakennusmääräysten soveltamismahdollisuudet nykyistä paremmin. 2. Säädöksiä kannattaa keventää, on kuitenkin kohtuullista auttaa asiakkaita siten, että he eivät tee kevennyksiä omaa oksaa sahaten - lakiminimi ei ole tälläkään hetkellä turvallisuuden / bisneksen jatkuvuuden kannalta optimi - kevennettyä vielä vähemmän. Käytetään digitaalisia työkaluja ja annetaan asiakkaille paremmat eväät itse päättää ratkaisuidensa kerrannaisvaikutukset. ”Säilytän tässä tilassa bisneksemme kannalta oleellisia tietoja. Saan tehdä tämän tilan niin, että se on yhteistä palo-osastoa muun tilan kanssa. Vaan bisneksen jatkuvuuden turvaamiseksi teen tilan omaksi palo-osastokseen.” 3. Prosesseja hidastaa viranomaisvalvonnan tietojärjestelmien heikko keskenään juttelu. Jos poistamme kaiken turhan työn, saamme hommat nopeammalla syklillä läpi - tai kykenemme keskittymään oikeisiin ongelmiin nykyistä paremmin. 4. Päällekkäinen viranomaisvalvonta hidastaa. Kyse ei ole pelkästään digitalisointitarpeesta, vaan lähinnä

työnjaosta.5. Neuvontaa ja ohjausta voi digitalisaation avulla kehittää roimasti. Tällä hetkellä viranomaisneuvonnalla on esim. palveluajat. Ei noihin palvelunumeroihin pääse läpi silloin, kun on itsellä aikaa.

- Verottajan rakennustietojen avaamisen estää laki verotietojen julkisuudesta. Ao. laki koskee verovelvollisen verotustietoja, eikä suoranaisesti estä rakennustietojen jakamista. Vero kuitenkin tulkitsee lakia niin, että tietoja ei voida avata. Vero toimittaa tiedot kerran vuodessa massa-ajona kunnille, mutta kuntien kokemusten mukaan sellaisessa muodossa, ettei millään kunnalla ole mahdollisuutta lähteä niistä viemään ajantasaistuksia kunnan ylläpitämään rakennustietoon. Uudistetussa verolainsäädännössä säädettiin tästä tiedonannosta verolta kuntiin, mutta valtakunnallinen päärekisteri RHR, johon kunnatkin toimittavat rakennustietojen ydintietoa, jätettiin ulkopuolelle. Vero tarkistuttaa vuosittain kiinteistön omistajalla tietojen ajantasaisuuden ja toimii siis jo nyt periaatteella, että kiinteistön omistaja vastaa kiinteistöä koskevien tietojen oikeellisuudesta. Sama periaate on kirjattu Asunto-osakerekisterin kehittämisperiaatteeksi. Omistajan tarkistamat rakennustiedot eivät siis tosiasiallisesti välity rakennustietoa ylläpitäviin viranomaisiin eikä tiedon rakenne ole yhdenmukainen perusrekisterien rakenteen kanssa. Rakentaminen on Suomessa julkista toimintaa, ts. rakennuslupatiedot ovat kenen tahansa saatavissa ja tietojen arkistointiluokka taitaa olla 'ikuisesti säilytettävät'. Rakennuksen käytön aikaisten muutosten, luvanvaraisten ja ei-luvanvaraisten, saaminen liitetyksi alkuperäiseen lupatietoon on ollut vaikeaa. Verolla nämä tiedot ovat tuoreimmassa hallussa, mutta tulkittuna osaksi verovelvollisen ja verotustahtuman tietoja niin, ettei niitä voi avata.

Kehittämisehdotus: VERO tunnistaa rakentamisen tietojen lähtökohtaisen julkisuuden ja kytkee irti rakennuksia koskevan tiedon omistajan/verovelvollisen verotusprosessitiedoista, kirjaa metatiedot ja avaa datan käytettäväksi osana rakennetun ympäristön ydintietoa. Tiedontarvitsijat voivat tarpeidensa mukaan hakea eri 'tiedonmurusia' joko kuntapohjaisen palvelun kautta, Liiteristä, raakatana VEROlta KaPAN kautta tai esim. valtion RHR:n käyttöliittymän kautta.

- Nykyisestä Kira-alan lainsäädännöstä voi tulla Suomen digitalisaation hidastava tai jopa osittain estävä tekijä. Jos halutaan saada iso vaikutus lainsäädäntöön, pitäisi ottaa kokonaan toisenlainen ja nykyaikainen näkökanta. Jos lainsäädännön kehittämiseen otettaisiin dataperusteinen lähtökohta, voitaisiin poistaa paljon turhia säädöksiä ja normeja. Perusideana on että, se mikä

voidaan datan avulla todeta ei tarvitse ei säädettä monimutkaisella tavalla ja kaikkia mahdollisia porsaanreikiä välttää. Keskitytään lain "tavoitteen" kuvaamiseen ja seuraamuksiin jos rikkoo. Hyvänä esimerkkinä on rakennusalan viranomaisraportointi. Sen sijaan että lähetetään monimutkaisia raportteja, voitaisiin kuvata mitä tietoa pitää mahdollistaa viranomaisen saataville ja antaa viranomaisille pääsyn dataan rajapintoja käyttäen.

- Nykyinen RS-prosessi on toinen esimerkki lainsäädännöstä, minkä voisi dataperusteisesti muuttaa. Jos sovitaan, mikä on tietomalli millä Vakuuksia haetaan ja myönnetään koko prosessia, voidaan automatisoida aina tietojen keräämisestä, seuranta ja vakuuksien vapauttamiseen asti. – Dataperusteisen lainsäädännön yksi etu olisi, että muutoksen läpimeno nopeutuisi ja vaikutus parantuisi, kun ei tarvita niin paljon henkilöresursseja lainsäädännön valvomiseksi. Esimerkiksi suurin osa tilaajavastuulain valvomisesta voitaisiin automatisoida. – Yhteenvetona todettakoon, että yksittäisten säädösten ja normien tarkastaminen ja muuttaminen tulee olemaan liian hidasta nykyistä kehitysvauhtia huomioiden. Tarvitaan erilainen lähestymistapa Kira-alan lainsäädäntöön, jotta varmistetaan tulevaisuuden ketteryys. Dataperusteinen lainsäädäntö voisi tarjota tähän tarvittavan uuden lähestymistavan.

- Rakennuslupien paperimuodot ja originaalilekirjoitukset sekä koko mukana toimivien instanssien rullanssi, joka voitaisiin hoitaa kokonaan (ja jossakin kai hoidetaankin) verkkojen kautta.

- Keskeistä on juuri säätää lailla ympäristöhallinnon toimialan yhteentoimivuudesta. Aiemmin on esitetty ajatuksia, että mm. kaavat eivät olisi lainvoimaisia, jollei niitä julkaista avoimissa rajapinnoissa tai vastaava asia koskien lupapäätöksiä. Samoin ollaan käynnistetty lainsäädännöllinen työ yhden luukun lupaperiaatteesta. Tällaisen AITO toimiminen vaatii toimivia avoimia rajapintoja mm. kuntien lupakäsittelytietojärjestelmiin kuin myös valtion hallinnon asianhallintajärjestelmiin. Nämä avaukset ovat loistavia ajatuksia, mutta lainsäädännön pahin sudenkuoppa lienee siinä, ettei säädöksissä ole määrätty, kuka vastaa yhteen toimivuuden kuvauksien laadinnasta, ylläpidosta, julkaisusta, jolla mallilla ylläkuvatut esimerkitkin toteutuisivat. Nyt yhteen toimivuutta edistävä työ, kuten kiradigi-hankekin, on määrääjän kestävien projektien tai hankkeiden varassa. Tämä ei ole kestävä tie. Tosin erittäin hyvä ja välttämätön alkusysäys jatkuvalle työlle. Lainsäädännöllisesti on tärkeää varmistaa yhteentoimivuuden hallittu kehittäminen. On löydettävä vastaukset kysymyksiin, kuka tekee,

kenen vastuulla työ minkäkin yhteentoimivuuden teeman osalta on? mitä tekee? missä tekee? Ketä työhön osallistuu? Riittävän nopea vaste? Synkronoi lainsäädännön kehittämiseen? Synkronoi operatiivisen toiminnan tarpeisiin? Osoittamalla yhteen toimivuutta edistävä työ lainsäädännössä tietyn toimijan/toimijoiden tehtäväksi, tulee samalla järjestää asialle jatkuva rahoitus valtion budjetista. Tai muunlainen hallinnon yhteisrahoitus. On tunnistettava, että joku yhteentoimivuus työ on kuntien sisäistä tai välistä, joku kuntien ja valtion välistä, joku hallinnon ja yritysten välistä, joku vain yritysten välistä. Mikä on se foorumi tai foorumit, jotka tätä työtä tekevät minkäkin teeman tai vastuualueen osalta.

- Hankintalaki, kaupungin hidas byrokratia, kaupungin kankeat järjestelmät ja uusien järjestelmien hankkimisen vaikeus ja hitaus.

- Yhden luukun lupaperiaate pitää kirjata lainsäädäntöön. Nyt YM:ssä on lähdetty lähinnä ympäristösuojelun näkökulmasta edistämään yhden luukun periaatetta ja saatetaan sivuta kaavoitusta, YVAA ja rakennusvalvontaa. Kyllä tarkastelun pitää olla siilot räjäyttävämpää. Asiakas (yritys tai kansalainen) hakee lupaa hankkeelle, joka voi sisältää monia eri lupia. Kyllä meidän on pystyttävä räjäyttämään koko hakemusajattelu niin, että yhdellä hakemuksella ja yksillä asiakirjoilla hakemus "valuu" usealle eri viranomaiselle käsiteltäväksi. Päätöksiä voi olla monia osa kunnista ja osa valtiolta, jopa yrityksiltä (kts. esim. tapahuman luvan cramex). Räjäyttämisen perusta pitää olla hyvä ympäristöhallinnon IT-hallintamalli, hyvin suunnitellut yhteentoimivuudet (avoimet rajapinnat) eri organisaatioiden tietojärjestelmiin. VRK:n KAPA tuottaa jo muita välttämättömiä palveluita hyvällä tahdilla. Tähän junaan on lähdeävä mukaan. Jo nyt YM:n sivuilla olevista "Yhden luukun käynnistystilaisuuden" esityksistä on tunnistettavissa, että kaikki luennoitsijat eivät ymmärtäneet, mitä tarkoittaa yhden luukun asiointipalvelu. Se ei ole yksi luukku joka viranomaiselle, vaan se on yksi luukku - "asiointipalvelu" lupien hakijalle = hallinnon asiakas. Tällainen yhden luukun malli on kirjattava lakiin yksiselitteisesti. Samoin on kirjattava, kuka sen vaatimat avoimet rajapinnat huolehtii ja jatkossa hoitaa.

- Komppaan ehdotusta verottajan rakennustietojen avaamisesta. Kunnan oikeus tarkistaa kiinteistöveroitus alueeltaan -prosessi tuottaisi helposti tehokkuutta julkishallintoon, jos ko. tieto olisi yhteen toimivaa ja käytettävissä eri tahoilla viranomaiskäytössä. Täällä kuntien näkökulmaa tiedonsaantioikeuteen: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2014/Sivut/kunnille-oikeus-saa->

[da-laajemmat-kiinteistoverotiedot.aspx](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2014/Sivut/kunnille-oikeus-saa-da-laajemmat-kiinteistoverotiedot.aspx) - Verottajan tiedoissa pitäisi erottaa toisistaan selkeästi kiinteistöt eli maaomaisuus ja rakennukset. Prosessi taitaa olla ainoa säännönmukainen yhteydenotto kiinteistöjen ja rakennusten omistajiin vuosittain ja julkishallinnon prosesseista omistajien yhteystiedot parhaiten ajan tasalla. Kunnalla olisi paljon hyötyä noista ajantasaisista yhteystiedoista viranomaistehtävissään. Nyt ajantasaisimmat yhteystiedot eivät ole käytettävissä edes naapurien kuulemisissa, vanhusten kotihoitopalveluja suunniteltaessa, kadunhoidon yhteydenpitotarpeissa jne., mistä aiheutuu turhaa työtä moninkertaisesti. PRH:n Ytj-tiedot eivät ole ajan tasalla, eikä kunnilla ole prosessia, jolla omistajien -saati isännöitsijä- ja huoltoyhtiöiden yhteystiedot pysyisivät ajan tasalla. – Ehdotan Veron prosessissa syntyvän tiedon jakamista ko. prosessissa kunnille viranomaiskäyttöön rakenteellisesti uudistettuna, rajapinnan kautta ja omistajien yhteystiedot sisältäen. Yhteystiedot voitaisiin jopa erottaa verotustiedoista, mikäli se estää tämän tiedon jakamista kunnille.

- MAVI:sta tuli tieto, että navettojen rakennustietoja ei voida avata, koska tietosuojavaltuutetun mukaan sisältävät henkilötietoja.

- Kunnat tilaavat Verohallinnolta alueellaan sijaitsevien kiinteistöjen tietoja kerran vuodessa. Tuoreimmat ohjeet täällä: <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2017/vuoden-2017-kiinteistoverotietoja-voi-tilata-verohallinnolta-1192017-alkaen-lakilinkkeineen-ja-tietuetason-kuvauksineen>. Jos kunta saisi tiedot rajapinnan kautta suoraan kuntarekisteriinsä, se pystyisi päivittämään tietoihinsa saman tilanteen kuin verottajalla (jotkut tiedot ovat verottajalla ajantasaisempia kuin kunnalla). Tämän tiedonsiirron sisältö vaatisi päivitystä ja yhteistä tarkastelua tietotarpeista yhteisten 'digiperiaatteiden' mukaisesti: täytyykö kiinteistö- ja rakennustietojen kohdalla tietojen yhteiskäyttöisyys- ja 'tieto kerätään vain kertaalleen' -periaate? Voisiko ainakin verottajalla tiedossa olevat ajantasaiset kiinteistöjen ja rakennusten omistajien yhteystiedot ja poistuneet rakennukset päivittää Verolta kunnalle -tiedonvaihtoprosessiin mukaan? Voisivatko kunnat vastaavasti alkaa ilmoittaa Vrk:lle (ja sitä myöten Verolle) laajemmin tietoja myös rakennelmista? Miksi asiakkaiden tulisi näitä toimittaa erikseen ja toistuvasti monelle taholle?

- Asukasmäärältään pienten kuntien rakennus- ja teknisen valvonnan haluttomuus A) noudattaa kaikkien asukkaiden (vaki- ja loma-asukkaiden) kohdalla lainmukaisia ja tasa-arvoisia lupa- ja hakuprosesseja B) noudattaa läpinäkyviä, yhtäläisiä ja julkisia prosesseja MRL, MRA, Ympäristönsuojelu-, Vesi- ym. la-

kien ”tulkinassa” ja ”viranomaisen harkinnassa” ja rakennustöiden valvojien ja erityisvalvojien pätevyysvaatimuksissa lupa-asioissa ja C) erilaiset kuntakäytänteet valtakunnallisesti (ELY, AVI (Luoma)) valvonta viranomaisasioissa ei toimi-valvonta on asiakkaan kontolla- aina raskaan ja pitkäaikaisen HaO-prosesin kautta. Kunta voi aina vedota resurssipulaan, kun valtakunnallisia yhteneviä digiaineistoja ei kunnassa oteta tai ei ole otettu käyttöön. D) Yksinkertaisesti pienen kunnan päätöksenteko halutaan pitää pienen piirin käsissä ja hämäläisten periaatteiden /säädösten viidakkona - niin kauan kuin ei ole lainmukaista pakkoa tasavertaiseen kohteluun rakennus ym. asioissa koko maassa, vanha-kantaiset virkamiehet (kuntien rakennus- ympäristöasioiden ja teknisen osaston johdossa) tulevat vetkuttamaan digiaineiston ja julkisen aineiston käyttöön otossa niin kauan kuin mahdollista. Kyse on vääristyneestä vallantäyteydestä ja toimintaympäristöjen poliittisten valtataistelujen luonteesta. Resurssipulaa käytetään tekosyynä ja keppihevosen siihen, ettei digitalisointia oteta käyttöön kattavasti

LIITE 2. LAKIKLINIKAN VERKKOSIVUILLE TUOTETTU SISÄLTÖ YMPÄRISTÖMINISTERIÖ KOKEILEE UUTTA TAPAA KEHITTÄÄ LAINSÄÄDÄNTÖÄ – LAKIKLINIKKA.FI KERÄÄ PALAUTETTA JA OPASTAA (11.4.2018)

KIRA-digissä käynnistynyt Lakiklinikka tarjoaa maksutonta lakineuvontaa hankkeille, jotka edistävät kiinteistö- ja rakennusalan digitalisaatiota. Samalla Lakiklinikka kerää tietoa digitalisaatiota hankaloittavista laeista. Klinikan toteuttajaksi on valittu Lexia Asianajotoimisto.

Valtionhallinnossa on alkanut ainutlaatuinen kokeilu, kun ympäristöministeriössä kehitetään lakeja uudella tavalla palvelumuotoilun avulla. Lakiklinikalla palautetta kerätään erityisesti niiltä, joihin lait vaikuttavat. Käytännössä kiinteistö- ja rakennusalan digitalisaatiota edistävilta hankkeilta kysytään, ovatko ne törmänneet lainsäädännön ongelmiin, mitä ne ovat olleet ja miten ongelmat on ratkaistu. Samalla klinikka tarjoaa omaa neuvontapalvelua.

”Halusimme kokeilla uutta, ketterämpää tapaa myös lainsäädännön kehittämässä, ja saimme idean neuvonnan ja lainsäädännön kehittämistyön yhdistämisestä. Neuvontapalvelu houkuttelee käyttäjiä ja tuo hyötyä myös kysyjille. Ja mitä enemmän kysymyksiä ja lakiongelmia neuvontapalveluun tulee, sitä paremman tuntuman ministeriö saa alan digitalisaatiota hankaloittavista säännöksistä. Kokeilemme mallia nyt ensimmäistä kertaa, ja saamme siitä toivottavasti myös palautetta. Rohkaisen kaikkia käyttämään uutta palvelua”, ympäristöministeriön lainsäädäntöneuvos **Jaana Junnila** sanoo.

Data avoimesti hyödynnettävissä – Lakiklinikka.fi kokoaa tilannekuvan

Kaikki neuvontapalvelun ja kartoituksen tulokset julkaistaan Lakiklinikka.fi-sivustolla, ja kysymykset muokataan ennen julkaisua anonyymeiksi niin, ettei kysyjää voi tunnistaa. Avointa dataa voivat hyödyntää kaikki halukkaat – esimerkiksi erilaiset digipalveluja tarjoavat yritykset.

Kiinteistö- ja rakennusalan toimijoille tarkoitettu Lakiklinikka.fi täydentyy koko ajan neuvontapalvelun ohessa syntyvällä tiedolla. Klinikka kokoaa, luokittelee ja analysoi asiakkailta tulleita juridisia ongelmia muun muassa aiheen ja vaikeusasteen mukaan.

”Tämän päivän juristin tehtävänä on toimia asiakkaan strategisena kumppanina. Siksi tämä hanke onkin meille juristeille ainutlaatuinen mahdollisuus päästä pohtimaan esiin nousevia kysymyksiä ja tukemaan kiinteistö- ja rakennusalan kehitystä yhdessä alan toimijoiden kanssa”, sanoo Lakiklinikan juridiikasta vastaava lakimies **Aleksi Lundén** Lexia Asianajotoimistosta. Lakiklinikka.fi-sivustolla voi lisäksi osallistua keskusteluun. Siellä jaetaan myös tietoa ja asiantuntijanäkemyksiä lainsäädännöllisistä aiheista. Hanke kestää vuoden 2018 loppuun.

KIRA-tukea jo yli sadalle hankkeelle

Ympäristöministeriö valmistelee kiinteistö- ja rakennusalan digitalisaatiota edistäviä lakimuutoksia osana hallituksen kärkihanke KIRA-digiä. Vuoden 2018 loppuun asti jatkuvassa KIRA-digissä etsitään arkea helpottavia digitalisaation ratkaisuja kiinteistö- ja rakennusalalle.

KIRA-digin kautta rahoitusta on saanut tähän mennessä 104 kokeilua. Kärkihankeisiin kuuluu olennaisesti kokeilukulttuuri, mikä näkyy vahvasti myös rahoitusta saaneissa hankkeissa.

Kaikista kokeiluhankkeista kerätään kokemuksia, joiden perusteella saadaan kattava kuva alan digitalisaatioon liittyvistä olennaisimmista lainsäädännön ongelmista.

3D-KIINTEISTÖT HELPOTTAVAT TULEVAISUUDESSA LAAJOJA RAKENNUSHANKKEITA (17.4.2018)

Hallitus on antanut esityksensä kolmiulotteisia eli 3D-kiinteistöjä koskevaksi lainsäädännöksi 1.2.2018. Ehdotuksen (HE 205/2017) mukaan muutoksia tulisi kiinteistönmuodostamislakiin, kiinteistörekisterilakiin sekä maankäyttö- ja rakennuslakiin. Tavoitteena on mahdollistaa kolmiulotteisen kiinteistön muodostaminen maanpinnan ala- ja yläpuoliseen tilaan asemakaava-alueella sekä selkeyttää tilojen käyttöä vakuustarkoituksiin. 3D-kiinteistön rajat määritellään paitsi horisontaalisesti myös vertikaalisesti eli syvyys- ja korkeussuunnassa. Lakien on tarkoitus astua voimaan 1.8.2018.

3D tuo mukanaan useita hyötyjä

Uudistuksen vaikutukset ovat merkittävimmät suurten ja monitasoisten rakennushankkeiden toteuttamisessa. Tulevaisuudessa on nimittäin helpompi

kiinnittää rakennuksen sisällä olevia tilakokonaisuuksia ja pantata niitä lainan vakuudeksi. Hallituksen esityksen mukaan 3D-kiinteistöjen muodostamisen hyödyt liittyisivät juuri hankkeiden **rahoitusjärjestelyiden helpottamiseen, kiinteistöverotuksen tehokkaampaan kohdentamiseen, kiinteistöjen hallinnan selkeyteen sekä omistuksen läpinäkyvyyteen**. Kolmiulotteisen kiinteistönmuodostuksen uskotaan edistävän myös kiinteistöjen ja rakennusten hallintaa sekä julkisten palveluiden digitalisointia. Tulevaisuudessa on mahdollista, että kiinteistöjaotus voidaan toteuttaa tehokkaammin todellisen käytötarkoituksen mukaan.

Uudistuksella pyritään vaikuttamaan myös hankkeisiin, joissa on mukana kansainvälisiä toimijoita. Kansainvälisille kiinteistösijoittajille nykyinen järjestelmä, on usein vieras ja raskas hallita: suurten kohteiden hallinta perustuu yhteisomistukseen ja sen pohjalle luotuihin monimutkaisiin hallinnanjako- ja yhteisjärjestelysopimuksiin. Uudistuksen mukanaan tuoma järjestelmä mahdollistaisi yksinkertaisemmat ja selkeämmät hahmotettava omistusyksiköt ja kiinnittämisen kohteet.

Yhteistyön tarve ei tule jatkossa vähenemään – päinvastoin. Samassa rakennuksessa toimivien tahojen osalta yhteistyön tarve tulee tulevaisuudessa todennäköisesti jopa lisääntymään. Tämän johtuu mm. siitä, tahojen sijoittautuessa eri kiinteistöille tulee sovittavaksi asioita, jotka aiemmin on voitu hoitaa muulla järjestelyllä kiinteistön sisäisesti.

Suurin vaikutus liikekiinteistöihin ja laajoihin kiinteistökokonaisuuksiin

Vaikka 3D-kiinteistöt tarjoavat tulevaisuudessa vaihtoehdon, perinteinen 2D-kiinteistö säilyy edelleen käytössä, eikä sen oikeudellista ulottuvuutta ole tarkoitus muuttaa. Uudistus kuitenkin todennäköisesti lisää maankäytön tehokkuutta. Suurin vaikutus uudistuksella tulee olemaan liikekiinteistöihin sekä laajoihin kiinteistökokonaisuuksiin ja -kehittämishankkeisiin. Lakiuudistusten keskeisimpien yritysvaikutusten uskotaankin kohdistuvan käytännössä liikevaihdoltaan suurimpiin rakennusyrityksiin. 3D-kiinteistöhankeeseen mukanaan tuomat edut ovat suurimmat laajoissa ja useita käyttötarkoituksia sisältävissä rakennuskokonaisuuksissa.

ROUND TABLE -TILAISUUDESSA PERÄÄNKUULUTETTIIN AVOIMUUTTA JA YHTEISIÄ TOIMINTAKÄYTÄNTÖJÄ (5.6.2018)

Lexia kutsui toukokuussa Lakiklinikka-hankkeen puitteissa koolle valitun joukon kiinteistö- ja rakennusalan vaikuttajia sekä KIRA-alan digitaalisia palveluita kehittäviä toimijoita pureutumaan alan digitalisaation lainsäädännöllisiin hidasteisiin ja mahdollisuuksiin. Tavoitteena oli tunnistaa ja ilmiäntää erilaisia lainsäädännön ongelmakohtia sekä mieltä tapoja kehittää alan digitalisaatiota ketterämmäksi.

Lexia on ollut rakennusalan digitalisaation kehityksessä vahvasti mukana ja pyrkinyt saaman aikaan keskustelua aiheen tiimoilta jo aiemmin. Nyt Lexia on valittu KIRA-digi -hankkeen puitteissa kiinteistö- ja rakennusalan digitalisaatiota edistävän Lakiklinikka-hankkeen totuttajaksi Ympäristöministeriön tilauksesta. Tämän päivän juristin työssä pyritäänkin mahdollistamaan asioita sen sijaan, että kerrottaisiin, mikä on mahdotonta.

Lakiklinikka organisoii toukokuussa alan vaikuttajat yhteiseen Round table -keskusteluun. Tapahtuma oli erityisen antoisa juuri siksi, että paikalle oli kerääntynyt kattava joukko ammattilaisia monelta alalta. Edustettuna olivat mm. rakentaminen, suunnittelu, kiinteistökehitys, järjestelmäpalveluntarjoajat sekä viranomaistahot.

Workshopissa ryhmät pohtivat, mitä haasteita nykyinen lainsäädäntö asettaa toiminnalle ja toisaalta, mikä olisi ihanteellinen toimintaympäristö tulevaisuudessa.

Workshopit kirvoittivat keskustelua ja herättivät hyviä huomioita

Round table -tilaisuuden osallistujat uskoivat, että tulevaisuudessa tullaan yhä useammin törmäämään haastaviin tilanteisiin, kun kukaan ei tiedä, miten erilaisissa risteyskohdissa tulee toimia. Alan toimijoilla ei ole mahdollisuutta nojata tulkintakäytäntöön ja sääntely on puutteellista tai ei vastaa liiketoiminnallisia tarpeita.

Workshopista saatujen tulosten perusteella suurta huolta aiheuttavat erityisesti tekijänoikeudelliset kysymykset. Alan toimijat kokevat epäselväksi sen, kenelle tekijänoikeus lopulta kuuluu, kun monet tahot muokkaavat esimerkiksi rakennuspiirustuksia etenkin hankkeen alkuvaiheessa.

Niin ikään viranomaistatoiminaan kaivataan selkeyttä ja esimerkiksi julkishallinnon asiakirjojen käsittelyn tulisi olla yhtenäistä. Tiedostojen luotettavuuden ja säilytettävyyden osalta pohdituttaa myös tiedostomuotojen luotettavuus ja tulevaisuus. Tulisi luoda standardi, jonka perusteella voidaan luottaa, että tiedostot ovat lukukelpoisia myös sadan vuoden päästä.

Myös avoimuus ja yhtenäinen toiminta nousi keskusteluun useassa ryhmässä. Alan toimijoiden mukaan rajapintoja toimijoiden ja tiedonsiirron välillä tulisi yhtenäistää. Etenkin digitalisaation näkökulmasta tulisi varmistaa yhteneväiset tulkinnot ja saada alan toimijoille yhteiset toimintatavat. Tiedonsiirtoon liittyvät rajapinnat tulisi määritellä siten, että tiedonsiirto eri toimijoiden välillä sujuisi vaivattomasti. Yhtenä mahdollisena riskinä ja kehitystä hidastavana tekijänä nähdään datan omistaminen, hallinta ja turvallinen käyttö. Ennen kaikkea suurten datamäärien lisääntyessä datan hyödyntämistä koskevat kysymykset herättävät epävarmuutta.

Mahdollisuuksien kautta onnistumiseen

Alan toimijoiden mukaan koko prosessin parhaat käytännöt tulisi miettiä huolellisesti läpi. On hyvä muistaa, että data voi tulevaisuudessa mahdollistaa myös kokonaan uutta liiketoimintaa. Ajatuksia nousi esiin myös sen osalta, että tiedonhallinnan rajapintoihin tulisi valita jokin järkävä, kolmannen tahon organisoima järjestelmä, mutta pohdintaa herätti tämän osalta puolestaan rahoitusta koskevat kysymykset.

Olennaista olisi varmistaa, että älyrakentamiselle luodaan toimivat puitteet tulevaisuutta varten. Kunnan tulisi jo maankäyttöä suunnitellessa ja viimeistään tontin luovutusvaiheessa määritellä, millä edellytyksillä esimerkiksi datana avoimuudelle asetettavat edellytykset täyttyvät kullakin alueella.

Yhteistyössä on voima

Sääntely-ympäristöä tulisi tarkastella siten, että avoimuutta voidaan edistää jatkossa kaikilla rakentamiseen ja kiinteistökehitykseen kuuluvilla toimialoilla. Rajapintoja avaamalla mahdollistetaan uudenlaista ja kokonaan uutta liiketoimintaa. Viranomaisprosessit tulee saada yhtenäisiksi ja yhteistyö viranomaisen sekä yksityisen sektorin välillä toimivammaksi kuntarajoista riippumatta. Datan omistamiseen ja oikeanlaiseen hallintaan kaivataan selkeitä toimintasuosituksia ja käytäntöjä, minkä lisäksi dokumenttien tiedostomuodot kaipaavat harmonisointia tulevaisuutta varten. Selkeästi oikeilla jäljillä ollaan, mutta kaikki

lähtee avoimuudesta ja aidosta kehitystyöstä yhteisten tavoitteiden eteen. Jatketaan yhdessä hyvin alkanutta matkaa.

”OVEN AVAAMINEN VOI SYNNYTTÄÄ HENKILÖREKISTERIN”-KEVÄÄLLÄ VOIMAAN TULLUT TIETOSUOJA-ASETUS KOSKEE MYÖS TALOYHTIÖITÄ (8.6.2018)

EU:n yleistä tietosuoja-asetusta aloitettiin soveltamaan 25.5.2018. Muutokset koskevat myös taloyhtiöitä ja isännöitsijöitä, sillä henkilötietojen käsittely on osa taloyhtiöiden päivittäistä toimintaa. Henkilörekisterit voivat tulla esille yllättävässäkin arkipäiväisissä asioissa, kuten ovien älylukoissa tai kameravalvonnassa.

Aikaisemmin henkilötietojen käsittelyä sääteli henkilötietolaki. Voimaan tullut tietosuoja-asetus laajentaa ja tarkentaa henkilön oikeuksia omiin henkilötietoihinsa sekä rekisterinpitäjän ja käsittelijän velvollisuuksia. Asetuksen tarkoituksena on myös päivittää tietosuoja koskevaa sääntelyä vastaamaan teknologian kehittymistä.

- Tietosuoja-asetus ottaa paremmin huomioon digitalisuuden vaatimukset. Tavoitteena on lisätä henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyttä sekä vahvistaa rekisteröityjen oikeuksia valvoa henkilötietojensa käsittelyä. Yksilön oikeudet siis vahvistuvat, ja henkilötietoja käsittelevien toimijoiden velvollisuudet lisääntyvät. Vahingonkorvausvelvollisuuden lisäksi rikkomuksesta voi seurata myös sakkorangaistus, kertoo asianajaja **Jaana Saarijärvi**.

Taloyhtiöillä paljon tehtävää

Taloyhtiöt ja isännöitsijät ylläpitävät muun muassa asukas- ja osakeluetteloa ja ovat sitä kautta tietosuoja-asetuksen mukaisia rekisterinpitäjiä ja käsittelijöitä. Taloyhtiöt ja isännöitsijät myös vastaavat siitä, että henkilötietojen käsittely on järjestetty vaatimusten mukaisesti. Uusi tietosuoja-asetus tarkoittaa päivityksiä dokumentteihin, käytäntöihin ja sisäisiin ohjeistuksiin. Sopimukset palveluntuottajien, esimerkiksi tietojärjestelmän toimittajien ja IT-tuen kanssa on saatettava ajan tasalle.

- Taloyhtiön on tunnistettava, mitä henkilötietoja se toiminnassaan käsittelee ja varmistettava, että käsittely täyttää tietosuoja-asetuksen ja muun lainsäädännön asettamat vaatimukset. Taloyhtiön tulee toimittaa rekisteröidyille tietyt

tiedot, kuten rekisterinpitäjän yhteystiedot, miksi tietoja kerätään ja ketkä ovat henkilötietojen vastaanottajat. Turhan tiedon keräämistä on vältettävä, ja tietojen säilytysaika on mietittävä huolellisesti, kertoo Jaana Saarijärvi.

Kerättyä tietoa saa käsitellä vain ennalta määrättyyn tarkoitukseen, eikä sitä saa luovuttaa ulkopuolisille ilman perusteltua syytä.

- Prosessien tulee olla kunnossa, ja taloyhtiöiden ja isännöitsijöiden kannattaa varautua myös ongelmatilanteisiin. Jos henkilötiedot esimerkiksi tuhoutuvat tai päätyvät tietomurron kohteeksi, pitää viranomaisille ilmoittaa asiasta mahdollisuuksien mukaan 72 tunnin kuluessa ilmoituksesta.

Älylukot ja kameravalvonta synnyttävät henkilörekisterin

Tietosuoja-asiat voivat tulla vastaan yllättävissäkin tilanteissa. Monissa taloyhtiöissä perinteiset lukot on korvattu digitaalisilla älyluukoilla, joiden kautta kerääntyy tietoa muun muassa henkilön kulkuoikeuksista ja liikkumisesta. Myös taloyhtiöiden kameravalvontajärjestelmät ovat yleistyneet.

- Elektroniset lukitus- ja valvontajärjestelmät keräävät tietoa henkilöiden liikkeistä ja muodostavat näin tietosuoja-asetuksen mukaisen henkilörekisterin. Taloyhtiön tietosuojaselosteesta pitää käydä ilmi, mitä tietoja järjestelmät keräävät ja miksi, kuka tietoja ylläpitää ja mihin niitä luovutetaan, kertoo Jaana Saarijärvi.

Rekisteriin merkityillä henkilöillä on myös oikeus pyytää tietojaan poistettavaksi, jos jokin lainsäädännön edellytyksistä täyttyy, kuten se että henkilötietoja on käytetty lainvastaisesti. Henkilötiedoille tulee sopia säilytysaika tai kriteerit, joilla säilytysaika määritellään. Henkilötietoja tulee poistaa näiden mukaan. Järjestelmien toimittajilta on siis varmistettava, että tietojen poisto onnistuu. Kameravalvonnan kohdalla pitää myös huolehtia siitä, että valvonnalla ei syylistytä salakatseluun tai -kuunteluun, jotka on määritelty rikoslaisissa.

- Jos älylukitus tai kameravalvonta ovat vasta harkinnassa, näihin tietosuoja-asetuksen vaatimiin asioihin kannattaa kiinnittää huomiota.

Taloyhtiön hallitus on viime kädessä vastuussa päätöksistä ja toiminnan lainmukaisuudesta, vaikka isännöitsijä usein pyörittääkin toimintaa.

- Hallitusjäsenet eivät useinkaan ole taloyhtiötä koskevan lainsäädännön asiantuntijoita. Isännöitsijät taas ovat alan ammattilaisia, ja heidän tulee tun-

tea lainsäädännön kehys tarkemmin. Kannustankin taloyhtiöitä ottamaan tietosuoja-asetuksen tuomat muutokset esille isännöitsijän kanssa, kertoo Jaana Saarijärvi.

VINKIT TALOYHTIÖILLE JA ISÄNNÖITSIJÖILLE

- Selvitä nykytilanne: mitä henkilötietoja kerätään ja miksi, kuka tietoja käsittelee, mihin tietoja käytetään ja onko kaikki kerätty tieto tarpeellista
- Harkitse, kauanko tietoa on tarpeellista säilyttää
- Varmista, että henkilötietojen poistaminen on tarvittaessa mahdollista
- Käy läpi palveluntarjoajat ja sopimukset: kuka käsittelee henkilötietoja, luovutetaanko niitä ulkopuolisille tahoille ja mitä sopimuksiin on kirjattu – ota huomioon, että rekisterinpitäjän ja käsittelijän välillä pitää tietosuoja-asetuksen mukaan olla kirjallisesti sovittu tietyistä asioista
- Päivitä tietosuojaselosteet sekä sisäiset ohjeistukset
- Panosta kokonaisajatteluun: tietosuoja koskee koko taloyhtiön tai isännöintiyhtiön toimintaa
- Hae ulkopuolista apua, jos oma osaaminen ei tunnu riittävältä

OSAKEHUONEISTOREKISTERI TULEE – MUTTA LIIAN HITAASTI (24.6.2018)

Maa- ja metsätalousministeriö julkaisi 23.3.2018 luonnoksen osakehuoneistorekisteriin liittyväksi lainsäädännöksi. Uudistus on tunnettu aikaisemmin asunto-osakerekisterinä (ASREK-hanke). Tarkoituksena on luopua paperisista osakekirjoista ja korvata ne Maanmittauslaitoksen ylläpitämällä sähköisellä rekisterillä.

Uudistuksen ensimmäisenä osana toteutettaisiin osakehuoneistorekisteri, johon kirjattaisiin asunto-osakeyhtiön ja keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön osakkeeseen kohdistuvat oikeudet ja rajoitukset kuten tieto osakkeen omistuksesta tai panttauksesta. Rekisteri otettaisiin käyttöön 1.1.2019.

Tietojen kokoaminen sähköiseen rekisteriin helpottaa asunto-osakeyhtiöiden osakkeenomistajien lisäksi erityisesti pankkeja, kun luottopäätöstä varten tarvittavat tiedot löytyvät kootusti yhdestä paikasta. Samalla helpottuu myös vaakuudenhallinta.

Useiden vuosien siirtymäaika kummeksutaan

Lakiehdotukseen sisältyvät siirtymäajat uhkaavat kuitenkin vesittää uudistuk-

sen täysmittaiset hyödyt. Ehdotuksen mukaan ennen rekisterin käyttöönottoa perustettujen asunto-osakeyhtiöiden tiedot siirtyisivät rekisteriin useiden vuosien mittaisen siirtymäajan kuluessa. Näiden asunto-osakeyhtiöiden osakkeet korvattaisiin sähköisillä merkinnöillä lähinnä vain omistajanvaihdosten yhteydessä. Uudistuksen valmistelutyössä mukana oleva, erityisesti pankkien näkökulmaa keskusteluun tuova, Finanssiala ry on kritisoinut voimakkaasti ehdotettuja siirtymäaikoja. Uhkana on, että rekisterin hyötyjen toteutuminen viivästyy huomattavasti ja hyödyt jäävät ennakoitua pienemmiksi. (<http://www.finanssiala.fi/uutismajakka/Sivut/Asunto-osakkeet-saatava-nopeammin-rekisteriin.aspx>) Suomen kaikkien noin 80 000 asunto-osakeyhtiön ja noin miljoonan osakehuoneiston tietojen siirto sähköiseen rekisteriin vie varmasti aikaa. Kiistää ei sovi sitäkään, että asunto-osakkeita koskevilla tiedoilla ja merkinnöillä on laaja yhteiskunnallinen merkitys, sillä asunto-osakkeet koskettavat huomattavaa osaa kansalaisista, asunto-omaisuuteen on sitoutunut merkittävä määrä varallisuutta ja luotettavia asuntojen omistajatietoja tarvitaan useissa asiayhteyksissä.

Näiden varjolla ei ole kuitenkaan hyväksyttävää venyttää uudistuksen toteuttamista ja aiheuttaa toimijoille lisäkustannuksia käytännössä pakottaen ne ylläpitämään pitkän siirtymäajan rinnakkain eri tietoja käyttäviä järjestelmiä. Rekisterin tietosisällön nopeampi kasvattaminen on kaikkien etu.

HALLITUSOHJELMASTA LAKIKIRJAAN – SUOMALAINEN LAINSÄÄDÄNTÖPROSESSI PÄHKINÄNKUORESSA (2.7.2018)

Lain säätämiseen johtava prosessi alkaa aloitteesta ja tarpeesta lakimuutokselle tai uuden lain säätämiseksi. Aloite voi olla kansallisia käyttöönottoimia edellyttävä EU-asetus, hallitusohjelmassa oleva kirjaus tai vaikkapa kansalaisaloite. Lainsäädäntöprosessiin kuuluva aika määräytyy yleensä lakihankkeen laajuuden perusteella, eikä esimerkiksi puhtaasti teknisten muutosten osalta välttämättä käydä läpi kaikkia lainvalmistelun vaiheita.

Kaikki alkaa esivalmistelusta

Lainvalmisteluprosessi käynnistyy esivalmistelulla. Sen tarkoitus on koota tietoa ja näkemyksiä aloitteen esiin tuomasta ongelmasta tai lainsäädännöllisestä tavoitteesta, jotta sen perusteella voidaan tehdä päätös lainvalmisteluhankkeen tarpeellisuudesta. Esivalmistelua voidaan tehdä virkatyönä tai sitä varten asetetussa erillisessä valmisteluelimessä, joka voi olla esimerkiksi

asiantuntijoista koostuva työryhmä. Esivalmistelun pohjalta laaditaan raportti ja sidosryhmille annetaan usein mahdollisuus lausua ennen hankkeen asettamispäätöksen tekemistä. Esivalmistelu päättyy ministerin tai virkamiesjohdon päätökseen hankkeen asettamisesta. Jos lainsäädäntöhanke päätetään käynnistää, päätöksessä on otettava kantaa muun muassa hankkeen **tavoitteisiin, rajauksiin, määräaikaan, valmistelukokoonpanoon ja rahoitukseen.**

Valmistelutyössä sovitaan etenemisestä

Esivalmistelun päätteeksi annetun asettamispäätöksen jälkeen vuorossa on varsinaisen valmistelutyön aloittaminen eli perusvalmistelu. Esivalmistelun tapaan perusvalmistelu toteutetaan virkamiestyönä valmistelutiimissä tai erillisessä työryhmässä taikka muussa valmisteluelimessä. Perusvalmistelu alkaa työsuunnitelman laatimisella, jossa avataan ja aikataulutetaan hankkeen työvaiheet sekä sovitaan tarkemmin esimerkiksi ministeriöiden välisen yhteistyön järjestämisestä. Sidoryhmien kuuleminen esimerkiksi lausuntojen muodossa voi olla jo osa hankkeen perusvalmistelua. Siksi työsuunnitelman yhteydessä suunnitellaan myös hankkeesta tiedottamisen sekä sidoryhmien kuulemisen keinot ja vaiheet.

Valmistelun organisoinnin jälkeen kerätään tietopohjaa täydentämään esivalmistelussa kerättyjä tietoja. Tietopohjaan kuuluvat esimerkiksi **nykytilanteen analyysi, oikeusvertailu pohjoismaiden ja muiden keskeisten maiden lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmisoikeuksia, perustuslakia ja EU-oikeutta koskevien kysymysten selvittäminen.** Valmisteluelin tai -tiimi myös täydentää esivalmistelun aikana tehtyä vaikutusten arviointia ja täsmentää vaihtoehtoisia ratkaisumalleja. Kun kerätty tietopohja on arvioitu riittäväksi, aloitetaan hallituksen esityksen luonnoksen valmistelu. Hankkeen sisältöä koskevat ratkaisut kirjataan hallituksen esityksen muotoon, jonka jälkeen virkamiesjohto tai valmisteluelin itse hyväksyy hallituksen esityksen luonnoksen. Jos valmistelua on tehty erillisessä valmisteluelimessä, julkaistaan ministeriön toimesta vielä loppuraportti valmisteluelimen toiminnasta.

Lausuntokierroksella kuullaan myös sidosryhmiä

Vaikka sidosryhmiä olisi kuultu jo valmistelun aiemmassa vaiheessa, järjestetään perusvalmistelun jälkeen yleensä lausuntokierros, jolla pyydetään kirjalliset lausunnot sidosryhmiltä. Lausunnoista laadittu tiivistelmä ja lausunnot julkaistaan ministeriön hankkeen verkkosivulla. Myös lausunnotonmenettely päättyy ministerin tai virkamiesjohdon päätökseen valmistelun jatkamisesta. Lausunto-

menettelyn pohjalta saadun palautteen perusteella päätetään vielä mahdollisista muutoksista hallituksen esityksen sisältöön. Sidosryhmien antamilla lausunnoilla voi siis olla huomattavaa merkitystä hankkeen jatkoa ja myöhemmin eduskunnan käsittelyyn vietävän lakiesityksen sisältöä silmällä pitäen.

Kun lausuntopalautteen perusteella mahdollisesti tehdyt muutokset on toteutettu, hallituksen esityksen luonnos hyväksytään ja se siirtyy valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi. Valtioneuvosto voi päättää hyväksyä esityksen joko sellaisenaan tai sitä voidaan vielä muuttaa.

Eduskunta päättää lakiesityksen lopullisesta muodosta ja hyväksymisestä

Valtioneuvoston hyväksymisen jälkeen hallituksen esitys lähetetään eduskunnan käsittelyyn. Eduskunta aloittaa lakiesityksen käsittelyn täysistunnonsa käytävässä lähetekeskustelussa. Lähetekeskustelussa päätetään, mihin valiokuntaan lakiesitys viedään käsiteltäväksi ja tuleeko muiden valiokuntien antaa lausuntoja esityksestä. Lähetekeskustelun jälkeen lakiesitys käsitellään nimetyssä valiokunnassa, joka laatii esityksestä eduskuntakäsittelyn pohjaksi otettavan mietinnön. Mietinnön valmistuttua lakiesitys palautuu eduskunnan täysistunnon käsiteltäväksi.

Kaikki lakiesitykset käsitellään eduskunnassa kahdessa erillisessä käsittelyssä. Ensimmäisessä päätetään lakiehdotuksen sisällöstä ja jälkimmäisessä lakiesityksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Jos eduskunta päättää hyväksyä lakiesityksen, se etenee tasavallan presidentin esittelyyn. Esittelyssä presidentti päättää lain vahvistamisesta ja allekirjoittaa sen. Mikäli presidentti jättää lain vahvistamatta, asia palautuu eduskuntaan, joka voi hyväksymällä lakiehdotuksen muuttamattomana saattaa sen voimaan ilman presidentin vahvistamista.

DIGITALISAATION JA KOLMIULOTTEISEN KIINTEISTÖN MUODOSTUKSEN MAHDOLLISUUDET KIINTEISTÖVEROTUKSESSA (20.8.2018)

Kiinteistöveron tekninen luonne ja veropohjan laajuus tarjoavat erinomaiset lähtökohdat digitalisaation edistämiseksi. Käytännössä kiinteistövero toimitetaan jo nyt suurelta osin automatisoidusti muun muassa kiinteistötietojärjestelmässä ja kuntien rakennustietojärjestelmissä olevia tietoja hyödyntämällä. Verovelvollisen manuaalisesta suoritettavaksi työksi jää lähinnä tietojen tarkistaminen ja tarvittava korjaaminen.

Verotusarvoon vaikuttavat tekijät

Kiinteistön verotusarvoon vaikuttaa lukuisat objektiivisesti mitattavissa olevat tekniset ominaisuudet, kuten rakennuksen pinta-ala, tilavuus, kerroskorkeus, ilmastointi ja valaistus. Näiden lisäksi vaikuttavat myös sellaiset subjektiivista ihmisharkintaa edellyttävät arvostamiskriteerit kuten onko rakennuksen pohjassa ”vain vähäisiä” sisäänvetoja tai ulokkeita, onko rakennus ”verraten” yksinkertainen suorakaiteen tai L-muotoinen, käsitelläänkö rakennuksen ilmaa ”huomattavassa määrin” kostuttamalla tai jäähdyttämällä jne.

Koska nykyiset arvostamiskriteerit väistämättä edellyttävät ihmisharkintaa, luovat ne turhia esteitä verotuksen digitalisaatiolle. Digitalisaation näkökulmasta toivottavaa olisikin, että tulevaisuudessa arvostaminen perustuisi yksinomaan objektiivisesti mitattavissa oleviin tekniisiin ominaisuuksiin.

Muutoksia veron kohdentumiseen?

Arvostamiskriteerien harkinnanvaraisuuden lisäksi kiinteistöverojärjestelmän ongelmat liittyvät veron kohdentumiseen ja sovellettavan veroprosentin määräytymiseen. Kiinteistöverolain mukaan verovelvollinen on kiinteistön omistaja, ja verotuskäytännössä merkitystä ei ole annettu esimerkiksi yhteisomistajien solmimille hallinnanjakosopimuksille. Sovellettava veroprosentti määräytyy puolestaan kokonaisuudessaan kiinteistön pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaan, jonka vuoksi useassa eri käyttötarkoituksessa olevan rakennuksen huomattavaakaan sivukäyttötarkoitusta ei huomioida veroprosenttia määrättäessä.

Kolmiulotteisia kiinteistöjä koskeva lainsäädäntö astui voimaan 1.8.2018, ja hallituksen esityksen (HE 205/2017) mukaan lainsäädännön tavoitteena on muun muassa edistää kiinteistöveron kohdentumista oikeille tahoille. Esitöiden mukaan kiinteistön toisistaan poikkeavat käyttötarkoitukset voidaan jatkossa erottaa erillisiksi kiinteistöiksi ja rakennuksiksi, ja tätä kautta vero on mahdollista kohdentaa tarkan käyttötarkoituksen mukaan oikealle verovelvolliselle oikean suuruiseen.

Koska kiinteistöverotusta ei vielä ole toimitettu kolmiulotteisia kiinteistöjä koskevan lainsäädännön voimassaolon aikana, jäivät sen käytännön vaikutukset vielä nähtäviksi. Uuden lainsäädännön tavoitteet ovat joka tapauksessa tervetulleita, ja parhaassa tapauksessa uusi lainsäädäntö poistaa esimerkiksi tarpeen sisällyttää monimutkaisia, kiinteistöverotaakan jakoa koskevia ehtoja hallinnanjakosopimuksiin.

KIINTEISTÖ- JA RAKENNUSALAN DIGITALISAATIOTA HIDASTAVAT YLEINEN ILMAPIIRI, KIIRE JA KUSTANNUSKURI (27.9.2018)

Huhtikuussa 2018 avautunut lakiklinikka.fi on osa hallituksen KIRA-digi kärkihanketta. Sen tavoitteena on löytää ongelmakohdat kiinteistö- ja rakennusalan digitalisaatiota estävästä sääntelystä. Hankkeessa kehitetään lainsäädäntöä täysin uudella tapaa: kysytään mielipidettä säädösympäristön toimivuudesta niiltä, joita asia todella koskee. Hankkeen vastavalmistuneesta väliraportista käy jo ilmi osa alan pullonkaloista ja hidasteista.

Vaikka kehitys onkin paljon kiinni asenteista ja toimijoiden käyttäytymisestä, on Lakiklinikka-palvelun avulla löytynyt myös muita haasteita, jotka estävät digitaalisen kehityksen.

Vanhat menetelmät tuntuvat turvallisilta

Alan toimijat kokevat, että projektien alussa rakennuttajat suhtautuvat myönteisesti uuden teknologian mahdollistamiin säästöihin, mutta toteutushetkellä palataan usein takaisin vanhojen menetelmien pariin.

”Yleinen rohkeuden puute koetaan hidasteena: alkuinnostuksen jälkeen toimijat perääntyvät uusien innovaatioiden kokeilusta. Vanhat menetelmät tuntuvat turvallisilta esimerkiksi aikataulutuksen ja talouden ennakoitavuuden kannalta. Uusiin metodeihin ei luoteta ja niihin liittyviä taloudellisia riskejä ei haluta välttämättä ottaa”, kertoo Lakiklinikka-hankkeen vetäjä, lakimies **Alexi Lundén**.

Uusiin kokeiluihin ei haluta käyttää aikaa, ja kiire houkuttelee turvautumaan tuttuihin menetelmiin. Sen sijaan pienempien muutosten kuten älyapplikaatioiden käyttöönotto koetaan helpoksi.

Uudet ratkaisut jäävät hankintalain jalkoihin

Lainsäädännöllisenä hidasteena väliraportin myötä esiin nousevat julkisiin hankintoihin ja kaavoitukseen liittyvä sääntely.

”Julkisiin hankintoihin liittyvä sääntely saattaa hidastaa uusia innovaatioita rajustikin. Kun julkisen hankinnan kilpailutuksen keskeisenä valintaperusteena on hinta, suositaan tietenkin edullisinta toimittajaa, jonka toiminta voi kuitenkin rakentua vanhojen menetelmien varaan”, **Alexi Lundén** valaisee raportin huomiota.

Alan toimijat toivovat lainsäädännön tulevaisuudessa tukevan selkeämmin

myös avoimen tiedon vaivatonta saatavuutta. Avainasemassa on julkinen sektori, jonka hallussa on paljon liiketoiminnallisesti potentiaalista dataa. Lainsäädännön toivotaan asettavan viranomaisille velvollisuuden avata tietolähteet, niin että niitä voisi hyödyntää myös kaupallisiin tarkoituksiin laissa säädettyjen edellytysten puitteissa.

Voiko sääntelyn avulla velvoittaa uuden teknologian käyttöönottoon?

Sääntelyn määrästä on totuttu purnaamaan, mutta Lakiklinikan saaman palautteen mukaan sääntelyn on nähty olevan myös tapa kannustaa. Lainsäädännöllä olisi mahdollista velvoittaa uuden teknologian käyttöön, sillä kehityksen pelätään olevan hidasta, jos se jää pelkän vapaaehtoisuuden varaan. Lain ei ainakaan pitäisi suosia vanhoja käytäntöjä, vaan toimia uusien ratkaisujen mahdollistajana ja kannustajana.

Lakiklinikka-hankkeessa esille nousseet huomiot raportoidaan ympäristöministeriölle, joka hyödyntää raporttia parhaaksi katsomallaan tavalla lainsäädäntötyössä. Myös nyt käynnissä olevassa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa tullaan sopivalta osin huomioimaan hankkeen avulla esiin nousseet asiat.

LAKIKLINIKAN UUSI TAPA VAIKUTTAA LAINSÄÄDÄNTÖÖN KOETTIIN HYVÄKSI - KIRA-TOIMIJAT TOIVOVAT MAHDOLLISUUKSIA, AVOIMUUTTA JA KETTERYYTTÄ (3.12.2018)

Lakiklinikan tiimoilta järjestettiin jo toistamiseen Round Table -tilaisuus, jossa eri alojen asiantuntijat kokoontuivat pohtimaan ja keskustelemaan kiinteistö- ja rakennusalan digitalisaation kehitystä hidastavista lainsäädännön ongelmakohdista. Tavoitteena oli luoda yhteinen kuva siitä, miltä digitalisaatiokehityksen kannalta ihanteellisen lainsäädäntöympäristön tulisi näyttää.

Lainsäädännön halutaan olevan mahdollistavaa eikä rajoittavaa

Tilaisuudessa nousi esille monia lainsäädännöllisiä pullonkaloja, jotka hidastavat KIRA-alan digitalisaatiota. Toimijat toivovat esimerkiksi kaavoitus- ja kaavamääräyksiä säänneltävän niin, että kaavat olisivat selkokielisiä ja kaikkien luettavissa. Kaavoitusprosessiin liittyvät vaikutusmahdollisuudet ovat tällä hetkellä vanhanaikaisia ja laskevat osallistumiskynnystä.

Lainsäädännön tulisi sen sijaan mahdollistaa reaaliaikainen osallistaminen

kaavoitusprosessiin esimerkiksi siten, että nähtävillä asetetusta kaavaehdotuksesta voisi toimittaa muistutukset kaavoittajalle virtuaalisen toimintaympäristön avulla. Niin ikään kaavoihin lisättävien tietojen päivittyminen kaavaan koetaan liian hitaaksi. Myös kunnille asetetut arkistointivelvoitteet aiheuttavat päänaivaa – lainsäädännön puitteissa tulisi mahdollistaa esimerkiksi kaavojen tietomallipohjainen arkistointi.

Taloyhtiöpuolella digitalisaatio tyssää usein asunto-osakeyhtiöiden päätöksentekovaatimuksiin. Esimerkiksi sähköautojen latauspaikkoja koskevat päätökset sekä uusien innovaatioiden ja teknologioiden hyödyntäminen yleisemminkin päättyy usein siihen, että uudet toimintamallit eivät etene taloyhtiön sisäisessä päätöksenteossa. Yleinen epätietoisuus kuhunkin tilanteeseen soveltuvasta päätöksentekovaatimuksesta saattaa jarruttaa uusien innovaatioiden käyttöönottoa.

Sanktioiden pelossa pelataan varman päälle

Tietosuojaalainsäädäntö ja erityisesti uuden tietosuoja-asetuksen asettamat velvoitteet koetaan haastaviksi. Erityisen ongelmalliseksi koetaan tietosuojasääntelyn vaikeaselkoisuus ja kansallisen ratkaisukäytännön puuttuminen. Toimijoiden kannalta hyödyllisen datan liikkuminen ja luovuttaminen rajoittuu, kun sääntelyn puitteissa ja sanktioiden pelossa pelataan niin sanotusti varman päälle. Tämä puolestaan omalta osaltaan hidastaa digitaalisten palveluiden kehittämistä. Tietosuojasääntelyn koetaan asettavan rajoituksia myös kaava-aineistoissa esitettävälle tiedolle. Epätietoisuutta herättää esimerkiksi se, kuinka yksilöivää tietoa kaava-aineistossa voidaan esittää. Myös tietojen julkisuus aiheuttaa päänaivaa ja selkeyttä toivotaankin siihen, mikä kiinteistöjä ja rakennuksia koskeva tieto on julkista ja mikä ei.

Ihanteellinen toimintaympäristö

Alati monimutkaistuvassa toimintaympäristössä lainsäädännöltä toivotaan selkeyttä ja selvätulkintaisuutta. Koska lainsäädäntö voi vanhentua nopeastikin, tulevaisuuden lainsäädännöltä toivotaan joustavuutta – esimerkiksi velvoitus toimia jollain tietyllä mallilla ei ole järkevää toimintamallien kehittyessä niin nopeasti. Sen sijaan asetetut vähimmäisvaatimukset varmistaisivat, että lainsäädäntö mahdollistaa uusien teknologioiden käytön.

Lainsäädännön tulisi ohjata tai jopa pakottaa digitaalisiin prosesseihin rakennuksen elinkaaren kaikissa vaiheissa. Samalla tulisi kuitenkin huomioida pie-

nemät hankkeet ja toimijat, joilla valmiutta digiprosesseihin ei välttämättä ole. Esimerkiksi kaavoituksen osalta toivotaan alusta loppuun sähköistä prosessia, joka lisäisi tehokkuutta ja kustannussäästöjä, madaltaisi osallistumiskynnystä ja tekisi vuorovaikutuksesta toimivampaa. Mm. kunnan jäsenten osallistumisen kaavoitusprosessiin tulisi olla mahdollista reaaliaikaisemmin digitaalisten kanavien kautta.

Lakiklinikan tyyppisille keskusteluita avaavalle palvelulle tarvetta jatkossakin

Tilaisuudessa kävi selväksi, että Lakiklinikka-tyyppiselle palvelumallille on runsaasti kysyntää. Avoin viestintä koetaan hyödylliseksi ja viestin perillemeno päättävälle tahoille koetaan innoittavana. Lakiklinikan tyyppinen ”suodatin” lainvalmistelun tukena tuntuu toimivalta ratkaisulta, jota voisi hyödyntää myös muiden alojen lainvalmistelussa. Tiedon keskittäminen Lakiklinikan avulla ja käytännön ongelmien raportointi lainsäätäjälle tätä kautta koetaan toimivana konseptina.

Tällaisen palvelun markkinointiin ja tunnettuuteen tulee kuitenkin varata riittävästi resursseja. Muutoin voi käydä niin, että palvelun kautta suodattuvasta viestistä tulee polarisoitunut ja se edustaa vain tiettyjen aktiivisten toimijoiden näkökulmia. Palvelu tulee ajoittaa lainvalmistelun näkökulmasta oikeaan aikaan, sillä sen hyödyllisyys on sidoksissa lainvalmistelun vaiheeseen. Käyttäjien näkökulmasta neuvontapalvelussa keskeistä on myös sen nopeus, sillä usein kysymykset ovat kiireellisiä.

LIITE 3. SÄHKÖINEN KYSELY

Alla on liitteenä priorisointiäänestyksessä käytetty sähköisen lomakkeen saateteksti, äänestettävät ongelmakohdat sekä huomiot ja avoimet kysymykset.

KIINTEISTÖ- JA RAKENNUSALAN DIGITALISAATION HAASTEET

Hyvä vastaaja,

Lakiklinikka on kuluneen yhdeksän kuukauden ajan kerännyt tietoa kiinteistö- ja rakennusalan digitalisaatiota hidastavasta säädösympäristöstä. Lisätietoa hankkeesta www.lakiklinikka.fi.

Olemme saaneet valtavan määrän huomioita ja tietoa lainsäädäntöön liittyvistä ongelmakohdista. Kaikki huomiot raportoidaan ympäristöministeriölle lainsäädännön kehittämistyön tueksi. Loppuraportti julkaistaan helmikuussa 2019.

Nyt on aika priorisoida havainnot – sinä voit vaikuttaa äänestämällä!

Alla on listattu Lakiklinikka-hankkeen kautta esiin nousseita haasteita ja ongelma-kohtia. Toivoisimme, että voisit käyttää hetken aikaasi ja valita 5 teemaa, jotka juuri sinun mielestäsi eniten hidastavat kiinteistö- ja rakennusalan digitalisaatiota.

Kiitos jo etukäteen! Vastaamisaikaa on 11.1.2019 asti.

Ystävällisin terveisin,

Lakiklinikan väki

Jos sinulle tulee mieleen jotain kysyttävää, voit olla yhteydessä lakiklinikkaan lakiklinikka@lexia.fi

1. Mikä hidastaa kiinteistö- ja rakennusalan digitalisaatiota eniten? Valitse mielestäsi 5 suurinta ongelma-kohtaa.

1. Nykylainsäädäntö ei riittävässä määrin mahdollista teknologian hyödyn-

tämistä rakennustyömailla

2. Nykyinen hankintalainsäädäntö ei tue innovatiivista kehitystä

3. Nykyinen hankintalainsäädäntö on kömpelö ja monitulkintainen

4. Tiedon avoimuus, tiedon saatavuus ja avoimen tiedon ajantasaisuus ei vastaa alan tarpeita

5. Tiedonsiirron rajapinnat ovat epäselviä

6. Eri tiedostomuotojen käytön hyväksyttävyyden ja tulevaisuus on epäselvä

7. Nykyiset rakennuslupaprosessit ovat tehottomia ja monimutkaisia

8. Maankäyttö- ja rakennuslaki on vaikeatulkintainen ja terminologiaaltaan epäselvä

9. Kaavoitusprosessi on raskas, hallintokeskeinen ja vuorovaikutukseton

10. Kuntien kaavamääräykset ja kaavoituksen kokonaistilanne jäävät epäselviksi

11. Rakennuspiirrustuksiin ja muihin suunnitelmiin liittyvä tekijänoikeudellisia haasteita

12. Tietomallin hyödyntämistä koskevat oikeudelliset kysymykset ovat epäselviä

13. Tietosuoja sääntely rakennusalalla ja sen tuomat velvoitteet ovat epäselviä

14. Olemassa olevan rakennuskannan älyllistäminen nykyisen asunto-osa- keyhtiölain puitteissa on hankalaa

15. Datan hallinta taloyhtiömaailmassa on epäselvää

16. Sähköistä kiinteistövälitystä koskevaa sääntelyä ei ole

17. Viranomaisten arkistointivaroitukset aiheuttavat lisätyötä
18. Viranomaisten kyky hallita digitaalisia järjestelmiä/prosesseja on heikko
19. Viranomaisten päätöksenteko on ennakoimatonta ja tulkintakäytännöt vaihtelevat
20. Sääntelyä on ylipäättään liikaa ja eri lait ovat keskenään ristiriitaisia

2. Muita haasteita, mitä?

Avoin kenttä vastaajalle.

3. Jos käytit Lakiklinikka-palvelua, kuinka tyytyväinen olit saamasi palveluun? 1= En lainkaan tyytyväinen 10= Erittäin tyytyväinen

Numerot yhdestä kymmeneen vastaajalle valittavaksi.

4. Jos haluat saada Lakiklinikan loppuraportin sähköpostiisi tai haluat meidän ottavan sinuun yhteyttä, jätäthän sähköpostiosoitteesi alle.

Vastaaja sai laittaa raksin ruutuun valinnan kohdalle.

5. Sähköpostiosoitteesi, jos haluat loppuraportin tai yhteydenoton.

Avoin kenttä vastaajalle sähköpostiosoitetta varten.

LAKIKLINIKKA-HANKKEEN TOTEUTTAJA
Lexia Asianajotoimisto Oy

TILAAJA
Ympäristöministeriö

LEXIA

