

Ympäristöministeriölle

Viite: VN/4165/2022

Vantaan kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä (RYTJ) sekä maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) muuttamisesta

Vantaan kaupunki kiittää ympäristöministeriötä mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä (RYTJ) sekä maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) muuttamisesta, ja lausuu asiassa seuraavaa:

Yleistä

RYTJ-laissa säädetään yleisesti rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä, sen perustamisesta ja ylläpidosta, siihen tallennettavista tiedoista ja siitä luovutettavista tiedoista, tietojärjestelmän rekisterinpitäjistä, tietojärjestelmän julkisesta tietopalvelusta, teknisen rajapinnan avaamista muille kuin viranomaisille. Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan nyt lausunnoilla olevassa laissa ei kuitenkaan ole kyse vain uuden valtakunnallisen tietojärjestelmän rakentamisesta ja siihen liittyvästä teknisestä muutoksesta, vaan pykälät ovat merkittäviä myös maankäytön päätösten sisällön näkökulmasta kaikkien prosessien osalta.

Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistus on pilkottu useaan eri lakiin ja asetukseen, jotka tulevat käsittelyyn ja voimaan eri aikaan. Ympäristöministeriö julkaisi keväällä 2022 luonnoksen hallituksen esitykseksi rakentamislaki ja alueidenkäyttölaiksi, joilla korvattaisiin nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki. Hallituksen esityksestä ei useiden sidosryhmien vaatimuksista huolimatta järjestetty lausuntokierrosta, vaikka se oli muuttunut merkittävästi syksyllä 2021 lausunnoilla olleesta kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksesta. Nyt lausunnoilla olevalla RYTJ-uudistuksella alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään ja rakentamisen lupajärjestelmään esitetään jälleen uusia lisämuutoksia. Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan uudistuksen kokonaisvaikutuksia kaupungin toimintaan on mahdotonta hahmottaa valmistelun hajanaisuuden ja puutteellisen kuulemisen vuoksi.

RYTJ:n lisäksi valtionhallinto valmistelee eri ministeriöiden ja virastojen toimesta myös muita vastaavia uudistuksia (kansallinen maastotietokanta, osoitetietojärjestelmä, sijaintitietopalvelu), joilla kaikilla on massiivisia vaikutuksia kuntien tietojärjestelmiin. Kaikkia em. hankkeita viedään eteenpäin erillisinä toisistaan riippumatta, eikä niiden keskinäisiä riippuvuuksia ja

yhteisvaikutuksia kunnille ole huomioitu. Etenkin eri ministeriöiden vastuulla olevien hankkeiden välinen koordinointi on Vantaan kaupungin näkökulmasta ollut puutteellista.

Vantaan kaupunki kiinnittää myös huomiota siihen, että RYTJ-lain lausuntokierros (17.6.–12.8.2022) osui erittäin huonoon ajankohtaan kunnallisten toimielinten kesätauon vuoksi. Asian valmistelu ja käsittely päätösvaltaisessa luottamustoimielimessä on monelle kunnalle mahdotonta 12.8.2022 mennessä. Hyvän hallintotavan mukaisen lakivalmistelun ehdottomana lähtökohtana tulisi olla, että kunnille ja muille osallisille annetaan tosiasiallinen mahdollisuus lausua sellaisista lakiluonnoksista, jotka vaikuttavat merkittävästi niiden toimintaan.

Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön vireillä olevissa muutoksissa (rakentamislaki, alueidenkäyttölaki, RYTJ) säädetään mm. kaavojen ja tonttijaon laatimisesta tulevaisuudessa tietomallimuotoisena ja näiden tietojen toimittamisesta valtakunnalliseen järjestelmään. Vantaalla kaavoja ja tonttijakoja on tuotettu tietomallimuodossa jo vuodesta 2019 lähtien. Tietomallipohjaiseen suunnitteluun siirtyminen on vaatinut kaupungilta runsaasti resursseja, mutta samalla se on tuonut uusia suunnittelun ja tiedolla johtamisen välineitä, kun suunnittelutieto pysyy paremmin ajan tasalla ja on helpommin saatavilla. Vantaan näkökulmasta onkin tärkeää, että maankäyttö- ja rakennuslakia uudistetaan paremmin tietomallipohjaista suunnittelua tukevaksi. Nyt esitetty malli ei kuitenkaan vastaa tähän tarpeeseen. Uudistus toisi kunnille lisävelvoitteita ja kustannuksia ja heikentäisi kuntien mahdollisuuksia hyödyntää omaa tieto-omaisuuttaan. Kyse on uuden valtakunnallisen kopiorekisterin luomisesta, joka ei poistaisi nykyisiä kunnallisia rekistereitä tai niihin liittyviä velvoitteita, eikä siten toteuttaisi uudistuksessa tavoiteltua ”yhden luukun periaatetta”.

Vantaan kaupunki esittääkin, että ympäristöministeriön RYTJ-lakihankevalmistelu nykyisessä muodossaan tulisi keskeyttää. Hallituksen esityksen oletukset uudistuksen vaikutuksista ovat osin virheellisiä, eikä kuntien näkemyksiä ole otettu valmistelun aikana riittävästi huomioon. Lainsäädännön valmisteluprosessissa on perustavaa laatua olevia puutteita, eikä se täytä hyvän lainvalmistelun periaatteita.

Vaikutusten arviointi

Kunnat vastaavat yhdyskunnan toimivuudesta sekä maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvistä peruspalveluista. Vantaan kaupungin näkemys on, että kansalaiset ja yritykset saavat kaavoitukseen sekä rakennuslupiin ja -valvontaan liittyvät tietopalvelut julkishallinnon palveluna parhaiten suoraan kunnasta. Tätä kunnan toimintaa palvelevat kuntien kaava- ja rakennusluparekisterit, jotka ovat tyypillisesti osa kunnan laajempaa perusrekisterikonaisuutta kiinteistö-, osoite- ja väestöosien sekä kunnan tuottamien lukuisten muiden paikkatietoaineistojen kanssa. RYTJ:n tietosisältö tulee olemaan huomattavasti suppeampi, minkä vuoksi yhtenäisen järjestelmän hyödyt eivät käytännössä toteudu edes pitkällä aikavälillä. Asiakkaat tarvitsevat hankkeisiinsa ja suunnitelmiinsa kunnilta mm. ajantasa-asemakaavaa, pohjakarttaa ja kaikkien olemassa olevien rakennusten tietoja yhden luukun periaatteella. Näitä ei edes tavoitella RYTJ:n tietosisällöksi.

Kunnille ollaan asettamassa velvoite luovuttaa Suomen ympäristökeskukselle (SYKE) tietoja kunnan lakisääteisen viranomaistehtävän eri vaiheissa. Luonnos hallituksen esitykseksi sisältää virheellistä tietoa kunnille syntyvistä kustannuksista ja pyrkii vähättelemään lakiesityksen taloudellisia vaikutuksia kunnille. Kustannuksia ei synny pelkästään tietomallipohjaisten suunnittelujärjestelmien rakentamisesta vaan myös olemassa olevien järjestelmien kehittämisestä RYTJ:n kanssa yhteensopiviksi, integraatioiden luomisesta, henkilöstön kouluttamisesta ja järjestelmien ylläpidosta. On myös hyvä huomata, että käytännössä Suomessa kuntien rakennetun ympäristön tietojärjestelmiä toimittaa vain muutama yritys. Näiden pitäisi siis 31.12.2023 mennessä rakentaa rajapinnat ja tehdä tarvittavat tietokantamuutokset sekä muutokset käytettävään termistöön noin kolmessasadassa kunnassa sekä maakuntien liitoissa. Vantaan kaupungin käsitys on, että RYTJ:n vaatimien tietojärjestelmäuudistusten tekeminen nyt esitettyssä ajassa ei ole mahdollista.

Kunnissa syntyneen ja siten kuntien omistaman datan korvaukseton pakkoluovutus valtion viranomaiselle on ongelma. Kunnille viranomaisina tulee kaikissa tilanteissa turvata oikeudet päättää omaisuudestaan, myös tieto-omaisuudestaan ja sen luovuttamisen ehdoista. Tällä hetkellä kunnilla on mahdollisuus periä tietojärjestelmien kustannusten kattamiseksi maksuja tarjoamastaan tietopalvelusta. Ministeriön esityksessä SYKE:lle esitetään oikeutta luovuttaa edelleen kuntien omaisuutta ja käyttöoikeuksia markkinoille korvausta vastaan. Kunnat siis tuottaisivat tiedon yhteiseen tietojärjestelmään, mutta kustannushyöty tiedon luovuttamisesta siirtyisi valtiolle.

Vuorovaikutusnäkökulmaa ei lakimuutoksessa oikeastaan juuri käsitellä, vaikka osallisten kuuleminen on maankäytön ja rakentamisen suunnitteluprosesseissa keskeinen lähtökohta. Myös tietomallipohjaisessa suunnittelussa on tarpeen varmistaa, että tiedot esitetään ihmisluettavassa, ymmärrettävässä muodossa. Vantaan kaupunki kiinnittää myös huomiota siihen, että velvoite neuvonnan ja vuorovaikutuksen järjestämisestä jää yhä kuntiin, vaikka tietoja siirretäänkin Suomen ympäristökeskukselle. Tilanne saattaa näyttäytyä kuntalaisille sekavana, kun vireillä olevien prosessien tietoja löytyy eri viranomaisten palveluista.

Tietomallipohjainen suunnittelu vaatii myös osaamista. Maankäytön ja rakentamisen alalla on jo nyt pulaa osaavasta työvoimasta. Lakiuudistuksen myötä tilanne uhkaa pahentua etenkin paikkatietopohjaisen suunnittelun osalta. Riippumatta siitä, eteneekö nyt lausunnoilla oleva lakiuudistus tällä hallituskaudella, Vantaan kaupunki pitää tärkeänä, että tietomallipohjaisen maankäytön ja rakentamisen suunnitteluprosessien koulutukseen panostetaan sekä koulutuspaikkojen lisäämisen että täydennyskoulutuksen kehittämisen kautta.

Kommentit pykäläkohtaisesti (laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä)

1 § Lain soveltamisala

Soveltamisalaa (1 §) tai voimaantuloa (17 §) koskevissa pykälissä ei otetaan kantaa, koskevatko luetellut tiedot kaikkia rakennuksia vai rakennuksia, joiden lupakäsittely saatetaan vireille tietyn päivämäärän jälkeen. Sama epäselvyys koskee myös yleis- ja asemakaavoituksen RYTJ:hin vietäviä tietoja. Hallituksen esityksessä annetaan ymmärtää, ettei tietoja viedä takautuvasti. Asia tulisi joka tapauksessa määrittää selkeästi myös pykälissä. Samalla on tärkeää huomata, että tietojen takautuvalla viemisellä olisi merkittäviä henkilöresurssi- ja kustannusvaikutuksia uudistuksen alkuvaiheessa.

2 § Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tarkoitus ja yleinen rakenne

Pykälässä todetaan RYTJ:n palvelevan alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevia tiedonsaannin tarpeita. Suunniteltu tietosisältö kattaa kuitenkin vain pienen osan suunnittelijoiden ja rakentajien tarvitsemasta hankekohtaisesta lähtötiedosta. Esimerkiksi Vantaalla nämä tiedot tullaan jatkossakin hankkimaan kaupungin omasta kartanmyyntiportaalista, joten RYTJ ei tältä osin edistä ”yhden luukun periaatetta”.

3 § Suomen ympäristökeskuksen tehtävät

SYKE:n tehtävänä on mm. jakaa rakennetun ympäristön tietoja. Tähän liittyy kuitenkin jo edellä mainittu ongelma kuntien ja kuntalaisten yhdessä omistaman ja hallitseman datan korvauksettomasta pakolluovutuksesta valtion viranomaiselle. Kunnille viranomaisina tulee taata oikeudet päättää omaisuudestaan, myös tieto-omaisuudestaan ja sen luovuttamisen ehdoista. Kunnilla tulee jatkossakin olla halutessaan mahdollisuus periä maksuja omistamansa datan luovutustilanteissa tietopalvelun kustannusten kattamiseksi.

4 § Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako

RYTJ-ehdotuksessa säädetään, että rakennetun ympäristön tietojärjestelmän rekisterinpitäjiä ovat Suomen ympäristökeskus, kunnat ja maakuntien liitot. Suomen ympäristökeskus, kunnat ja maakuntien liitot ovat alueidenkäytön tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Suomen ympäristökeskus ja kunnat ovat rakennustietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Tämä on uusi vastuu kunnille. Esim. Vantaan kaupungille aiheutuu lisätöitä ja -kustannuksia siitä, että oman operatiivisen tuotanto- ja tietojärjestelmän lisäksi kaupunki joutuu varmistamaan, että kaupungin tuottamat tiedot ovat ajan tasalla valtakunnallisessa kopiojärjestelmässä. Erittäin suurena riskinä on tietojen eroavuus ja siitä ulkoisille asiakkaille aiheutuvat ongelmat ja mahdolliset kaupungille aiheutuvat korvausvastuut.

Suomessa on aiemmin saatu luotua myös toimivia yhteisjärjestelmiä. Esim. valtakunnallinen kiinteistötietojärjestelmä KTJ on vastaava valtio-organisaation eli Maanmittauslaitoksen (MML) ja 71 kiinteistörekisteriä pitävän kunnan yhteisjärjestelmä – kuitenkin sillä erolla, että siinä kaikki osapuolet toimivat operatiivisina ylläpitäjinä. RYTJ:ssä SYKE ei ole samalla tavalla operatiivinen toimija eli se ei kaavoita eikä käsittele rakentamislupia.

5 § Rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tallennettavat alueidenkäyttöä koskevat tiedot

Muutamissa pykälän kohdissa mainitaan erikseen aluerajaus (esim. kohta 1) ja toisissa vain, että on toimitettava tieto. Tarvittaviin kohtiin on syytä tarkentaa, halutaanko niihin myös aluerajaus, kuten rakentamisrajoitteet (kohdat 12–14).

Kohdassa 10 on säädetty, että RYTJ:ään on toimitettava tieto kaavan kumoutumisesta. Asemakaava saattaa kumoutua usealla eri tavalla: esim. osittain asemakaavamuutoksen yhteydessä, kokonaan kunnan erillisellä päätöksellä tai vaiheittain useiden asemakaavamuutosten seurauksena. Pykälää tulee tarkentaa siten, tarkoitetaanko sitä, että järjestelmään halutaan vain rekisteri/tilatieto kaavan yksittäisen kaavan kumoutumisesta, vai myös aluerajaus, miltä osin kaava on kumoutunut, osittain tai kokonaan. Lisäksi mahdollisuus laatia vaiheasemakaavoja mutkistaa vielä erilaisten voimassa olevien tai kumottujen asemakaavojen rajausten kombinaatioita entisestään ja kaiken kaikkiaan mutkistaa asemakaavatilanteen ylläpitoa. Kohta 3 pyydetään tietoa kaavan valmisteluaineiston nähtäville asettamisesta. Kaavaan liittyvää valmisteluaineistoa syntyy koko kaavaprosessin aikana. Epäselväksi jää, mitä valmisteluaineistolla tarkalleen tarkoitetaan ja onko tarkoitus, että järjestelmään viedään kaavan valmisteluaineisto koko prosessin ajalta.

Tiedot kumoutumisista ja raukeamisista tulevat olemaan ongelmallisia, sillä tietojärjestelmään ei viedä vanhoja kumoutuvia tai raukeavia kohteita. Nämä ovat useimmissa kunnissa olemassa vain rasteritiedostoina.

Todennäköistä on, että kunta laatii omassa järjestelmässään rikkaamman ja monipuolisemman tietomallin (esim. kaava) kohteesta kuin RYTJ:ssä tullaan esittämään. Aineiston loppukäyttäjälle saattaa tällaisessa tilanteessa olla epäselvää, kumpaa on noudatettava. Laissa ei ole mainittu onko oikeusvaikutteinen kappale RYTJ:ssä vai kunnan pysyväisarkistossa oleva versio.

6 § Alueidenkäytön tietojen pysyvät yksilöivät tunnukset

Kaavoille annetaan pysyvä yksilöivä tunnus, kun tiedot tallennetaan ensimmäistä kertaa rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Pykälässä ei kuitenkaan tarkemmin kerrota, missä kaavaprosessin vaiheessa tallennus on ensimmäisen kerran tehtävä RYTJ:hin. Lisäksi jää epäselväksi, tarvitaanko kaavatietoja ensimmäistä kertaa tallennettaessa jo kaavan aluerajaus ja kuinka sitova sen on oltava.

7 § Rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tallennettavat rakentamista koskevat tiedot

Pykälä velvoittaa rakennusvalvontaviranomaiset toimittamaan RYTJ:hin lukuisan joukon tietomalleja ja dokumenttimuotoisia suunnitelmia. Pykälässä mainitaan myös rakennuksen toteumamalli, mikä ei kuitenkaan synny osana rakennuslupaprosessia. Suunnitelmamallit ovat jo varsin tavanomaisia, mutta tarkemmittausten jälkeisiä toteumamalleja ei juurikaan tehdä. Pykälän vaatimusten mukaisesti toimittaessa RYTJ:hin syntyy rakennusluparekisteri alkaen 1.1.2024, mutta kaikkien muiden rakennusten tiedot täytyy edelleen hakea vanhaan malliin suoraan kunnista, eli ”yhden luukun periaate” ei toteudu.

9 § Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tietojen säilyttäminen ja hävittäminen

Pykälän mukaan ”tiedot säilytetään pysyvästi”. RYTJ ei kuitenkaan muodosta SÄHKE2-normin mukaista pysyväisarkistoa, eli kunnat joutuvat jatkossakin säilyttämään omat pysyväisarkistonsa. Vantaan kaupunki katsoo, että rakennetun ympäristön tietojen säilyttäminen pysyvästi kahdessa eri paikassa ei ole tarkoituksenmukaista resurssien käyttöä.

13 § Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän julkinen tietopalvelu

Asiaa kommentoitu 3 §:n yhteydessä.

17 § Voimaantulo

Lain voimaantuloon 1.1.2024 mennessä ei Suomen kunnilla ole mahdollisuuksia saada lain edellyttämiä tietokanta- ja rajapintamuutoksia toteutettua. Pykälässä 12 mainittu vaihtoehtoinen tallentamistapa ei vähänkään suuremmille kunnille ole ajateltavissa sen vaatiman valtaisan henkilötyömäärän vuoksi.

Vantaan kaupunki on laatinut kaavat tietomallimuotoisena vuodesta 2019 alkaen. Kaupunki ylläpitää mm. koko asemakaavoitetun alueen kattavaa ns. ajantasa-asemakaavaa, jota käytetään päivittäin operatiivisen toiminnan aineistona. Esim. asemakaavan tietomallin muuttaminen siten, että se uusien kaavojen osalta palvelisi valtakunnallista kopiorekisteriä, ei yksin riitä. Samassa yhteydessä olisi pakko konvertoida vanhoista asemakaavoista luotu ajantasa-asemakaava hallitusti uuden tietomallin mukaiseksi. Lisäksi pitäisi huomioida vireillä olevat asemakaavat, joita on kymmenittäin ellei enemmänkin. Vantaan kaupungin osalta lainsäädännön voimaantulo vaatii selvästi pidemmän siirtymisajan. Vantaan kaupunki voi aloittaa oman järjestelmänsä muutostyöt vasta valtakunnallisten määrittelyiden valmistuttua.

Kommentit maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Kaavoitusjärjestelmää (maakunta-, yleis- ja asemakaavoitus) koskevista pykälistä 30, 41 ja 57 esitetään poistettavaksi suojelumääräysten antamista koskevat kohdat. Esityksestä ei käy ilmi, miksi poistot on tehty ja mitkä poistojen oikeusvaikutukset olisivat.

Pykälät 78, 78a, 78b ja 79 käsittelevät tonttijaon laatimista, ja vastaavat asiasisällöltään nykyistä lainsäädäntöä pois lukien vaatimukset tietomallimuotoisuudesta. Tärkeää olisi ollut nähdä tulevien tietomallien määritykset, sillä ne saattavat aiheuttaa suuria muutospaineita ja kustannuksia nykyisiin tietojärjestelmiin.

Kommentit valtioneuvoston asetusluonnoksesta koskien rakennetun ympäristön tietojärjestelmän teknisen rajapinnan avulla muulle kuin viranomaiselle tapahtuvasta tietojen luovuttamista**2 § Alueidenkäytön tiedoista luovutettavat tiedot**

Tarvittaisiin termien tarkennus yleisesti, esim. mitä tarkoitetaan "tiedolla". Esityksen selvitysosassa tämä mainitaan, mutta ei selkeästi pykälien kohdalla. Vantaan kaupunki huomauttaa myös, että useissa pykälän alakohdissa aluerajaustieto on oleellinen ja pitäisi siksi erikseen mainita.

5 § Rakennuskohteista luovutettavat tiedot

Kohdassa 20 mainitaan rakennuksen geometria. Tätä ei RYTJ:ssä ole rakennuksilla, jotka on luvitettu ennen 1.1.2024, joten tieto on haettava vanhaan tapaan kunnilta. Vantaan kaupunki huomauttaa myös, että vain kunnan järjestelmässä on tyypillisesti kaikki rakennuksiin usein kiinteästi liittyvät rakenteet kuten ajoluiskat, tukimuurit, aidat, piharakenteet, kävelysillat, routaeristeet, nostopaikkojen tukirakenteet, liittymät infraverkkoihin jne.

VANTAAN KAUPUNGINHALLITUS