

Yleiset huomionne rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettavasta laista

Helsingin kaupunki on digitaalisuudessa pitkällä ja kaupungin strategia tähtää digitaalisesti johdettuun kaupunkiin. Helsingin kaupungin tavoitteena on pyrkimys avoimeen dataan ja sen mahdollisimman helppo ja kattava hyödyntäminen kuntalaisten ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Kaupunki näkee kansallisen tason yhteentoimivuuden lisäämisen, tiedon jakamisen, tietomallipohjaisen toiminnan ja päällekkäisten kansallisten järjestelmien poistamisen tärkeinä kansallisina kehittämistoimenpiteinä ja näin ollen yleisellä tasolla näkee RYTJ-lain tavoitteet kannatettavana.

Helsingin kaupungin kommentit lakiehdotukseen liittyvät erityisesti lausuntoaikaan ja –ajankohtaan (johon otetaan tässä lausunnossa kantaa myöhemmin), lakiesityksen ja lainsäädännön yhtenäisyyteen ja selkeyteen, rekisteripitäjän velvollisuuksiin, kaupungille koituviin henkilö- ja tietojärjestelmäkustannuksiin sekä tulevan tietojärjestelmän käyttöönottoaikatauluun ja siirtymäaikoihin. Lausunnossa esitetään myös myöhemmin tarkennuksia lain tiettyihin pykäliin.

Kaupunki toteaa, että lakiehdotuksessa lainsäädännön yhtenäisyyden ja selkeyden kannalta ei ole loogista, että rakennetun ympäristön tietojärjestelmään (RYTJ) tallennettavista rakentamista koskevista tiedoista säädetään rakentamislain 60 ja 61 §:ssä, mutta RYTJ:hin tallennettavista alueidenkäyttöä koskevista tiedoista säädetään nyt lausunnon kohteena olevassa RYTJ-laissa. Kaupungin näkemyksen mukaan olisi selkeämpää ja tarkoituksenmukaista ja loogista, että RYTJ-lakiin tuotaisiin rakentamislain 60 ja 61 §:ien sisällöt.

Lakiehdotuksessa veloitetaan kunnat tallentamaan alueidenkäyttöä koskevat tiedot RYTJ:hin koneluettavassa muodossa, mutta todetaan, että Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa myöhemmin tarkempia säännöksiä tallennettavan tiedon rakenteesta. Ehdotuksen yhteydessä ei ole esitetty luonnosta asetukseksi. Lakiehdotuksen perusteella Helsingin kaupunki ja kunnat yleisesti eivät voi vielä suoraan varautua siihen millaisia muutoksia heidän tulisi omiin tietojärjestelmiinsä lakiehdotuksen perusteella tehdä.

Lakiehdotuksessa todetaan, että tiedonsiirto RYTJ:hin ei aiheuta tiedon tuottajalle (kunnat ja maakuntien liitot) lisätyötä, vaan on täysin tai lähes täysin automaattista. Helsingin näkemyksen mukaan kunnille tulee lain myötä lisätyötä ja kustannuksia tiedonsiirron toteuttamisesta, tiedon laadun varmistuksesta ja tiedonsiirron ylläpidosta. Käytännössä tarvitaan järjestelmäinvestointeja sekä lisähenkilöresursseja toteuttamaan nämä. On huomioitava, että kuntien siirtyminen yhtenäisten kansallisten tietomallien käyttöön, tiedon tuottamiseen sekä toimittamiseen RYTJ-järjestelmään vaatii kunnilta laajaa osaamista ja resursseja kunnan tietoarkkitehtuurityöhön, maankäytön suunnittelun koko ketjun prosessien läpikäyntiin ja niiden selkeyttämiseen. Tuotantotapojen muutos pitää sisällään teknisten muutosten lisäksi uusia toimintatapoja ja ohjeistuksia. RYTJ-laki vaatii ohjelmistokehittäjien ja -toimittajien muutoshalukkuutta järjestelmien ja sovellusten kehittämiseen ml. kaavoitusjärjestelmät sekä niihin kytkeytyvät muut tietojärjestelmät. Monissa kunnissa on kehitetty ja kehitetään voimakkaasti tiedonhallintaa, ja lain vaatimukset tuovat näihin merkittäviä ja vielä osittain epäselviä muutoksia. Samaten, jotta voimassa olevia tietoja voidaan käyttää suhteessa uusiin, tarvitaan konversiotyötä, tämä kaatuu kunnille ja heidän käyttämilleen muille järjestelmätoimittajille.

Kaupungin edellä esittämä huoli on joltain osin tiedostettu hallituksen esityksen kohdassa 4.3.1 sivulla 46: "Vaatimus alueidenkäytön tietojen tietomallimuotoisuudesta ja toimittamisesta vaikuttaisi merkittävästi kunnan toimintaan. Aluksi tietomallimuotoinen kaavoitus aiheuttaisi kunnissa lisätyötä ja uusien toimintatapojen opettelua. Hyödyt toteutuvat pitkällä aikavälillä, kun uusiin toimintatapoihin on siirrytty." Huomioon ottaen edellä läpikäyty lista, mitä alku vaatii kunnalta ennen kuin mahdollisesti päästään siihen tilaan, että RYTJ:stä saatavat hyödyt realisoituvat, tulee RYTJ:hin siirtyminen tuottamaan merkittävästi

kunnille töitä ja kustannuksia. Kaupungin näkemyksen mukaan näitä kaikkia kustannuksia ei ole osattu eikä vielä oikein pystytäkään ottamaan huomioon tässä vaiheessa RYTJ:n kehitystä. Hallituksen esityksessä on ainoastaan vähäisessä määrin käyty läpi sitä, miten ja mitkä kustannukset tullaan jakamaan valtion ja kunnan kesken. Helsingin kaupunki on aikaisemmin todennut, että valmisteilla olevan, lähinnä valtion tiedontarpeisiin vastaavan RYTJ:n kehittäminen ja käyttö eivät saa johtaa kuntien tietojärjestelmien kehittämis- ja käyttökustannusten kasvuun ja jos sellaisia syntyy, ne on korvattava kunnille täysimääräisesti. Valtion panoksen keskitetyn rekisterin järjestelmän tukipalveluun tulee olla riittävä sekä tiedon tuottajien että tiedon hyödyntäjien kannalta.

Lakiehdotuksen ensimmäisen luvun pykälä 4§ tarkoittaa käytännössä sitä, että tietohuoltotyön vastuu on kunnassa. Tämä vaatii kuntien osalta lisää työtä, mikäli valtion uuteen rekisteriin nojautuu virallisia päätöksiä tai muita esim. kuntalaisiin liittyviä vaikutuksia. Laissa ei ole myöskään määritelty selkeästi, kuka vastaa tiedonsiirron oikeellisuudesta. Tällä hetkellä on jo tilanne, missä valtion rekistereihin tiedonsiirto on puutteellista valtion vastaanottavasta päästä johtuen ja tiedon siirrosta osa täytyy päivittää manuaalisesti valtion rekisteriin tai osoittaa tietojen korjauksia valtion rekistereihin.

Nykykäytännöissä kunta luovuttaa rekisteri- ja paikkatietoja useisiin eri valtion tietojärjestelmiin. Mikäli RYTJ-työssä tavoiteltavat hyödyt eivät toteudu, pelkona on, että valtion vanhat tietojärjestelmät ja tiedonsiirrot pysyvät edelleen rinnalla käytössä ja jolloin kuntien tekemä työtä ei poistu tai korvaannu. Jatkossa kunnilta tulee edellyttää saman tiedon toimittamista vain kerran ja kaikkien valtion eri toimijoiden tulee hyödyntää samoja, kunnista keskitettyyn järjestelmään toimitettuja tietoja. Nykyisestä käytännöstä, jossa samat tiedot toimitetaan kunnista valtion eri virastoille eri yhteyksissä useampaan kertaan, tulee luopua.

Kaupunki toteaa, että kaikkien lakiehdotuksen edellyttämien valtiolle toimitettavien tietojen siirto kunnista valtiolle tulee tapahtua automaattisesti rajapintojen kautta. Kaupunki huomauttaa, että lakiehdotus ei vielä sisällä hallituksen esityksessä kuvailun ensisijaisen tiedonsiirtotavan määrittelyä, vaan siinä on määritelty ainoastaan vaihtoehtoinen tallennustapa (12 §), joka on muu kuin tekninen rajapinta. Ensisijainen tiedonsiirtotapa eli tekninen rajapinta tulisi myös määritellä laissa, esim. seuraavasti: ”Suomen ympäristökeskus tarjoaa tietojen siirtoa varten teknisen rajapinnan, josta rakennetun ympäristön tietojärjestelmä hakee tiedot, jotka kunta tai maakunnan liitto on vienyt rajapintaan.” Lakiehdotuksen 5 pykälässä on muotoiltu, että Kunnan ja maakunnan liiton on tallennettava tiedot. Termiä ja tiedonsiirtotapaa olisi tarkennettava siten, että tallentaminen ei ole ensisijaisesti manuaalisesti tehtävää tallentamista, vaan tapahtuu rajapintojen kautta. Parempi sana voisi olla esimerkiksi toimitettava. Tätä sanaa on käytetty hallituksen esityksen perusteluosassa (Luonnos hallituksen esityksestä rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä sekä maankäyttö- ja rakennuslaista) esim. sivulla 5.

Lakiehdotuksessa esitetään, että RYTJ olisi ensisijainen paikka, josta eri toimijat hakisivat tietoa rakennuksista ja alueiden käytön suunnitelmista ja päätöksistä omiin tarpeisiinsa. Lakiehdotuksen 5 §:ssä, jossa määritetään RYTJ:hin tallennettavat alueidenkäyttöä koskevat tiedot, todetaan, että kunnan ja maakunnan liiton on tallennettava tiedot viivytyksettä. Hallituksen esityksessä viivytyksettä määreen osalta on todettu ”Lailla ei ole tarkoituksen mukaista asettaa erillisiä aikamääreitä jokaisen tiedon toimittamisen kohdalle. Viivytyksettä säättäminen on olennaista siksi, että rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä olisi ajantasaiset ja luotettavat tiedot.” Kaupunki esittää tämän asian osalta huolen siitä, että ”viivytyksettä” ei välttämättä vastaa ”heti” ja näin ollen saattaa esiintyä tilanteita, että RYTJ:stä ei olekaan saatavissa ajantasaista ja luotettavaa tietoa päätökset saattavat syntyä väärin tietojen nojalla. Miten asia silloin ratkaistaan? Mihin rekisteriin liittyy luottamuksensuoja ja mikä taho kantaa vastuun? Onko tämä asia mietitty lainsäädännön yhteydessä ja tulisiko asiasta mainita hallituksen esityksessä? Syytä olisi ja ratkaisu tulisi käydä ilmi hallituksen esityksen perusteluista vai tulisiko asiasta jopa säätää jotain?

Helsingin kaupunki myös toteaa, että Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän käyttöönottoaikataulu vaikuttaa optimistiselta. Järjestelmää kilpailutetaan parhaillaan ja sen pitäisi olla käytettävissä jo vuoden 2024 alussa. Kunnille on luvattu viiden vuoden siirtymäaika alueenkäytön tietojen osalta. Siirtymäaika päättyy vuonna 2029. Rakennusten tietojen osalta siirtymäaika ei ole kirjattu vaan tiedonluovutusvelvollisuus alkaa 1.1.2024. Helsingin kaupunki näkee suurena riskinä, että RYTJ-järjestelmä ja vastaanottava rajapinta sekä kuntien omat järjestelmät eivät ole vielä toteutettuna, testattuna ja käyttövalmiina 1.1.2024. Kaupunki toteaa, että kunnille tulee varata tarpeeksi pitkä siirtymäaika sekä alueenkäytön että rakennustietojen osalta niin että siirtymäajan alkaessa RYTJ-järjestelmän tulisi olla käytössä.

Hallituksen esityksessä on todettu lain tarkoituksena mm, tiedon yhteentoimivuus. Tiedon yhteentoimivuudella tarkoitetaan sitä, että kaikki tahot ymmärtävät yhteiset käsitteet samalla tavalla eikä informaation merkitys muutu, kun tietoa siirretään eri tietojärjestelmien välillä organisaatiosta toiseen. Kaupunki toteaa, että tavoitteen toteutuminen edellyttää, että laissa käsitteet ja määreet on hyvin yksityiskohtaisesti ja selkokielellä määritelty.

Rakentamislain HE-luonnoksen 59 § mukaan "rakennuksen omistajan on huolehdittava, että rakennuksen toteumamalli tai koneluettavat tiedot ylläpidetään ajan tasalla rakennuksessa tehtävien muutosten yhteydessä". Rakentamislain perustelutekstistä saa käsityksen, että myös muiden kuin luvanvaraisten muutosten osalta olisi mahdollista ilmoittaa/ rekisteröidä tietoja RYTJ:hin. RYTJ-laissa puhutaan vain viranomaisten toimittamista tiedoista. Onko tarkoitus tarjota rakennusten omistajille mahdollisuus ylläpitää ajantasaisia toteumamalleja RYTJ:ssä, ja jos näin on, tapahtuisiko se rakennusvalvonnan välityksellä vai jollain muulla tavalla? Rakennusvalvonnan näkökulmasta työmäärän lisääminen lupakynnyksen alittavilta osin ei ole tarkoituksenmukaista ja se tulisi lisäämään merkittävästi kunnan resurssitarvetta.

[Yleiset huomionne maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetyistä muutoksista.](#)

Helsingin kaupunki toteaa, että kaavakohteen määritelmää olisi hyvä tarkentaa ja konkretisoida, jotta siirtyminen kaavamerkinnöistä kaavakohteisiin olisi käytännön toiminnassa selkeämpää, eikä kaavakohte jäisi terminä epämääräiseksi. HE-luonnoksessa (s. 92) kaavakohtetta kuvaillaan seuraavasti:

"Kaavakohteella tarkoitetaan kaavaan sisältyvää pistemäistä, viivamaista, aluemaista tai kolmiulotteista kohdetta, jolla alueidenkäyttöä tai rakentamista ohjataan. Kaavakohteella on maantieteellinen sijainti ja geometria. Kaavan ohjausvaikutus muodostuu kaavakohteeseen tai kaavan suunnittelualueeseen liittyvien kaavamääräysten avulla. Koska kaavan ohjausvaikutus muodostuu nykyisin kaavamerkinnän ja kaavamääräyksen avulla, kaavan tietosisällön rakenne muuttuisi tältä osin. -- Kaavakohte poikkeaa nykyisen lain mukaisesta kaavamerkinnästä siten, että se sisältää vain maantieteellisen sijainnin ja geometrian. Kaavakohte ei sisällä tietoa kaavan ohjausvaikutuksesta, joten siihen tulee aina liittyä kaavamääräys. Kaavamerkintöihin nykyisin liittyvä tietosisältö, esimerkiksi alueen käyttötarkoitus, olisi jatkossa osa kaavamääräystä. Kaavan esittäminen valtakunnallisesti vakiomuotoisena tarkoittaisi sitä, että samankaltaisten kaavamääräysten esitystapa olisi valtakunnallisesti yhtenäinen." Kaavamerkintöjen muuttumista kaavakohteiksi ja sen vaikutuksia olisi syytä avata HE:ssä enemmän. Luonnoksesta ei selvästi käy ilmi, miksi muutos on tarpeellinen.

Pidämme myös ongelmallisena, että terminologiaa ehdotetaan muutettavaksi esitetyllä tavalla. Muutos tulisi aiheuttamaan huomattavaa sekaannusta, kun samanaikaisesti olisi voimassaolevissa kaavoissa kaavamerkintöjä ja -määräyksiä ja uusissa kaavoissa kaavakohteita, jotka sisältävät määräyksiä, joiden käyttöalue kattaisi myös entiset kaavamerkinnän määrittelyt. On myös odotettavissa, että nykyiset kohdemerkinnät sekoittuisivat uusiin kaavakohteisiin. Näemmekin, että terminologiselle muutokselle ei ole mitään tarvetta, eikä sitä ainakaan pidä tehdä RYTJ-lain yhteydessä. Kyseessä on alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään olennaisesti kuuluva asia, jota ei pidä lähteä säätämään kaavoituksesta erillään vain digitalisaationäkökulmasta. Kaavojen selkeys, loogisuus ja ymmärrettävyys on tärkeä asia mm.

kansalaisosallistumisen edellytysten kannalta. Kaavojen merkintäjärjestelmän kehittäminen tulee tehdä mahdollisen tulevan alueidenkäyttölaki-uudistuksen yhteydessä.

Kaupunki pitää hyvänä kehityksenä sitä, että jatkossa asemakaava- ja yleiskaava tulee laatia valtakunnallisesti yhteentoimivassa tietomallimuodossa. (MRL:n muutosehdotus 40 § ja 55 §). Kuten Helsingin kaupunki on jo aikaisemmin todennut, lakiehdotuksen edellyttämät tietomallimuotoisten kaavojen laatiminen ja koneluetavuuden vaatimus eivät kuitenkaan saa rajoittaa kaavojen sisältöä tai paikallisten olosuhteiden ja erityistilanteiden huomioimista kaavoissa ja estää kaupunkia laatimasta omanlaisia kaavamääräyksiä.

[Yleiset huomionne koko esitysluonnoksesta.](#)

Kaupunki toteaa Kuntaliiton tapaan, että lakiehdotukselle annettu lausuntoaika on kohtuuttoman lyhyt, kun otetaan huomioon ajankohta, jolloin lakiehdotus on lausuttavana. Kunnilla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta valmistella lausuntoaan hyväksyttäväksi hallintosääntönsä mukaisesti tarvittavissa kuntaorganisaation demokraattisissa päätöksentekoeleimissä. Ajankohta ja lausuntoaika eivät edusta hyvää lainsäädäntötapaa, eivätkä edistä vuorovaikutteista lainvalmistelua.

Ympäristöministeriöltä saapui perjantaina 17.6.2022 virka-ajan jo päätyttyä, klo 16.36 Helsingin kirjaamoon lausuntopyyntö, jossa pyydettiin kaupungin lausuntoa rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskevasta lakiluonnoksesta ja asetusluonnoksesta lausuntopalveluun 12.8.2022 mennessä. Kaupunginhallituksen kesätaukoa edeltävä viimeinen kokous on pidetty 27.6.2022 ja ensimmäinen kesätauon jälkeinen kokous pidetään 8.8.2022. Merkittävissä asioissa, joita laajat ja kuntien toimintaan ja talouteen merkittävästi vaikuttavat lakimuutokset ovat, kaupungin lausunnon valmistelu edellyttää yleensä asiassa huolellista virkamiesvalmistelua, toimivaltaisen lautakunnan lausuntoa ja sen jälkeen kaupunginhallituksen tai valtuuston käsittelyä. Normaalitylanteessa, ellei asia vaadi valtuuston käsittelyä, on mahdollista päästä noin kahden kuukauden määräaikaan, mutta keskelle istuntotaukoa sijoituessaan kahdenkin kuukauden lausuntoaika on mahdoton. Ympäristöministeriöltä on pyydetty lisää aikaa lausunnon 31.8.2022 ulottuvaksi, mutta sitä ei myönnetty vedoten lainsäädännön liittymiseen valtion tulo- ja menoarviokäsittelyyn ja siten kiireelliseen aikatauluun.

Helsingin kaupunki toteaaakin, että rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskeva laki ja asetus liittyvät kiinteästi keväällä 2022 ympäristöministeriössä valmisteltuun rakentamislakiin, josta ei annettu lainkaan lausuntomahdollisuutta.

Helsingin kaupunki pitää ministeriön menettelytapaa lainvalmistelusta annettujen ohjeiden vastaisena ja lainsäädännön tasoa merkittävästi heikentävänä.

[Ovatko ehdotetun lain 5 §:ssä mainitut alueidenkäytöstä tallennettavat tiedot mielestänne kattavat?](#)

5 §:n tarkkan kasuistisen sääntelymallin myötä syntyy helposti ongelma siitä, että jokin tarpeellinen seikka puuttuu säännöksen 1 momentin kohdista, eikä sitä voida enää tulkinnan keinoin lisätä.

1 momentin kohtien sisällön määrittely voi aiheuttaa ongelmia myöhemmässä lain soveltamisessa: esim. kaavan vireille tulon hetki on usein epäselvä ja sitä ei ole Maankäyttö- ja rakennuslaissa määritelty muuten kuin, että se voi tapahtua kaavoituskatsauksen yhteydessä. Tästä johtuen voidaan olettaa, että vireille tulo hetken määrittely poikkeaa eri kunnissa ja aiheuttaa epäkohdan tietovarmuuteen. Kaavoitus- ja rakentamislakiehdotuksessa (65 §) esitetty menettely, jossa osallistumis- ja arviointisuunnitelma olisi tullut

liittää vireilletulo ilmoitukseen, olisi selkeyttänyt kaavan laatimisen vireilletulon osallistumis- ja arviointisuunnitelman nähtäville asettamiseen. Helsingin kaupunki kaipaisi kaavan laadinnan vireilletulon määrittelyyn selkeän säännöksen, jos se on tieto, joka tulee viedä RYTJ:hin. Lisäksi maininta osittain kumoutuneesta kaavasta puuttuu pykälän 1 momentin 10 kohdasta.

Vaikka rakennusjärjestystä valmisteltaessa noudatetaan MRL 15 §:n ja MRA 6 §:n mukaisesti soveltuvin osin kaavoitusta vastaavaa vuorovaikutusmenettelyä, ehdotetun 5 §:n 1 momentin kohdan 16 mukaan vain voimaantullut rakennusjärjestys tulee tallentaa rakennetun ympäristön tietojärjestelmään, eli ehdotusta rakennusjärjestykseksi ei siten ole tallennettava. HE:ssä ei ole perusteltu, miksi rakennusjärjestyksen osalta toimitaan toisin kuin kaavaprosessin kohdalla.

Kunnille käytännössä hyvin olennaisia teknisiä seikkoja tallennettavien tietojen rakenteesta jätetään edelleen YM:n asetuksella myöhemmin säädettäväksi. Tämä hankaloittaa kuntien varautumista muutuvaan tilanteeseen eikä edesauta lainsäädännön vuorovaikutteisuutta, kun tulevan asetuksen ratkaisuja ei voida kommentoida tässä yhteydessä asetusluonnoksen puuttuessa.

[Huomionne ehdotetun lain 13 §:ssä mainituista julkisessa tietopalvelussa jaettavista tiedoista.](#)

Turvallisuuden ja yksityisyydensuojan kannalta Helsingin kaupungilla ei ole näihin huomautettavaa.

[Huomionne ehdotetun lain 14 §:n perusteella muulle kuin viranomaiselle teknisen rajapinnan avulla luovutettavista tiedoista.](#)

Helsingin kaupunki näkee hyvänä, että lakiehdotukseen on otettu asetusluonnos mukaan lausuttavaksi. Lain lausuntopyynnön aikataulu ei ole kuitenkaan mahdollistanut kaupungille tietosuojaan liittyvien seikkojen oikeudellista kommentointia.

[Huomionne koko esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista](#)

Lakiehdotuksen vaikutusarvioinnit on tehty varsin laajasti, ja kuntienkin osalta on tunnistettu keskeiset vaikutukset, ja se että vaikutukset ovat merkittäviä kunnan toiminnalle. Kuitenkin vaikutusten arvioinnissa tunnistetuista kuntien haasteista selviytyminen käytännössä ja sen tukeminen jää epäselväksi. Kuten edellä kohdassa Yleiset huomiot on jo todettu Helsingin kaupungin osalta keskeiset vaikutukset liittyvät tiedonsiirron järjestämisen ja tietohuoltotyön teknisiin- ja henkilökustannuksiin. Näiden kustannukset riippuvat vielä Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän ja tietomallien määrittelyistä ja toteutuksesta, kuntarekisterijärjestelmien toimittajista sekä tiedon siirron toteutuksen kustannusjaosta valtion ja kuntien välillä. Täten kaupungille aiheutuvia kustannuksia ei vielä voida tarkasti arvioida.

[Muut mahdolliset huomionne esitysluonnoksesta?](#)