Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Muistio

7.11.2022

VN/4165/2022
HE 140/2022 vp.

Vastine ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä 140/2022 vp.

Ympäristöministeriö kiittää ympäristövaliokuntaa mahdollisuudesta antaa vastine. Ympäristöministeriö ottaa vastineessaan kantaa vain nyt käsiteltävän olevaan hallituksen esitykseen, eikä ota kantaa hallituksen esitykseen 139/2022 vp. ellei erikseen mainita.

Vaikutustenarvioinnit

Ympäristöministeriö on maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmän kehitystyön aikana tehnyt useita selvityksiä siitä, miten hanke vaikuttaa eri yhteiskunnan aloilla. Arviot perustuvat parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon, jota on saatu kunnilta ja muilta sidosryhmiltä. Kuntiin kohdistuvien vaikutusten selvityksistä on laadittu kooste osana tiedonhallintalain muutosarviointia (SYKE/2021/2616 Liite 10 Yhteenveto RYTJ vaikuttavuusselvityksistä). Arvioidut vaikutukset on esitetty hallituksen esityksessä.

Muutoksen toteuttamiseen on varattu Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS 2023-2026) 15 miljoonaa euroa rakennetun ympäristön tietojärjestelmälain, rakentamislain ja alueidenkäyttölain uusien digivelvoitteiden aiheuttamien muutosten kunnille ja maakuntien liitoille aiheuttamiin kustannuksiin. Määrärahalla katetaan lainsäädännön muutoksista aiheutuvat järjestelmäpäivitykset ja –hankinnat sisältäen lainsäädännön edellyttämien tietojen tietomallimuutokset, järjestelmämuutokset ja nykyisten ja uusien tietojen toimitukset rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Lisäksi määrärahalla katetaan lainsäädännön muutoksista aiheutuvat henkilöstön koulutuskustannukset. Varatun määrärahan arvioidaan tähän asti tehtyjen selvitysten perusteella olevan riittävä muutoksen aiheuttamiin kustannuksiin. Ympäristöministeriö tarkentaa muutoskustannuksia tietojärjestelmätoimittajan ja kuntien kanssa, kun tietojärjestelmän toteutus etenee.

Kuntaliitto toteaa ympäristövaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että heidän arvionsa mukaan rakentamislakiesityksessä, alueidenkäyttölakiesityksessä sekä RYTJ-lakiesityksessä kokonaismuutoksiin tarvittaisiin kunnille vähintään 60 miljoonaa euroa seuraavan kymmenen vuoden ajan, eli 6 miljoonaa euroa vuosittain, kunnes yhteentoimivuus on saatu valtakunnallisesti toteutettua. Ministeriön arvion mukaan Kuntaliiton kustannusarvioihin sisältyy kustannuksia, jotka eivät aiheudu hallituksen esityksessä esitetyistä muutoksista.

Valtiovarainministeriö totesi ympäristövaliokunnalle lisälausunnossa, että heillä ei ole tietoa siitä, että arvioidut määrärahat eivät riittäisi hankkeen ensimmäisen vaiheen toteuttamiseen. Järjestelmän ylläpitokustannusten taso sekä muutosten kokonaiskustannukset on arvioitu vuonna 2021 tehdyn järjestelmän määrittelytyön yhteydessä. Järjestelmän toteutushankinta on käynnissä ja siinä hankitaan

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Ympäristöministeriö PL 35 00023 Valtioneuvosto	 Aleksanterinkatu 7 Helsinki	 0295 16001 +358 295 16001	 09 1603 9320 +358 9 1603 9320	 kirjaamo.ym@gov.fi

määrittelytyön mukainen toteutus, joka vastaisi ylläpitokustannuksiltaan arvioitua. Ylläpitokustannukseen vaikuttaa tarvittava henkilötyö, teknologiat, infrastruktuuri ja ostopalvelut. Ylläpitokustannusten taso 1,8 miljoonaa euroa vuonna 2025 muodostuu Suomen ympäristökeskukseen perustettavasta 12 henkilötyövuoden järjestelmän ylläpitotiimistä ja muista ylläpidon kustannuksista. 12 henkilötyövuoden ylläpitotiimin koko vastaa tasoltaan Digi- ja väestötietovirastossa olevaa nykyistä rakennus- ja huoneistorekisteritietojen ylläpidon kymmentä henkilötyövuotta ja maanmittauslaitoksen kaavatietojen käsittelyssä käytettyä viittä henkilötyövuotta. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän täysimääräisen käyttöönoton myötä vuonna 2030 voidaan luopua vastaavien tietojen erillisestä ylläpidosta Digi- ja väestötietovirastossa ja Maanmittauslaitoksessa. Samoin voidaan luopua kyseisten tietojen erillisestä toimituksesta kunnista kyseisille virastoille. Ylläpitokustannusten tason on arvioitu nousevan vuonna 2028 2,2 miljoonaan euroon johtuen järjestelmän elinkaariuudistuksesta ja yleisen hintatason nousemisen johdosta.

Valtiovarainministeriö totesi lausunnossaan esityksen mukaisten velvoitteiden aiheuttavan laajoja muutostarpeita kuntien ohjelmistoihin, rekistereihin ja rajapintoihin sekä tietotuotannon ja päätöksenteon prosesseihin. Ympäristöministeriö toteaa, ettei lakiehdotuksessa ehdoteta muutoksia kuntien alueidenkäytön päätöksenteon prosesseihin. Kunnat voivat tukeutua päätöksenteossa jatkossakin jo käytössä oleviin tiedonhallintaratkaisuihinsa. Nykyisin tai jatkossa alueidenkäytön suunnittelun ostopalveluihin tukeutuvien kuntien ei myöskään tarvitsisi toteuttaa laajoja muutostarpeita nykyisiin järjestelmiinsä. Muutostarpeet kohdistuisivat tällöin ostopalveluiden sopimusmalleihin.

Valtiovarainministeriö korosti lausunnossaan lain toimeenpanon seurannan merkitystä, jota ympäristöministeriö pitää tärkeänä kokonaiskustannusten hallinnan varmistamisessa. Lain toimeenpanon aikana tullaan aktiivisesti seuraamaan vaikutuksia ja kiinnitetään erityistä huomiota tiedonhallinnan järjestämiseen vaadituissa aikatauluissa. Tietojärjestelmän teknisen toteutuksen aikana pystytään tarkentamaan kuntien tietojärjestelmien muutoksia sekä tunnistamaan paremmin näiden aiheuttamia kustannuksia ja kustannussäästöjä kunnille. Budjettilain kuntien ja maakuntien liittojen rahoitustuki mahdollistaa toimeenpanon aktiivisen seurannan ja muutoskustannusten hallinnan erikokoisissa ja tyyppisissä kunnissa. Rahoitustuki tuottaa tietoa toimeenpanon kokonaiskustannusten kertymisestä. Erityyppisistä kunnista on jo kertynyt muutostietoa Ryhti-hankkeen aikana tehdyissä laajoissa kuntaselvityksissä.

Hankkeen aikataulu

Ympäristövaliokunta esitti Kuntaliitolle kysymyksen siitä, että onko kunnilla riittävät resurssit hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten toteuttamiseen määräaikoihin 2024 ja 2029 mennessä. Kuntaliitto on valiokunnalle toimitetussaan vastauksessaan todennut, että hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia on mahdoton toteuttaa esitetyssä aikataulussa. Ympäristöministeriön käsityksen mukaan hallituksen esityksessä on varattu riittävä siirtymäaika kunnille. Kunnille 1. ja 2. lakiehdotuksessa ehdotetut velvoitteet tulevat sovellettavaksi vasta 1.1.2029. Kunnat voivat kuitenkin halutessaan ottaa rakennetun ympäristön tietojärjestelmän käyttöönsä jo ennen tätä. Erityyppisistä kunnista on kertynyt muutostietoa Ryhti-hankkeen aikana tehdyissä laajoissa kuntaselvityksissä. Hankkeen tukiosion vuoden 2022 toteutuksessa on kerätty yli 200 kunnan nykytila- ja tukitarvetiedot ja laadittu järjestelmän käyttöönoton toimenpideohjelma puolelle Manner-Suomen kunnista. Toimenpideohjelmissa on suunnitelma kunnalle ottaa käyttöön järjestelmä esitettyjen määräaikojen puitteissa. Nykytila- ja tukitarpeisiin vastanneista kunnista yli 3/4 arvioi tilanteensa olevan kohtuullinen tai hyvä. Kuntakohtaisten toimenpideohjelmien laatimista jatketaan vuonna 2023.

Ministeriö toteaa, että rakentamislain hallituksen esityksessä (HE 139/2022 vp.) esitetyt tietojärjestelmään liittyvät velvoitteet tulevat sovellettavaksi vasta 1.1.2027 (ehdotetun rakentamislain 197 §).

Ministeriö toteaa, että ehdotettu pitkä siirtymäaika on tarkoituksenmukainen, vaikka sen johdosta tietojärjestelmästä saadut kokonaishyödyt saataisiin vasta 2030-luvulla. Ehdotettua pidempi siirtymäaika siirtäisi järjestelmästä saatavia kokonaishyötyjä ja johtaisi potentiaalisesti siihen, että kunnissa ja maakuntien liitoissa muutos siirtyisi. Pitkä siirtymäaika mahdollistaa myös sen, että tarvittavat tietojärjestelmämuutokset kunnissa pystytään toteuttamaan osana kunnissa käytössä olevien tietojärjestelmien elinkaaren mukaista päivittämistä tai korvaamista.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta takautuvan tiedon julkaisemista rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

Tietojen avoimuudesta, maksuttomuudesta ja tietosuojasta

Kuntaliito on lausunnossaan ilmaissut huolensa tietojen jakamisesta maksutta sekä tietojen avoimuudesta.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä tapahtuva tietojenluovutus on lähtökohtaisesti maksutonta. Ensimmäisen lakiesityksen 13 §:ssä säädettäväksi ehdotettuja maksuja perittäisiin lähtökohtaisesti teknisten rajapintojen avaamisesta sekä niiden käytöstä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Kunnille tekniset rajapinnat olisivat kuitenkin aina maksuttomia.

Lakiehdotuksissa ei ehdoteta, että Suomen ympäristökeskus, joka on valtion viranomainen, toimisi liiketoimintaperusteisesti tietoja luovuttaessaan, eikä niissä ehdoteta kuntien tietopalveluita lakkautettavaksi. Kunnilla on mahdollisuus tarjota omia tietopalveluitaan tulevaisuudessakin.

Tietosuojavaltuutetun toimisto on lausunnossaan ympäristövaliokunnalle ilmaissut huolensa tietojärjestelmässä käsiteltävän tiedon avoimuudesta.

Kaikki tietojärjestelmässä käsiteltävä tieto ei ole avointa. Avoimena jaettaisiin vain arvokasta tietoaineistoa, josta säädettäisiin joko kansallisesti tai EU tasolla. Julkista tietoa luovutettaisiin pääosin tietojärjestelmän julkisen karttapalvelun kautta. Muun tiedon osalta tiedon hakija joutuu esittämään julkisuuslain 13 §:n mukaisen tietopyynnön ja tarvittaessa osoittamaan julkisuuslain 16 § 3 momentin mukaisesti tietosuojalainsäädäntöön perustuvat oikeutensa käsitellä henkilötietoa, kun luovutuksensaaja pyytäisi itselleen asiakirjoja, jotka sisältäisivät henkilötietoa.

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaisesta luovutuksensaajan velvoitteesta poikettaisiin vain 1. lakiehdotuksessa ehdotetun 11 §:n mukaisenjulkisen tietopalvelun osalta, kun kyse olisi karttapalvelun kautta saatavilla olevista tiedoista, kuten osoitetiedoista tai pysyvistä rakennustunnuksista. Tietoja ei kuitenkaan saisi käyttää suoramarkkinointiin. Ehdotettu poikkeus julkisuuslain 16 §:n 3 momenttiin on tarpeellinen, jotta tietopalvelu pystyisi toimimaan ja viranomaistietoa pitää saatavilla. Julkisen tietopalvelun tietoa ei saisi teknisen rajapinnan avulla. Rajapinnan avaaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttäisi tiedonhallintalain 24 §:n mukaista menettelyä ja henkilötietojen osalta tietosuojalainsäädännössä tarkoitettua oikeutta henkilötietojen käsittelyyn.

Puolustusvaliokunta on esittänyt huolensa ehdotetusta poikkeuksesta julkisuuslain 16 §:n 3 momenttiin lausunnossaan ympäristövaliokunnalle. Ympäristöministeriö viittaa tältä osin hallituksen esityksen perusteluihin, sekä oikeusministeriön ympäristövaliokunnalle antamaan lausuntoon, jossa todetaan, että 1. lakiehdotuksessa ehdotettu poikkeus (11 §:n 3 momentti) on tarpeellinen.

Tietojärjestelmän tietoturva ja kansallinen turvallisuus

Kuntaliitto on lausunnossaan ilmaissut huolensa järjestelmän turvallisuudesta ja tietojärjestelmän vaikutuksista kansalliseen turvallisuuteen. Ympäristöministeriö viittaa tältä osin ympäristövaliokunnalle aikaisemmin antamaansa lausuntoon sekä puolustusvaliokunnalle antamiinsa lausuntoon ja vastineeseen.

Vuoden 2022 turvallisuustilanteen muuttuminen huomioitiin lainsäädännön valmistelussa. Valmistelua varten laadittiin asiantuntijaselvitykset kansallisesta kokonaisturvallisuudesta ja paikkatiedon kasaumavaikutuksista. Selvitysten keskeisinä johtopäätöksinä on, että rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ei synny merkittävää uutta, haitallista kasaumavaikutusta, kun suunnitellut hallintatoimenpiteet toteutetaan. Säädöksissä ehdotettu vakiomuotoinen ja koneluettava tieto on edellytys, jotta tietoa voidaan rajata, karkeistaa ja poimia hallitusti vain oikeutetuille. Turvallisuustilanteiden muuttuessa valtakunnallisen järjestelmän tietoja voidaan rajoittaa nopeasti tekemällä muutos vain yhteen järjestelmään, sen sijaan, että muutos pitäisi tehdä yli 300 kertaa.

Asetuksenantovaltuudet

Ympäristövaliokunnille toimitetuissa lausunnoissa, kuten Kuntaliiton lausunnossa, on esitetty huolta hallituksen esityksen lakiehdotuksen asetuksenantovaltuuksista. Huolta esitettiin siitä, että asetuksilla säädettäisiin liikaa tai asetuksenantovaltuuksia ehdotettaisiin liian paljon.

Ympäristöministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä on ehdotettu 1. lakiesitykseen kahta asetuksenantovaltuutta. Asetukset olisivat teknisluonteisia ja rajallisia. Ensimmäisen lakiesityksen 5 §:ssä ehdotettu asetuksenantovaltuus koskisi tietojen rakennetta ja 6 §:n asetuksenantovaltuus koskisi pysyvien yksilöivien tunnusten muotoa. Ehdotetuissa maankäyttö- ja rakennuslain asetuksenantovaltuuksissa asetuksenantovaltuudet vastaisivat voimassa olevassa laissa olevia asetuksenantovaltuuksia.

Ehdotetut säädösmuutokset

Puolustusvaliokunta on lausunnossaan 9/2022 vp. ehdottanut muutoksia 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momenttiin. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ehdotus voidaan hyväksyä, kunhan turvataan järjestelmän mahdollisuus palvella muiden viranomaisten tiedonsaantitarpeita.

Ehdotettu muutos todennäköisesti vaatisi lisäresursointia niin kunnissa kuin Puolustusvoimissa, mitä ei ole otettu huomioon hallituksen esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevissa arvioinneissa.

Ministeriö pyytää valiokuntaa korjaamaan 1. lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa olevan kirjoitusvirheen. Momentissa lukee virheellisesti ”… kohtien 4, 6, **8** ja **11**…” kun siinä tulisi lukea ”… kohtien 4, 6, **9** ja **12**…”.

Jakelu Ympäristövaliokunta

Tiedoksi