

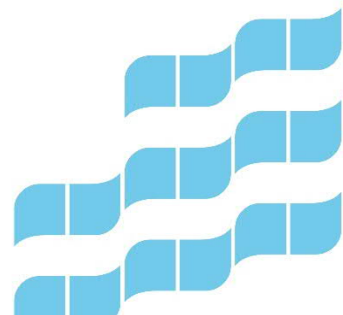
## Tampereen kaupungin lausunto Kansallisarkiston päätösasiakirjaan Kuntien rakennusvalvonnan tehtävien (10.03.00) asiakirjojen ja tietojen pysyvä säilytys

Yleiset huomiot ja mahdolliset kehittämis ehdotukset päätösasiakirjaan Kuntien rakennusvalvonnan tehtävien (10.03.00) asiakirjojen ja tietojen pysyvä säilytys. Onko päätös selkeä ja ymmärrettävä? Onko sitä tarpeen täydentää joltain osin?

Kansallisarkiston seulontapäätösluonnoksessa, joka pohjautuu Oulun kaupungin seulontaesitykseen rakennusvalvonnan pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista, esitetään merkittävää muutosta nykyiseen käytäntöön, jossa kaikki kuntien rakennusvalvonnan lakisääteisissä tehtävissä syntyvät sähköiset asiakirjatiedot ovat pysyvästi säilytettäviä. Muutoksen on tarkoitus olla takautuva koskien vuosia 2016-2024. Muutoksen tarvetta on perusteltu esimerkiksi sillä, että syntyviä asiakirjoja ei ole määriteltä tarkasti (lakisääteisissä tehtävissä syntyvät on pitänyt määritellä kuntakohtaisesti), pysyvästi säilytettävien henkilötietojen minimoinnin tarpeella sekä sillä, että vuosina 2016-2024 muodostuneita asiakirjoja ei voi siirtää RYHTI -tietovarantoon.

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan päätösluonnos ei edistä henkilötietojen pysyvän säilytyksen minimointia tarkoituksenmukaisesti ja selkeästi. Tampereen kaupungilla on esimerkiksi tulkittu, että naapurien kuulemisen asiakirjat on merkittävä päätöksen liitteiksi, jolloin ne olisivat päätösesityksen mukaan joka tapauksessa pysyvästi säilytettäviä. Näiden muuttaminen määräaikaan säilytykseen vaatisi prosessin muuttamista vain säilyttämisen näkökulmasta tarkasteltuna.

Oulun seulontaesityksessä mainitut päätöksentekoprosessin asiakirjat ”esimerkiksi naapuriluettelot, asiointivaltakirjat, selvitykset tontin hallinnasta, rakennushankkeeseen

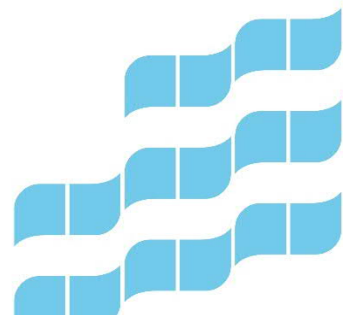


ryhtyvän naapurien kuulemisasiakirjat” ovat pääasiassa lupahakemuksen aikana toimitettuja liitteitä, joita ei merkitä päätöksen liitteiksi. Tähän joukkoon kuuluvat myös Oulun kaupungin mainitsemat peruutetut lupahakemukset, joihin ei liity päätöstä eikä siten päätöksen liitteitä. Näiden aineistojen määräaikainen säilyttäminen on myös Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan kannatettavaa.

Tampereen kaupungin käsityksen mukaan Kansallisarkiston järjestämässä Rakennusvalvonnan tietoaaineistojen arkistoinnin vastuut -keskustelutilaisuudessa 22.1.2025, jossa mukana olivat myös ympäristöministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen edustajat, nimenomaan keskusteltiin siitäkin, miten kunnille pystytään varmistamaan mahdollisuus aineiston takautuviin RYHTI-siirtoihin. Seulontaesityksen perustelu, että vuosien 2016-2024 aineistoa ei RYHTI-tietovarantoon voi viedä, on tähän nähden ristiriitainen ja uusi. Koska perustelut uudelle seulontapäätökselle näyttäytyvät osin ristiriitaisina, niitä olisi ollut hyvä avata tarkemmin ymmärryksen lisäämiseksi.

Päätösluonnoksen mukaisen takautuvasti voimaan tulevan seulontapäätöksen toteuttaminen tulee vaatimaan paljon hallinnollista työtä ja resurssia. Lisäkustannuksia syntyy esimerkiksi muutosten toteuttamisesta tietojärjestelmiin. Kaikin osin ei ole edes täysin selvää, että muutokset pystytään järkevästi toteuttamaan rakennusvalvonnan toiminnasta syntyvälle isolle tietoaaineistomassalle, esimerkkinä tästä talousrakennuksia ja rakennelmia koskevan aineiston seulonta pois pysyvästi säilyttävien joukosta, josta tarkemmin kohdassa tarkemmat huomiot ja kehittämis ehdotukset.

RYHTI -tietovaranto tulee tarvitsemaan oman seulontapäätöksensä. Olisiko ollut mahdollista katsoa nämä kaksi seulontaesitystä yhteen Kansallisarkiston toimesta ja tehdä muutoksen ohjaukseen vasta sitten kun koko prosessi on selvillä? Rakentamislaki ja Ryhti-tietovaranto eivät juurikaan muuta rakennusvalvonnan viranomaismenettelyjä ja asiakirjojen säilytysarvoja, jolloin yhtäaikaiseen tarkasteluun olisi jo pohjatyötä tehtynä. Yhtäaikainen tarkastelu varmistaisi, että

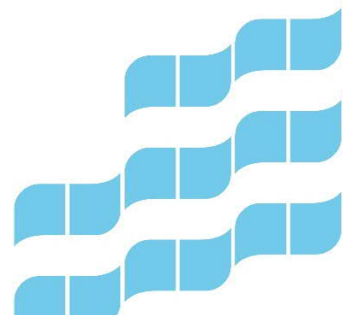


päätökset ovat linjassa keskenään, ja voisi mahdollistaa kuntien ja Syken yhdenmukaisemmat linjaukset päätösten tulkinnessa.

Päätösluonnos sellaisenaan toteutettuna aiheuttaisi merkittäviä ja osin epä johdonmukaisia muutostarpeita vakiintuneisiin kunnan päätöksentekoprosesseihin. Yhden kunnan tekemän ehdotuksen perusteella laadittu luonnos ei ota riittävästi huomioon kunnille kuuluvaa vapautta määritellä menettelytapojansa kukin omien tarpeidensa mukaisesti. Kunnalla on esimerkiksi lakisääteisesti laaja oikeus halutessaan päättää toimivallan delegoinnista. Päätöksentekijälle (toimielin/viranhaltija) on annettu päätösluonnoksessa kohtuuttomasti ja epä johdonmukaisesti merkitystä. Myös päätöksen liitteitä on päätösluonnoksessa käsitelty asiaa mitenkään perustelematta eri kohdissa eri tavoin. Perustelut voidaan ottaa myös päätöksen liitteeksi. Tällaista liitettä voidaan pitää hallintopäätöksen kiinteänä osana, vaikka kysymyksessä olisikin muodollisesti erillinen asiakirja. Kokonaisuus jää siten sirpaleiseksi ja on omiaan lisäämään hallinnollista taakkaa ja kustannuksia syistä, jotka eivät kuitenkaan toteuta päätösluonnokselle asetettuja tavoitteita.

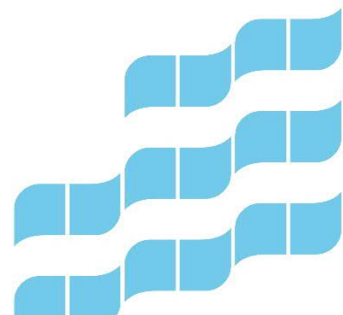
Tarkemmat huomiot ja mahdolliset kehittämissuhteet päätössiakirjaan Kuntien rakennusvalvonnan tehtävien (10.03.00) asiakirjojen ja tietojen pysyvä säilytys taulukkoon 1. Pysyvästi ja määräajan säilytettävät asiakirjat. Jos on puutteita, mainitkaa puuttuva toimintaprosessi, asiakirja ja arvionne arkistollisesta arviosta.

Seulontapäätösluonnos ei sisällä kaikkia rakennusvalvonnan lakisääteisiä tehtäviä, mikä aiheuttaa tulkinnallisia haasteita, ja toisaalta monimutkaistaa tiedonhallintaa. Esimerkiksi maisematyölupamenettely puuttuu kokonaan, jolloin sen osalta sovellettaisiin jatkossakin pysyvän säilyttämisen vaatimusta, mutta ”vähämerkitykselliseksi” tulkittujen maisematyölupien säilytysaika määräytyisi uuden seulontapäätöksen mukaisesti. Tampereella tällaista maisematyölupien sisäistä erottelua ei tunneta. Vastaavasti tilapäisten rakennusten rakennuslupamenettelyä ei ole erotettu muista rakennuslupamenettelyistä. Tämän lisäksi



päätösluonnoksessa mainittujen menettelyiden ulkopuolelle jää paljon rakennusvalvontaviranomaisen toimielin- ja viranhaltijapäätöksiä sekä hyväksyntöjä, joiden osalta arkistolaitoksen aikaisemmat päätökset pysyisivät edelleen voimassa. Seulontapäätösluonnoksen ulkopuolelle jääviä menettelyjä olisivat mm. rakennusrasite- ja yhteisjärjestelypäätökset, rakennetun ympäristön valvonnan menettelyissä syntyvät päätökset ja muut asiakirjat kuten kehotuskirjeet, työnjohtajapäätökset, lupamenettelyistä erilliset aloittamisoikeuspäätökset ja kokoontumistilapäätökset, sekä purkamisilmoitukset ja lupamenettelyiden ulkopuoliset lausuntomenettelyt. Useiden päätösten yhtäaikainen ja osittainen voimassaolo vaikeuttaa ohjauksen tulkintaa, varsinkin kun yksittäiset päätökset kattavat vain lyhyen määräajan.

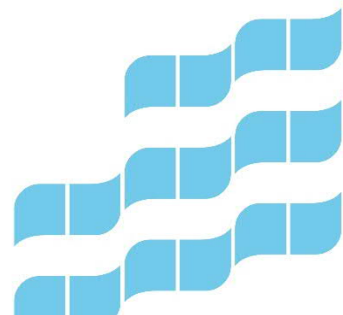
Seulontapäätösluonnoksessa toimielinpäätökset on merkitty pysyvästi säilytettäväksi kaikissa menettelyissä, kun taas viranhaltijapäätökset olisivat pysyvästi säilytettäviä kaikissa muissa kuin vähämerkityksellisissä maisematyöluvuissa ja tilapäistä rakennusta koskevassa lupamenettelyssä. Tampere pitäisi selkeämpänä linjausta, jossa viranhaltijapäätökset säilytettäisiin kaikissa näissä menettelyissä pysyvästi. Muussa tapauksessa lausuntojen ja muutoksenhakuohjeiden pysyvä säilyttäminen tuntuu hieman erikoiselta, koska ne katsottaisiin viranhaltijapäätöksiä tärkeämmiksi. Lisäksi muutoksenhakuohje sisältyy ainakin Tampereella itse päätösasiakirjaan. Päätöksen liitteet on vuorostaan määritetty pysyvästi säilytettäväksi ainoastaan rakennuslupamenettelyssä. Päätöksen liitteet ovat kuitenkin oleellinen osa päätöstä, ja päätöksen tulkitseminen ilman liitteitä voi olla haastavaa, jolloin se kaventaa myös jälkikäteistä tutkimuskäyttöä. Päätösten liitteiden määräaikainen säilyttäminen ei ole myöskään linjassa seulontapäätösluonnoksen ulkopuolelle jäävien menettelyiden kanssa, joissa päätöksen liitteet ovat pysyvästi säilytettäviä. Päätöksen ja sen liitteiden tulisi lähtökohtaisesti säilyä yhtä pitkään. Ehdotuksen toteuttaminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että arkistointimääräysten vuoksi päätösasiakirjaan pitäisi sisällyttää liiteasiakirjoissa olevat tiedot, jotta päätöksen perustelut tulevat säilymään kokonaisuudessaan.



Päätöksentekoa on myös eri kunnissa delegoitu eri tavoilla. Tampereella esimerkiksi toimenpideluvan ja maisematyöluvan ratkaiseminen on delegoitu viranhaltijalle. Mikäli säilytysaika määrittyy päätöksentekijän mukaan, pysyvästi säilytettäviä kertyy Kansallisarkistoon vain sellaisista kunnista, joissa päätösvaltaa ei ole delegoitu toimielimeltä eteenpäin.

Seulontapäätösluonnoksessa esitetään, että sen sisältämissä lupamenettelyissä mitään rakentamisen aikaisia asiakirjoja ei säilytettäisi pysyvästi muutamaa mahdollista poikkeusta lukuun ottamatta:

- Lupaehdokatselmusten ja -tarkastusten (rakennusvalvonta, mittaustoimi, pelastuslaitos) pöytäkirjat ml. osittainen loppukatselmus ("käyttöönottokatselmus") ja lopullinen loppukatselmus. Poikkeuksen muodostaisi katselmuspöytäkirja, johon sisältyy päätös (määräysten antaminen: MRL 150 § ja 150a §, RakL 112 § ja 113), mikä myös haastaisi seulontaa.
- Rakenne- ja LVI-tarkastusasiakirjojen yhteenvedot ja tarkastusasiakirjat
- Erityissuunnitelmat kuten rakenne- ja KVV-suunnitelmat, joiden toimittamisvelvoite perustuu lupaehtoihin. Tampereella erityissuunnitelmia ei ole veloitettu toimittamaan jo hakemusvaiheessa. Hankekohtaisesti on säilytetty vain viimeisimmät ennen loppukatselmusta toimitetut versiot.
- RAM-pääpiirustukset eli rakentamisen aikaiset muutokset sisältävä päivitetty pääpiirustusten sarja muodostaisi mahdollisesti poikkeuksen, koska seulontapäätösluonnoksessa puhutaan "hyväksytyistä" pääpiirustuksista, joihin RAM-pääpiirustukset voitaisiin ehkä rinnastaa, koska rakennusvalvonnan viranhaltijan suostumus (=muutosten hyväksyntä) tulee merkitä RAM-piirustuksiin (MRL 150 e §, RakL 117 §). Suostumus kirjataan myös loppukatselmuspöytäkirjaan.
- Rakentamisvaiheessa päivitettyt hakemusvaiheen liitteet kuten energiatodistus tai hulevesisuunnitelma, joiden hakemusvaiheessa toimitetut versiot ovat voineet olla päätöksen liitteitä.

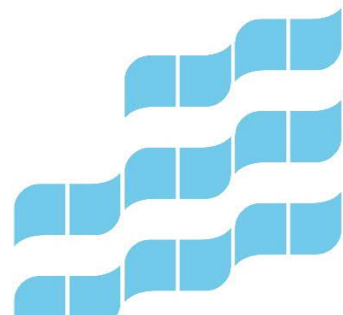


- Muut sekalaiset liitteet kuten aloituskokouksen pöytäkirjat, erityissuunnittelijoiden kelpoisuusasiakirjat ja hankkeen osapuolten ja viranomaisen välisestä asiointijärjestelmässä käydystä keskustelusta muodostuva asiakirja

Tampere katsoo, että vähintään osa rakentamisen aikaisista asiakirjoista olisi suotavaa säilyttää pysyvästi, jotta tutkimuksella olisi käytettävissään aineistoa myös rakentamisen toteutuksesta ja viranomaisvalvonnasta, eikä pelkästään rakentamisen mahdollistavasta lupapäätöksestä ja pääpiirustuksista, jotka muodostavat vain osan rakentamisen suunnitelmista. Minimissään tämä tarkoittaisi ainakin osittaisten ja lopullisten loppukatselmusten pöytäkirjoja.

Päätösluonnoksessa esitetty pientaloasutukseen, maataloihin ja loma-asuntoihin liittyvien hyväksytyjen pääpiirustusten talousrakennusten ja rakennelmien määräaikainen säilytys on vaikeasti toteutettavissa, varsinkin jälkikäteen. Piirustusten seulominen pois pysyvästi säilytettävien hyväksytyjen pääpiirustusten joukosta tulee olemaan erittäin haastavaa. Yksittäinen pääpiirustus voi liittyä useaan eri rakennuskohteeseen. Osa pääpiirustuksista on linkitetty rakennuskohteisiin, osa ei. Rakennuskohteen luokitus ei myöskään ole välttämättä oikeellinen. Lisäksi on ristiriitaista, että rakennuslupapäätöksen liitteinä myös talousrakennusten piirustukset kuitenkin saavat myös pysyvästi säilytettävän statuksen. Lisäksi rakennelmien pääpiirustusten osalta vaikuttaisi siltä, että ne tulevat pysyvästi säilytettäväksi silloin, kun ne on käsitelty toimenpideluvalla. On syytä vielä tarkentaa, miten näiden kohteiden piirustusten kanssa tulee toimia. Selkeintä olisi, että kaikki hyväksytyt pääpiirustukset olisivat pysyvästi säilytettäviä.

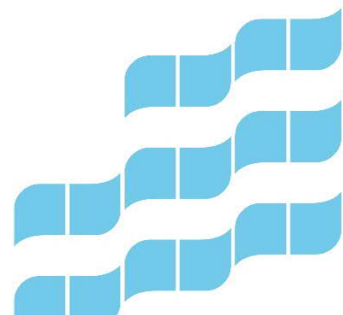
Rakennuslupaprosessissa on hyvin suuri määrä erilaisia liitetyppejä. Luokittelun tekee pääsääntöisesti luvan hakija tai suunnittelija lupajärjestelmässä. Jos säilytysaika kytketään asiakirjatyypin lisäksi myös rakennusluokkaan, joka on luvan hakijan ja suunnittelijan muokattavissa, saadaan lisämuuttuja, joka on myös toisinaan virheellinen. Aikaisemmin kun kaikki lakisääteisten rakennusvalvonnan tehtävien asiakirjat on säilytetty pysyvästi, asiakkaan mahdollisella väärällä valinnalla ei ole ollut vaikutusta arkistointiin. Säilytysarvon määräytyessä takautuvasti näiden valintojen perusteella, on riskinä, että myös kulttuurihistoriallisesti



arvokkaaksi määriteltyä aineistoa tuhotaan. Jälkikäteinen tarkastaminen ei tällaisessa massassa ole manuaalisesti mahdollista ja tekoälyn valjastaminen työhön ei myöskään ole ongelmattonta ja tapahdu ilman ylimääräistä resurssin käyttöä.

Seulontapäätösluonnoksessa on pysyvään säilytykseen määritelty myös muutamia asiakirjoja, jotka eivät ole ainakaan Tampereella olleet rakentamisen lupamenettelyiden liiteasiakirjoja. Rakentamistapaohjeet ovat asemakaavan liitteitä tai rakennusvalvonnan verkkosivulla julkaistuja ohjeita. Vastaukset kuntalaisaloitteisiin eivät ole lupa-asioiden liitteitä, ja ne on jo määrätty pysyvään säilytykseen (Julkishallinnon, taloushallinnon, hallintoasiain ja tiedonhallinnan asiakirjojen ja tietoaaineistojen pysyvä säilytys (KA/2657/28.02.01/2024)). Päätöksen perusteluissa tämä on huomioitu, mutta siitä huolimatta kuntalaisaloitevastaukset sisältyvät päätöksessä rakennuslupamenettelyyn.

Tiedonohjauksen näkökulmasta ehdotetut muutokset säilytysaikoihin ovat ongelmallisia, sillä niiden toteuttaminen vaatisi hyvin yksityiskohtaisia määrittämiä tiedonohjaussuunnitelmaan ja sitä kautta muutoksia itse asioiden käsittelyprosessiin. Ehdotetut muutokset aiheuttaisivat esimerkiksi tarpeen muuttaa päätöksentekomenettelyä ainakin siltä osin, että määräajansäilytettävillä päätöksillä ja niihin liittyville asiakirjoille pitäisi määritellä omat elementit tiedonohjaukseen. Nykyiset tiedonohjausvälineet eivät pysty toteuttamaan säilytysaikaa "kunnes rakennus purettu", joka asiakirjojen käyttötarpeen takia muodostuisi säilytysajaksi suurimmalle osalle määräajan säilytykseen tässä päätösluonnoksessa esitetyistä asiakirjoista. Säilytysajan toteuttaminen aiheuttaisi käytännössä jälkikäteistä seulontaa muiden kuin säilyttämiseen liittyvien metatietojen perusteella. Ko. säilytysaikaa ei voida määritellä asiakirjan/tiedon elinkaaren alkuvaiheessa tarkasti, koska rakennusten käyttöikä vaihtelee kymmenistä vuosista satoihin vuosiin. Seulontaa haastaa myös se, että samaan lupa-asiaan voi sisältyä useita eri rakennuksiin kohdistuvia toimenpiteitä, ja samat asiakirjat voivat liittyä useisiin eri rakennuksiin, jolloin rakennuksen purkaminen ei voi suoraan johtaa siihen liittyvien lupa-asioiden asiakirjojen hävittämiseen. Tällöin voi käytännössä käydä niin, että "kunnes rakennus



on purettu” -säilytysaikaa toteutetaan pysyvänä säilytyksenä. Kansallisarkistoon näitä asiakirjoja ei kuitenkaan voi määrääjän säilytettävänä luovuttaa.

