

**ASIA****Kiinteistöjen luovutuksia koskeva tietopalvelu****KANTELU**

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 3.7.2017 osoittamassaan kirjoituksessa Maanmittauslaitoksen menettelyä tietopyyntöjen käsittelyssä. Kirjoituksen mukaan hän on pyytänyt saada toimituksellisiin tarkoituksiin kaupanvahvistajien kiinteistönluovutusilmoituksia Etelä-Karjalan alueella vuonna 2016 tehdyistä kiinteistökaupoista ja mainittuja ilmoituksia koskevat diaaritiedot, joiden perusteella hän olisi voinut tämentää tietopyyntönsä koskemaan venäläisten tekemien kiinteistökauppojen kiinteistönluovutusilmoituksia. Maanmittauslaitos on kantelun mukaan kieltäytynyt luovuttamasta tietoja ja avustamasta tietojen saamisessa. Maanmittauslaitos on kirjoituksen mukaan tulkinnut tietopyynnön pyynnöksi tuottaa tietopalvelua, vaikka pyyntö koski Maanmittauslaitoksen hallussa olevia asiakirjoja, jotka on toimitettu Maanmittauslaitokselle rekisteröinti- ja kirjaamisasioiden käsittelyä varten. Kantelija katsoo, että Maanmittauslaitoksella tulisi olla diaari, asiarekisteri tai asiakirjarekisteri, josta ilmenevät Maanmittauslaitokselle saapuneet kiinteistönluovutusilmoitukset ja lainhuutohakemukset.

Kantelija pyytää oikeuskansleria selvittämään, onko Maanmittauslaitoksen järjestelmät suunniteltu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) 18 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti siten, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa. Hän toivoo oikeuskanslerin kannanottoa myös siihen, ylläpitääkö Maanmittauslaitos kiinteistötietojärjestelmää sitä koskevien lakien edellyttämällä tavalla, pitäisikö pyydettyjen tietojen selvittämisen olla hänen esittämillään hakuperusteilla mahdollista kiinteistötietojärjestelmästä ja millä tavoin tietojen antaminen käytännössä tulee toteuttaa siinä tilanteessa, että pyydettyjen tietojen antaminen sinänsä olisi mahdollista. Kantelussa arvostellaan lisäksi Maanmittauslaitokselta kuntiin lähetettyä ohjetta, jonka mukaan kuntien tulisi hävittää niille toimitetut kiinteistönluovutusilmoitukset. Näiden menettelyjen ja käytäntöjen seurauksena median toimintaedellytyksiä on kantelun mukaan käytännössä rajoitettu.

Vastineessaan kantelija pyytää oikeuskanslerin kannanottoa myös Maanmittauslaitoksen ohjeeseen, jonka mukaan laitoksen toimipisteen asiakaspalvelussa on mahdollista pyytää tekemään ainoastaan kymmenen hakua.

Kanteluasiakirjoihin on liitetty korkeimman hallinto-oikeuden päätös 15.4.2016, joka koskee Maanmittauslaitokselle osoitettua tietopyyntöä Venäjän ja muiden valtioiden maanomistuksista Suomessa.

Kantelija kertoo tietopyyntöasioidensa olevan Itä-Suomen hallinto-oikeuden käsiteltävinä hänen tekemiensä valitusten johdosta. Valitusten käsittely hallinto-oikeudessa on vielä kesken.

## SELVITYS

Maa- ja metsätalousministeriö on toimittanut oikeuskanslerinvirastoon Maanmittauslaitoksen 16.10.2017 päivätyn selvityksen ja antanut 17.11.2017 päivätyn lausunnon.

## VASTINE JA LISÄKIRJOITUS

Kantelija on antanut 14.1.2018 päivätyn vastineen.

Kantelija on vielä toimittanut 16.8.2018 päivätyn lisäkirjoituksen, jossa hän kertoo pyytäneensä heinäkuussa 2018 Savonlinnan kaupungilta erästä kiinteistöä koskevan kiinteistönluovutusilmoituksen. Savonlinnan kaupunki oli kieltäytynyt antamasta asiakirjaa Maanmittauslaitokselta 25.5.2018 lähetettyyn sähköpostiviestiin vedoten. Mainitun viestin mukaan 1.1.2015 jälkeen vahvistetuista kiinteistön luovutuksista ja niihin liittyvistä luovutuskirjoista tietopalvelun hoitaa Maanmittauslaitos.

## RATKAISU

### 1. Kantelun rajaus

Vakiintuneen käytäntönsä mukaan oikeuskansleri ei ilman erityistä syytä ryhdy tutkimaan asiaa, joka on toimivaltaisen viranomaisen käsiteltävänä tai jota koskeva säännönmukainen muutoksenhakumenettely on vielä käytettävissä tai kesken. Kantelija on tarkoittanut saattaa asian oikeuskanslerin tutkittavaksi niiltä osin kuin hallinto-oikeus oletettavasti ei tule ottamaan siihen kantaa. Kanteluasian taustalla voidaankin nähdä laajempi kysymys perustuslain 12 §:ssä tarkoitettujen sananvapauden ja julkisuusperiaatteen toteutumisesta ja julkisen vallan perustuslain 22 §:ssä säädetyn velvoitteen toteutumisesta sekä siitä, tulisiko Maanmittauslaitoksen tiedonhallintaa ja tietopalvelua mahdollisesti tarkistaa vastaamaan yleisön tiedontarpeita nykyistä laajemmin. Tämän vuoksi pyysin maa- ja metsätalousministeriötä hankkimaan Maanmittauslaitokselta kantelun tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen ja antamaan lausuntonsa asiasta. Selvityksessä ja lausunnossa tuli kiinnittää erityisesti huomiota julkisuusperiaatteen toteutumiseen kiinteistötietojärjestelmässä, järjestelmän mahdollisiin kehittämistarpeisiin ja mahdollisesti jo käynnissä oleviin kehittämishankkeisiin.

Perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus.

Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuinten ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Kuten edellä on todettu, vakiintuneen käytäntönsä mukaan oikeuskansleri ei ryhdy tutkimaan asiaa, joka on toimivaltaisen viranomaisen käsiteltävänä tai jota koskeva säännönmukainen muutoksenhakuprosessi on kesken. Tässä tapauksessa tietopyyntöihin annetuista Maanmittauslaitoksen kielteisistä päätöksistä on valitettu hallinto-oikeuteen. Itä-Suomen hallinto-oikeudesta saattujen tietojen mukaan valitus Maanmittauslaitoksen päätöksestä 27.2.2017 koskee tietopyyntöä Etelä-Karjalan alueen kiinteistöluovutusilmoituksista. Valitus Maanmittauslaitoksen päätöksestä 8.2.2017 koskee kaupanvahvistajan asiakirjojen luovuttamista. Hallinto-oikeudesta 25.6.2018 saadun tiedon mukaan ratkaisut asioissa eivät ole valmistumassa tämän kesän aikana.

Pyydettyjen tietojen julkisuutta koskeva kysymys ja kantelijan oikeus saada pyytämänsä tiedot ovat parhaillaan toimivaltaisen tuomioistuimen arvioitavina. Julkisuutta ja tiedonsaantia koskevat kysymykset on mahdollista saattaa hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen vielä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistaviksi. Tämän vuoksi en ota tässä päätöksessäni kantaa yksittäisten tietojen saamiseen, vaan tarkastelen viranomaisen tiedonhallintaa ja tietopalvelua yleisemmällä tasolla.

## 2. Keskeisiä säännöksiä

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Julkisuuslain (621/1999) 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Julkisuuslain 3 §:n mukaan julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomainen on julkisuuslain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei julkisuuslain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu.

Henkilötietolain (523/1999) 1 §:n mukaan henkilötietolain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista. Euroopan unionin 25.5.2018 voimaan tulleen yleisen tietosuoja-asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan yleisellä

tietosuoja-asetuksella suojellaan luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia ja erityisesti heidän oikeuttaan henkilötietojen suojaan.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista, 7 §:ssä palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta sekä 8 §:ssä neuvonnasta. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Kaupanhavvistajien kiinteistönluovutusilmoituksista säädetään kaupanhavvistajista annetussa laissa (573/2009).

Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä säädetään maakaaren (540/1995) 7 luvussa. Kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä annettavasta tietopalvelusta säädetään kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetussa laissa (453/2002).

Kiinteistöjen kauppahintarekisteristä ja siitä annettavasta tietopalvelusta säädetään kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annetussa laissa (552/1980).

### 3. Kaupanhavvistajien kiinteistönluovutusilmoitusten kirjaaminen Maanmittauslaitoksessa

Kaupanhavvistajista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan kaupanhavvistajan on ilmoitettava viipymättä kiinteistön luovutuksen vahvistamisesta Maanmittauslaitokselle ja kunnalle, jonka alueella luovutuksen kohde sijaitsee. Ilmoitukseen tulee liittää jäljennös tai muu tallenne luovutuskirjasta.

Maanmittauslaitoksen tehtävien osalta kaupanhavvistajan ilmoituksen tarkoitus liittyy kiinteistön luovutusta koskevien tietojen merkitsemiseen Maanmittauslaitoksen pitämän kiinteistötietojärjestelmän osana olevaan lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin sekä Maanmittauslaitoksen pitämään kiinteistöjen kauppahintarekisteriin.

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomaisen tulee pitää luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Tarkemmat säännökset käsiteltävinä olevien asioiden seurantaan varten pidettävistä asiakirjarekistereistä ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (1030/1999, jäljempänä julkisuusasetus) 5-7 §:ssä.

Kaupanhahvistajien Maanmittauslaitokselle tekemien ilmoitusten kirjaamistavan asianmukaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon toisaalta ilmoitusten tarkoitus ja toisaalta julkisuuslain 3 §:ssä mainittu mahdollisuus valvoa julkisen vallan käyttöä. Ilmoitusten tarkoitus huomioon ottaen pidän Maanmittauslaitoksen käsiteltävinä olevien asioiden seurannan kannalta riittävänä sitä, että kaupanvahvistajien ilmoitusten kiinteistöjen luovutuksia koskevat tiedot merkitään lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin sekä kiinteistöjen kauppahintarekisteriin. Julkisuusasetuksen 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen tulee huolehtia, että käsiteltävä asia, mikäli mahdollista, kirjataan vain kerran.

#### 4. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin sekä kiinteistöjen kauppahintarekisterin hakutoiminnot

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan viranomaisen tulee suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa.

Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin sekä kiinteistöjen kauppahintarekisterin tietosisällön ja hakutoimintojen määrittelyn asianmukaisuutta arvioitaessa on otettava ensisijaisesti huomioon rekistereiden varsinaiset käyttötarkoitukset. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin merkitään kiinteistöihin kohdistuvat oikeudet ja rasitukset. Kiinteistöjen kauppahintarekisteriä hyödynnetään kiinteistöjen arvon määrittämisessä. Rekistereiden alkuperäiset käyttötarkoitukset voivat laajentua ja myös kokonaan uusia käyttötarkoituksia voi ilmetä. Rekistereiden muissa kuin niiden varsinaisissa käyttötarkoituksissa voi olla kysymys julkisuuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua viranomaisen yleisluontoisemmasta, harkintavaltaa sisältävästä velvollisuudesta tuottaa tietoa muun muassa viranomaisen omaan toimintaan välillisemmin liittyvistä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Tiedonsaantia eri tarkoituksissa on sinällään kannatettavaa edistää, mutta samalla on kuitenkin huomioitava henkilötietojen osalta tietosuoja- ja henkilötietojen käsittelylle asetetut käyttötarkoitussidonnaisuuden ja tietojen tarpeellisuuden/minimoinnin vaatimukset (henkilötietolaki 7 § ja 9 § 1 momentti sekä yleinen tietosuoja-asetus 5 artikla 1 b ja 1 c kohta).

Kiinteistörekisteristä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain 6 §:n 3 momentin perustelujen mukaan kiinteistötietojen käyttö monipuolistuu ja jatkuvasti tulee esille uusia kiinteistötiedon käyttötarkoituksia (HE 141/2001 vp).

#### 5. Oikeus saada tietoja lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä sekä kiinteistöjen kauppahintarekisteristä

Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tiedot ovat julkisia (maakaari 7 luku 2 § 1 momentti) ja kiinteistöjen kauppahintarekisteri on julkinen (laki kiinteistöjen kauppahintarekisteristä 5 § 1 momentti).

Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterissä sekä kiinteistöjen kauppahintarekisterissä olevien tietojen luovuttamisesta tietopalveluna säädetään kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain 6 §:ssä sekä kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annetun lain 5 §:ssä.

Tällainen erikseen säännelty tietopalvelu kattaa nähdäkseni käsitteellisesti sekä julkisuuslain 4 luvussa tarkoitettun tiedon antamisen asiakirjasta että julkisuuslain 21 §:ssä tarkoitettun tietoa-aineistojen tuottamisen pyynnöstä.

Julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettiin julkisuuslain 21 §:n otsikoksi viranomaisen tietopalvelua (HE 30/1998 vp). Esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä pykälän otsikko muutettiin sen sisältöä täsmällisemmin kuvaavaksi tietoaaineistojen tuottamiseksi pyynnöstä (HaVM 31/1998 vp).

Rekistereihin perustuvaa tietopalvelua annettaessa on erityislainsäädännön lisäksi otettava huomioon yleinen julkisuus- ja tietosuojalainsäädäntö. Tietopalvelua koskevassa erityislainsäädännössä voidaan poiketa julkisuuslain 16 §:n tiedon antamistapaa ja 34 §:n maksullisuutta koskevista yleissäännöksistä. Siltä osin kuin erityislainsäädännössä ei toisin säädetä tietopalveluun sovelletaan kuitenkin julkisuuslakia. Erityislainsäädännön suhde julkisuuslakiin voi tosin olla varsin vaikeasti hahmottuva.

Kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain perustelujen mukaan kiinteistötietojärjestelmän tiedot olisivat julkisia sen mukaan kuin julkisuuslaissa säädetään ja toisaalta myös suojattuja sen mukaan kuin henkilötietolaissa säädetään (HE 141/2001 vp).

Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon.

Jos pyydetty julkinen tieto on löydettävissä rekisterin olemassa olevien hakutoimintojen (hakuavaimien) avulla, kysymys on julkisuuslain 4 luvussa tarkoitettua tiedon antamisesta asiakirjasta. Viranomainen on lähtökohtaisesti velvollinen toteuttamaan tällaisen tietopyynnön.

Julkisuuslain 5 §:n 1 momentin määritelmäsäännöksen mukaan asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslaissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käytönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.

Asiakirjan määritelmäsäännöksen perustelujen mukaan merkkien yhteenkuuluvuus ja siten laissa tarkoitettun viestin ulottuvuus määräytyy sen mukaan, miten merkkejä on ollut tarkoitus käyttää. Kysymys on siis siitä loogisesta yhteydestä, joka vallitsee eri merkintöjen välillä. Se, miten merkit liittyvät toisiinsa, otetaan huomioon määriteltäessä tietojärjestelmien rakennetta ja käytettäviä käsittelytoimintoja. Määrittely perustuu viranomaisten tehtäviin ja niiden edellyttämiin tietotarpeisiin. Viranomaisen harkintaa suunnittelussa rajoittavat hallinnon yleiset periaatteet sekä henkilötietojen suojaa koskeva lainsäädäntö, joka voi estää esimerkiksi tietynlaisten hakuperusteiden käytön henkilötietojärjestelmässä.

Asiakirjan määritelmä merkitsee käytännössä sitä, että julkisuuslaki ja siten laissa tarkoitettu oikeus asiakirjan saamiseen ei ulotu kaikkiin niihin mahdollisiin merkkien yhdistelmiin, joita voitaisiin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tuottaa. Laissa tarkoitettuna asiakirjana ei pidettäisi sellaista talletettujen merkintöjen kokonaisuutta, joka muodostuisi eri käyttötarkoituksia varten talletetuista tiedoista. Asiakirjan edellä kuvattu määrittely aiheuttaa sen, ettei viranomainen ole julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden nojalla velvollinen muut-

tamaan tietokoneohjelmiaan tai yhdistelemään eri käyttötarkoituksia varten laadittujen tiedostojen tietoja.

Sähköisten ja muiden uusien tiedontalennustapojen avulla aikaansaatuja asiakirjojen edellä kuvattu määrittely on ymmärrettävää julkisuusperiaatteen tarkoitus huomioon otettuna: viranomaisen asiakirjojen julkisuuden tarkoituksena ei ole olla yleinen tiedonhankintakeino sinänsä, vaan mahdollistaa tietojen saaminen viranomaisen toiminnasta viranomaisen toiminnan valvomiseksi ja muiden julkisuuslain 3 §:stä ilmenevien tarkoitusten vuoksi. Eri asia on, että viranomainen voi olla lain tiedonsaannin edistämistä koskevien säännösten perusteella velvollinen tuottamaan toimintaansa koskevia tilastoja ja muita asiakirjoja yleistä käyttöä varten. Lakiehdotuksen 21 § antaa lisäksi viranomaiselle oikeuden tuottaa ja luovuttaa tietopalveluna pykälässä tarkemmin säädettävin edellytyksin myös eri käyttötarkoituksia varten talletetuista merkeistä yhdistelemällä saatuja aineistoja.

Tietotekniikan ominaisuuksista johtuu, että tiedonsaantioikeus atk:n avulla talletettuihin viesteihin on monipuolisempi kuin perinteisten asiakirjojen kysymyksessä ollessa. Koska tietotekniikka mahdollistaa erilaisten tietojen yhdistelyn, tiedonsaantioikeus kohdistuu tosiasiaa myös sellaisiin viesteihin, joita viranomainen ei itse välttämättä yhdistele saatikka tulosta paperimuotoon. Tällaisista asiakirjoista tavataankin käyttää nimeä potentiaaliset tai virtuaaliset asiakirjat. Jos viranomaisen tietojärjestelmässä on laillisesti käytössä vapaa haku, lakiehdotuksen mukainen tiedonsaantioikeus ulottuu mihinkä tahansa hakuavaimen perusteella ilman uusia ohjelmointitoimia muodostettavissa olevaan viestiin riippumatta siitä, käyttääkö viranomainen samanlaista hakua toiminnassaan (HE 30/1998 vp).

Julkisuuslain 21 §:n 1 momentin mukaan viranomainen voi pyynnöstä tuottaa ja luovuttaa eri käyttötarkoituksia varten automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpitämäänsä yhteen tai useampaan tietojärjestelmään talletetuista merkeistä muodostetun tietoaineiston, jos tietoaineiston luovuttaminen ei sen muodostamisessa käytettyjen hakuperusteiden, tietojen määrän tai laadun taikka tietoaineiston käyttötarkoituksen vuoksi ole vastoin sitä, mitä asiakirjan salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään.

Jos pyydetyn sinällään julkisen tiedon löytäminen rekisteristä edellyttäisi uusien hakutoimintojen luomista, kysymys on julkisuuslain 21 §:ssä tarkoitettua tietoaineistojen tuottamisesta pyynnöstä. Tällaisen pyynnön toteuttaminen on viranomaisen harkinnassa ja sitä rajoittavat henkilötietojen osalta edellä mainitut tietosuojanäkökohdat, esimerkiksi henkilötietojen käsittelylle asetettu käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus.

Todettakoon, että henkilötietojen käsittelylle tieteellisessä tai journalistisessä tarkoituksessa on annettu erityisasema tietosuojalainsäädännössä muun muassa käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen suhteen (henkilötietolaki 2 § 5 momentti ja 7 § sekä yleinen tietosuojaasetus 5 artikla 1 b kohta ja 85 ja 89 artikla). Tieteellinen ja journalistinen työ liittyvät perustuslaissa turvattujen tieteen ja ylimmän opetuksen vapauden sekä sananvapauden toteuttamiseen.

## 6. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin sekä kiinteistöjen kauppahintarekisterin tietojen saantitapa

Kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan Maanmittauslaitoksen on järjestettävä jokaiselle mahdollisuus saada Maanmittauslai-

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

toksessa maksutta luettavakseen kiinteistötietojärjestelmässä olevat tiedot ja tehdä niistä muistiinpanoja. Maksua vastaan tietoja luovutetaan otteina, todistuksina ja muina tulosteina sekä teknisen käyttöyhteyden avulla. Jollei erityisestä syystä muuta johdu, voidaan tiedoista antaa maksua vastaan kopio sähköisessä muodossa.

Kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain 6 §:n perustelujen mukaan tietojen luovuttamisessa noudatettaisiin soveltuvien osin julkisuuslain 16 §:n säännöksiä tietojen antamisesta suullisesti ja henkilötietojen luovuttamisesta.

Tietopalvelun toteuttamisen vähimmäistasoksi ehdotetaan, että Maanmittauslaitoksen olisi järjestettävä jokaiselle mahdollisuus saada maanmittauslaitoksessa maksutta luettavakseen kiinteistötietojärjestelmässä olevat kaikki tiedot sekä tehdä niistä muistiinpanoja. Tiedot annettaisiin näyttämällä ne tietokoneen näyttölaitteella. Säännös ei velvoittaisi maanmittauslaitoksia sallimaan, että tiedon pyytjä itse käyttää laitetta (HE 141/2001 vp).

Kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan kiinteistötietojärjestelmän suoritteista ja tietopalvelusta peritään valtiolle ja kunnalle maksuja, joihin sovelletaan, mitä valtion maksuperustelaisissa säädetään, jollei jostakin suoritteesta toisin säädetä. Perittävien maksujen suuruudesta on säädetty kiinteistötietojärjestelmän suoritteista ja tietopalvelusta perittävistä maksuista annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (1117/2016).

Kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annetun lain 5 §:n mukaan kauppahintarekisteristä on pyydettyä annettava otteita ja muita tietoja. Kauppahintarekisteristä annettavista otteista ja muista kauppahintarekisteriä koskevista suoritteista peritään maksuja noudattaen, mitä valtion maksuperustelaisissa säädetään. Otteista ja muista kauppahintarekisteriä koskevista suoritteista perittävän maksun suuruutta määrittäessä otetaan kauppahintarekisterin ylläpitokustannuksista huomioon se osuus, joka vastaa suoritteen keskimääräistä osuutta kauppahintarekisterin kokonaiskäytöstä. Julkisoikeudellisten suoritteiden kohdalla maksujen suuruutta määrittäessä otetaan huomioon vain puolet edellä määritellyistä ylläpitokustannuksista. Perittävien maksujen suuruudesta on säädetty Maanmittauslaitoksen maksuista sekä kaupanvahvistuksesta perittävistä maksuista ja korvauksista annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (1386/2016). Asetuksen 5 §:ssä säädetään julkisuuslain perusteella annettavista suoritteista.

Erityislainsäädännön tietopalvelun maksullisuutta koskevien säännösten suhde julkisuuslain yleissäännöksiin on osin tulkinnanvarainen.

## 7. Kiinteistöjen luovutuksia koskevan tietopalvelun rajaaminen

Maa- ja metsätalousministeriön lausunnon mukaan kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain 6 §:n 1 momentissa jokaiselle säädetty oikeus on toteutettu Maanmittauslaitoksessa siten, että asiakas voi pyytää Maanmittauslaitoksen palvelupisteessä nähtäväkseen tai suullisesti tiedokseen enintään kymmenen kiinteistön tiedot asiakaspalvelun näyttöpäätteeltä, josta on yhteys kiinteistötietojärjestelmään. Palvelupisteissä ei lausunnon mukaan ole käytössä erillisiä asiakaspäätteitä tietojen selaamiseen asiakkaan itsensä toimesta, koska kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetussa laissa säädetty tietopalvelu ei sitä edellytä. Maanmittauslaitos on rajannut asiakaspalvelua ohjeistamalla suullisen ja näyttöpäätteen kautta tapahtuvan tiedonannon kymmenkuntaan kiinteistöön tietojen hakemiseen ja niiden tutkimiseen kuluvan ajan perusteella. Ministeriö toteaa, että kun otetaan



huomioon tietopalveluun käytettävissä olevat rajalliset resurssit ja kiinteistötietopalvelun haakuominaisuudet, kymmentä rekisteriyksikköä suuremmasta tiedonhausta on katsottu aiheutuvan palvelun vaatiman ajan vuoksi julkisuuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Saadusta selvityksestä ei käy ilmi, voisiko sama asiakas pyytää lyhyen ajan kuluttua toisen kymmentä kiinteistöä koskevan tiedonhaun.

Julkisuuslain 16 §:n 1 momentin yleissäännöksen mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Säännöksen perustelujen mukaan säännöksessä tarkoitettua haitasta on kysymys esimerkiksi silloin, kun pyynnön täyttäminen olisi niin työlästä, että viranomaisen ei voisi täyttää pyyntöä sen käytettävistä resursseista merkittävän osan joutumatta sidotuksi pyyntöön vastaamiseen (HE 30/1998 vp).

Julkisuuslain 16 §:n 1 momentin maininta kohtuuttomasta haitasta virkatoiminnalle liittyy asiakirjan antamistavan valintaan, ei asiakirjan antamiseen sinänsä. Tiedon esille hakemisen työläys voidaan sen sijaan ottaa huomioon asiakirjan antamisesta perittävässä maksussa.

Julkisuuslain 34 §:n 1 momentin yleissäännöksessä säädetään niistä asiakirjan antamistavoista, joiden osalta asiakirjan antamisesta ei peritä maksua. Pykälän 2 momentin mukaan tiedon esille hakemisesta aiheutuneita kustannuksia vastaava maksu peritään kuitenkin silloin, kun on pyydetty asiakirjaa, joka ei ole yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen julkisuuslain mukaisesti pitämästä asiakirjarekisteristä siinä käytettävän asiakirjaluokittelun eikä asiakirjan tunnisteiden avulla taikka sähköisesti ylläpidetystä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla.

Ääriajan hyvin työläiden tietopyyntöjen toteuttamisvelvollisuudelle voi muodostaa hallintolain 7 §:n 1 momentti, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että toisaalta hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja toisaalta viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Massiivisen tietopyynnön toteuttamisen seurauksena viranomaisen muiden tehtävien asianmukainen suorittaminen, esimerkiksi muiden tietopalveluasiakkaiden palveleminen, voisi estyä.

Tietopalvelua voidaan näkemykseni mukaan sinällään rajata ohjeellisesti edellä mainitussa viranomaisen tuloksellisen tehtävien suorittamisen tarkoituksessa. Esimerkiksi toteutettavien tiedonhakujen lukumääräisiä rajoituksia asetettaessa on kuitenkin nähdäkseni perusteltua ottaa tapauskohtaisesti huomioon tietopyynnön tarkoitus, esimerkiksi sen liittyminen tieteelliseen tai journalistiseen työhön.

## 8. Kiinteistöjen luovutuksia koskevien tietojen saaminen teknisen käyttöyhteyden avulla

Tietopyyntöjen toteuttamiseen liittyvä viranomaisen työmäärä vähenee, jos tietoja haluava asiakas voi hakea sinällään julkisia tietoja itse teknisen käyttöyhteyden avulla viraston asiakaspäätettä tai oma päätelaitettaan käyttäen. Tietojen saamisessa sähköisessä muodossa voi olla kyse myös julkishallinnon tietovarantojen laajemmasta avaamisesta.

Tietojen antamista sähköisessä muodossa koskevat yleissäännökset ovat julkisuuslain 16 §:n 2 ja 3 momentissa. Momenttien keskinäinen suhde ja jälkimmäisen momentin suhde tietosuojalainsäädäntöön ovat tosin varsin vaikeasti hahmottuvat.

Julkisuuslain 16 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen ratkaisusta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tietojen antaminen vastaavassa muodossa muusta julkisesta asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa, jollei toisin säädetä.

Säännöksen perustelujen mukaan, kun tietoja pyydetään sähköisessä muodossa säännöksessä tarkoitetuista muista julkisista asiakirjoista, viranomaisen on julkisuuslain 17 §:n mukaisesti ratkaisuaan harkitessaan otettava huomioon pyydettyjen tietojen käyttötarkoitus suhteessa julkisuusperiaatteeseen ja sen tarkoitukseen. Lupa voitaisiin evätä muun muassa silloin, kun tietoja pyydetäisiin kaupallisiin ja muihin julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta vieraisiin tarkoituksiin (HE 30/1998 vp).

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin 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. Henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- ja markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.

Säännöksen perustelujen mukaan se on toissijainen suhteessa muussa laissa oleviin viranomaisten henkilörekisterien tietojen luovutusta koskeviin säännöksiin.

Luovutusrajoitus on tarpeen yksityiselämän ja muiden yksityisyyden suojaan kuuluvien oikeuksien perusoikeudellisen suojan samoin kuin yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevien Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden vuoksi. Sääntelyn tarkoituksena on estää se, että henkilötietojen julkisuus johtaisi henkilötietojen suojaa koskevien säännösten vastaiseen rekisterinpitoon tai muuhun tietojen käsittelyyn.

Tiedotusvälineillä on henkilörekisterilain mukaan oikeus pitää toimituksellisia rekistereitä, mistä seuraa, että tiedotusvälineille voitaisiin antaa lupa julkisten henkilötietojen saantiin myös teknisenä tallenteena tai muutoin massamuotoisena tulosteena.

Automaattisen tietojenkäsittelyn avulla voidaan tietoja hakea erilaisin hakuperustein, jolloin luovutus kokonaisuutena arvioituna voi vaarantaa yksityisyyden suoja, vaikka jäljennöksestä ja tulosteesta ilmenevät tiedot eivät itsessään olisikaan arkaluonteisia. Voimassa olevassa laissa näitä yksityisyyden suojan uhkia säännellään arkaluonteisen otannan käsitteen ja siihen perustuvan sääntelyn kautta (HE 30/1998 vp).

Maakaaren 7 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan Maanmittauslaitos saa luovuttaa lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietoja julkisuuslain 16 §:n 3 momentin estämättä sähköisessä muodossa luvun 1 a §:ssä säädettyä tarkoitusta varten (kiinteistöön kohdistuvien oikeuksien ja rasiusten kirjaamisen mahdollistaminen oikeudenhaltijoiden oikeuksien vahvistamiseksi ja sivullisten

etujen turvaamiseksi, kirjaamisasioiden käsittelyn edistäminen sekä oikeuksia ja rasituksia koskevan ajantasaisen tiedon saatavuuden varmistaminen kiinteistöä koskevien oikeustoimien ja hankkeiden valmistelua, tekemistä ja valvontaa ja tuomioistuini- ja viranomaistoimintaa varten). Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietojen luovuttamisesta tietopalveluna säädetään lisäksi kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetussa laissa.

Kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain 6 §:n 3 momentin mukaan Maanmittauslaitos saa myöntää hakemuksen perusteella luvan tietojen saamiseen ja välittämiseen teknisen käyttöyhteyden avulla. Tietoja saadaan luovuttaa ja välittää sille, joka tarvitsee tietoja yhdyskuntasuunnittelua, kiinteistönvälitystä, kiinteistönarviointia, luoton myöntämistä ja valvontaa taikka muuta näihin verrattavaa kiinteistöihin liittyvää käyttötarkoitusta varten. Käyttölupaan voidaan ottaa tietojen hakuperustetta, muuta järjestelmän käyttöä ja sen valvontaa koskevia ehtoja.

Kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan Maanmittauslaitos saa hakemuksen perusteella myöntää luvan kauppahintarekisterissä olevien tietojen saamiseen ja välittämiseen teknisen käyttöyhteyden avulla sille, joka tarvitsee tietoja lain 1 §:n 2 momentissa mainittua (kiinteistön arvon määrittäminen lunastustoimituksissa, maankäytön suunnittelussa, verotuksessa, luotonannossa sekä muissa arviointi- ja tutkimustehtävissä) tai muuta niihin verrattavaa kiinteistöihin liittyvää tarkoitusta varten. Lupaan voidaan ottaa tietojen hakupeustetta, muuta järjestelmän käyttöä ja sen valvontaa koskevia ehtoja. Lupaa ei saa myöntää eikä automaattiseen tietojenkäsittelyyn sellaisenaan soveltuvaa tiedostoa tai muuta laajaa tietoa aineistoa saa luovuttaa, ellei luvan hakija tai tietojen pyytäjä luotettavasti selvitä hyväksyttävää tarkoitusta, johon tietoja käytetään.

Kiinteistöjen luovutuksia koskevien tietojen saaminen teknisen käyttöyhteyden avulla on viranomaisen harkinnassa. Erityislainsäädännöllä tietojen saamiselle asetettujen tietojen käyttötarkoituksia koskevien rajoitusten suhde julkisuuslain yleissäännöksiin on osin tulkinnanvarainen.

## 9. Kaupanvahvistajista annettuun lakiin liittyvä kuntien neuvonta

Kantelussa on kysymys myös Maanmittauslaitoksen viranhaltijan (rekisteripäällikön) marraskuussa 2015 ainakin Etelä-Karjalan kuntiin lähettämästä sähköpostiviestistä, joka koskee kaupanvahvistajien kunnille lähettämiä kiinteistönluovutusilmoituksia. Viestissä todetaan, että kaupanvahvistajat lähettävät ilmoituksen ja luovutuskirjan tapahtuneista kiinteistöjen luovutuksista Maanmittauslaitokselle, joka pitää kiinteistöjen kauppahintarekisteriä. Ilmoitukset ja luovutuskirjat menevät myös kuntiin mahdollisen etuosto-oikeuden käyttämistä varten. Viestin mukaan ilmoitukset ovat kunnan sisäiseen käyttöön, eikä kunnilla ole mitään arkistointi- ja asiakaspalveluvelvoitetta näiden suhteen, ja ne pitäisi periaatteessa tuhota kolmen kuukauden etuostoajan jälkeen. Asiakas- ja tietopalvelu kiinteistökaupoista ja luovutuskirjoista kuuluu viestin mukaan Maanmittauslaitokselle, josta saa tehtyä hakuja kiinteistöjen kauppahintarekisteristä. Viestissä todetaan vielä, että luovutuskirjat eivät sinänsä ole salaisia, mutta että ”niistä pitää mustata luovutuksen osapuolten henkilötunnukset ja osoitteet henkilöturvasyiden vuoksi, jos niistä annetaan kopioita asiakkaille”. Rekisteripäällikön viestissä esittämän näkemyksen mukaan kunnat voisivat näillä perusteilla kieltäytyä antamasta mitään tietoja tapahtuneista kiinteistönluovutuksista ja ohjata pyynnöt Maanmittauslaitokselle.

Kantelijan lisäkirjoituksen liitteenä toimitetussa, Maanmittauslaitoksen rekisteripäällikön 25.5.2018 päivätyssä sähköpostiviestissä todetaan uudestaan pääosin samat asiat kuin marraskuussa 2015 lähetetyssä viestissä.

Maanmittauslaitoksen selvityksen mukaan marraskuussa 2015 lähetetty sähköpostiviesti kiinteistönluovutusilmoituksia koskevasta asiakaspalvelusta on lähetetty vastauksena kunnista ja yksityishenkilöiltä tulleisiin yhteydenottoihin. Selvityksen liitteenä olevan, kantelun kohteena olevan viestin luonnetta koskevan sähköpostiviestin (13.10.2017) mukaan kaupanvahvistajan ilmoituksia koskeva viesti ”on ohjeen ja suosituksen muotoinen, ei missään nimessä määräys, koska jokainen kunta itse päättää asioiden käsittelymenettelystä. Se on toki tarkoitettu ohjaamaan kuntia hyvään ja oikeaan hallinnolliseen menettelyyn.” Maanmittauslaitos lausuu selvityksessään, ettei sille kuulu antaa määräyksiä kunnille niille lain nojalla toimitettujen aineistojen säilyttämisestä. Kunnilla on sen mukaan yksinomainen toimivalta päättää kuntiin toimitettujen aineistojen säilyttämisestä, kuten muun muassa säilytystavasta ja säilytysajoista, voimassa olevan arkistolainsäädännön nojalla.

Kun Maanmittauslaitos valvoo kaupanvahvistajien toimintaa (laki kaupanvahvistajista 7 § 3 momentti), ei Maanmittauslaitoksen toimesta tapahtuvaa kaupanvahvistajista annetun lain soveltamiseen liittyvien neuvojen antamista kunnille ole pidettävä sinällään lainvastaisena.

Kaupanvahvistajien ilmoitusten käsittelyn osalta on kuitenkin otettava huomioon, että kaupanvahvistajista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan kaupanvahvistaja ilmoittaa kiinteistön luovutuksen vahvistamisesta erikseen Maanmittauslaitokselle ja kunnalle ja että Maanmittauslaitokselle ja kunnalle tehtävien ilmoitusten tarkoitukset ovat erilaiset. Kunnan osalta ilmoituksen tarkoitus liittyy kunnan mahdollisuuteen käyttää etuostolain mukaista etuosto-oikeuttaan kiinteistön kaupassa. Kunnalle tehtyjen ilmoitusten asianmukainen käsittelytapa on määritettävä tämän tarkoituksen näkökulmasta ja kunnan itsensä toimesta.

Kantelijan lisäkirjoituksessa esiin tuoman johdosta totean vielä, että mikäli kunnalle esitetään jotakin sen hallussa olevaa asiakirjaa tai tietoa koskeva tietopyyntö, on kunnan käsiteltävä tietopyyntö siten kuin tiedon antamista koskevassa julkisuuslain 4 luvussa säädetään.

## 10. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä esittämäni näkökohdat Maanmittauslaitoksen sekä maa- ja metsätalousministeriön tietoon.

Muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin kantelu ei anna aihetta ainakaan tässä vaiheessa, kun kantelijan tietopyyntöjen arvioiminen on vielä toimivaltaisessa tuomioistuimessa kesken.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---