



Kunnan menettely kiinteistöinventoinnin teettämisessä

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 5.10.2021 osoittamassaan kantelussa ja myöhemmin lähettämässään lisäkirjoituksessa Humppilan kunnan menettelyä. Kantelussa arvostellaan Humppilan kunnan yksityisoikeudellisella osakeyhtiöllä teettämää kiinteistöinventointia kotirauhan piiriin kuuluvalla alueella. Kantelun mukaan kunta on tilannut yksityiseltä yritykseltä kiinteistöinventoinnin. Yritys on tehnyt kiinteistöinventoinnin kiinteistöllä valvontakameratallenteen mukaan 29.9.2021 klo 9.15–9.30 välisenä aikana. Kyse on kantelun mukaan maatilán pihapiiristä.

Lisäkirjoituksessa arvostellaan sitä, ettei kantelija ole saanut Humppilan kunnan viranhaltijalta vastausta tiedusteluunsa.

SELVITYS

Humppilan kunta on antanut asiassa selvityksen 14.3.2022 ja valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto lausunnon 29.11.2022.

VASTINE

Kantelija on antanut kunnan selvityksestä vastineen 22.6.2022. Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston lausunto toimitetaan kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen liitteenä.

RATKAISU

Humppilan kunnan selvitys

Humppilan kunnan selvityksen mukaan kunnan on ylläpidettävä rakennus- ja huoneistorekisteriä todellista tilannetta vastaavana väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) mukaan. Tämä saattaa edellyttää myös maastokäyntejä kiinteistöillä. Kunta ylläpitää rakennus- ja huoneistotietoja sähköisten ylläpitopalveluiden kautta.

Kunnalla ei ole omaa mittauspalveluyksikköä tai mittauspalveluhenkilöstöä. Tästä johtuen kunta käyttää ulkopuolisilta toimijoilta tilattavia mittauspalveluita tarvittaessa mm. kaavoituksessa, viemärihankkeissa ja muissa infrahankkeissa sekä rakennusvalvonnassa (rakennuksen paikalleenmerkintä, korkeusaseman maastoonmerkintä). Tekninen lautakunta on kokouksessaan 9.5.2021 päättänyt valita kiinteistötietokannan päivitystyöhön A Oy:n. Hankintaan on sisällynyt paikkatietoanalyysi, maastotyöt sekä loppuraportointi eli selvitysten tulosten ja tiedonsiirtoaineistojen luovuttaminen tilaajalle.

Kiinteistötietokannan päivitystyöstä on tiedotettu seudullisessa sanomalehdessä sekä kunnan virallisella ilmoitustaululla ja sähköisellä ilmoitustaululla. Kiinteistönomistajalla/haltijalla on myös ollut mahdollisuus sopia etukäteen kiinteistön maastokäynnin ajankohdasta. Hankinta ei ole sisältänyt päätöksentekoa, vaan kysymyksessä on ollut nimenomaisesti avustava menettely. Julkista hallintotehtävää ei ole siirretty kunnan selvityksen mukaan hankintapäätöksen nojalla eteenpäin. Varsinainen tiedonsiirto mm. rakennus- ja huoneistorekisteriin toteutetaan rakennusvalvonnan viranhaltijatyönä.

Siltä osin kuin kantelussa on ollut kyse tiedusteluihin vastaamisesta, kunta toteaa selvityksessään, että viranhaltija on lähettänyt kantelijan 29.9.2021 tekemää yhteydenottoa koskien konsultointipyynnön Kuntaliitolle 5. ja 6.10.2021. Viranhaltijan tarkoituksena on ollut vastata kantelijalle Kuntaliiton kannanoton jälkeen, ja viranhaltija on pahoitellut kantelijalle 1.11.2021 lähettämässään sähköpostiviestissä vastauksen viipymistä. Viranhaltija oli virkavapaalla 18.-24.10. ja virkamatkalla 27.-28.10.2021.

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston lausunto

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston lausunnossa katsotaan, että kantelun kohteena olevassa toiminnassa ei asiakirjojen perusteella vaikuttaisi olevan suoranaisesti kysymys pysyväisluonteisten asumiseen käytettävien tilojen tarkastamisesta. Tällaista tilojen tarkastus tulisi säätää lailla viranomaisen tehtäväksi. Kunta- ja aluehallinto-osaston käsityksen

mukaan asiassa ei ilmeisesti ole kysymys myöskään varsinaisesta viranomaisen vastuulla olevasta tarkastustehtävästä. Kunta- ja aluehallinto katsoo, että kanteluun liitetyn selvityksen perusteella ei ole yksiselitteistä, mitä kantelussa viitattu yksityiselle toimijalle annettu toimeksianto sisältää. Kunnan selvityksen mukaan kyse on kunnan viranomaisen lailla säädetystä velvollisuudesta ilmoittaa tietoja väestötietojärjestelmään.

Kunta- ja aluehallinto-osasto toteaa, että laissa väestötietojärjestelmästä ei ole säädetty, miten ilmoitusvelvollinen viranomainen varmistaa Digi- ja väestötietovirastolle ilmoittamisensa tietojen ajantasaisuuden. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella lienee lausunnon mukaan selvää, ettei tietojen varmistamiseksi tarvittavaa mittaamista voida ulkoistaa yksityiselle toimijalle sopimusperusteisesti silloin, kun se edellyttäisi käyntiä perustuslaissa turvatus kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Tästä ei kuitenkaan lausunnon mukaan ole kyse nyt kyseessä olevassa tapauksessa.

Lausunnossa todetaan lisäksi, että kunnan suorittamassa palvelujen hankkimisessa keskeistä olisi hankintasopimuksessa yksilöidä hankinnan kohde tarkkarajaisesti siten, että kysymys olisi selkeästi sellaisista tehtävistä, jotka on mahdollista tuottaa viranomaisen toiminnan ulkopuolella perustuslain 124 §:n mukaisesti. Selvää on lausunnon mukaan, että kunnan tehtävänä on huolehtia väestötietojärjestelmään talletettavien kiinteistö- ja rakennustietojen ilmoittamisesta Digi- ja väestötietovirastolle sekä näiden tietojen ajantasaisuudesta. Maastossa tapahtuvaa mittamista voitaisiin lausunnon mahdollisesti pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisen sijaan avustavana tehtävänä, josta kunta on tehnyt sopimuksen kuntalain 9 §:n mukaisesti.

Arviointi

Tiedusteluun vastaaminen

Hallintolain (434/2003) 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelija on saanut 29.9.2021 kunnalle lähettämäänsä tiedusteluun vastauksen 1.11.2021 eli hieman yli kuukauden kuluttua. Vastauksen ei voida arvioida viivästyneen hallintolain tarkoittamalla tavalla aiheettomasti.

Asiassa ei ole tiedusteluun vastaamisen osalta ilmennyt Humppilan kunnan lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä.

Kiinteistöinventoinnin toteuttaminen

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) säädetään väestötietojärjestelmän tietosisällöstä ja tietojen ylläpidosta. Lain 14 ja 15 §:ssä säädetään kiinteistöistä ja rakennuksesta järjestelmään tallettavista tiedoista. Lain 23 §:ssä säädetään rekisterinpitäjän tiedonsaantioikeudesta. Rekisterinpitäjällä on oikeus saada muun muassa kunnan viranomaisilta tietoja väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitoa, tietojen oikeellisuuden varmistamista ja muuta käsittelyä varten. Lain 25 §:n mukaan muun muassa kunnilla on velvollisuus ilmoittaa tiedot väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjälle välittömästi sen jälkeen, kun tiedoissa on todettu lisäys-, muutos- tai korjaustarve taikka rekisterinpitäjä on esittänyt lisätieto- tai selvityspyynnön. Tiedot on ilmoitettava henkilön, kiinteistön, rakennuksen tai huoneiston yksilöinti- ja tunnistetietoineen. Lain 27 §:n mukaan se, jonka velvollisuutena on ilmoittaa tietoja väestötietojärjestelmään tallettamista varten, vastaa rekisterinpitäjälle ilmoittamiensa tietojen luotettavuudesta ja niiden pysymisestä ajan tasalla.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Kuntalain (410/2015) 9 §:n 1 momentin mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämistänsä kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen hallintotehtävän kunta voi kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään.

Kuntalakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 268/2014 vp](#)) perusteluissa todetaan (s. 140), että perustuslain edellytykset huomioon ottaen yksityiseltä voidaan hankkia ainoastaan palveluja, joissa ei ole kytkentää julkisen vallan käyttöön tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja jotka eivät siten ole kunnan viranomaistehtäviä. Kunnan viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa viranomaisen on itse käytettävä. Jos kunnalle on laissa säädetty toimivalta päättää esimerkiksi asiakasmaksuista tai kunnan asukkaille annettavista avustuksista, kunnan on itse käytettävä tätä toimivaltaa, vaikka palvelu tuotettaisiinkin ulkopuolisen palvelun tuottajan toimesta.

Kuntalain perusteluissa todetaan myös, että perustuslain esitöiden mukaan julkisen hallintotehtävän käsite on julkisen vallan käyttöä laajempi käsite, joka viittaa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Julkisiin hallintotehtäviin kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkisen hallintotehtävän käsite arvioidaan tapauskohtaisesti ja se voi sisältää myös palveluja.

Esimerkiksi artikkelissa ”[Kuntien tietohallinnon järjestäminen – vastuut ja rajoitteet ulkoistamisessa](#)” on todettu (s.13), että kunta voi järjestää haluamallaan tavalla itsehallintonsa nojalla sisäisen hallintonsa, kun siitä ei ole erikseen säädetty laissa. Esimerkiksi henkilöstö- ja taloushallinnon tukipalveluita kunta voi hankkia omistamiltaan osakeyhtiöiltä tai yksityisiltä yhteisöiltä ilman erillisiä säännöksiä, ellei tällaisesta tehtävästä ole säädetty kuntalaissa tai muussa laissa nimenomaisesti jollekin toimielimelle.

Perustuslakivaliokunta on muun muassa lausunnossaan ([PeVL 4/2012 vp](#)) s. 2 todennut, että testauslaitosten ja päteväntielinten toiminta on puolueetonta, tekniseen asiantuntemukseen perustuvaa testausta tai sertifiointia, joka ei vaikuta Säteilyturvakeskuksen toimivaltaan päättää mekaanisten laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä, eivätkä perustuslain 124 §:n asettamat vaatimukset siten kohdistu tällaiseen toimintaan.

Kantelun tarkoittamassa tapauksessa kunta on hankkinut teknisiä kiinteistöjen mittauspalveluita yksityiseltä yritykseltä. Varsinainen tiedonsiirto eli yksityiseltä yritykseltä saadut tekniset mitaustulokset rakennus- ja huoneistorekisteriin on toteutettu rakennusvalvonnan viranhaltijatyönä. On arvioitavissa, ettei yksityisen yrityksen toimintaan ole liittynyt yksityisten henkilöiden tai yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia tai etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Yrityksen toimet ovat olleet luonteeltaan tekniseen asiantuntemukseen perustuvaa mittaus- ja kartoitustoimintaa.

Kunnalta saadun selvityksen ja valtiovarainministeriön lausunnon perusteella katson, ettei asiassa ole ollut kyse sellaisesta julkisesta hallintotehtävästä, jolla olisi kuntalain tarkoittamalla tavalla kytkentä julkisen vallan käyttöön tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, vaan kunnan hankkimasta teknisestä avustus- tai tukipalvelutehtävästä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (ks. esim. [PeVL 43/2010 vp](#), s. 2 ja [PeVL 48/2001 vp](#), s. 2) eli siten myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset eivät kuitenkaan välttämättä vaaranna kotirauhan suojan varsinaista ydintä silloin, kun tarkastukset kohdistuvat tiloihin, joissa harjoitetaan elinkeino- tai ammattitoimintaa. Kotirauhan suojaama piiri määritellään näin ollen eri tavoin perustuslaissa kuin esimerkiksi rikoslaissa, jossa myös piha-alue kuuluu kotirauhan piiriin (ks. esim. ”Kotirauhan perustuslainsuoja ja sen rajoittaminen Euroopan unionin oikeudessa - [Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:11](#)” s. 11-12. ja myös [lainkirjoittajan opas](#)).

Kantelun tarkoittamassa tapauksessa suoritettu mittaus ei ole asiassa saadun selvityksen mukaan tapahtunut perustuslain tarkoittaman kotirauhan piirin kattamissa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa, vaan maatilan piha-alueella.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kunnan antamaa mittaustehtävää suorittava yksityinen yritys on tehnyt mittauksia maatilan pihapiirissä. Saadusta selvityksestä ei ilmene se, mitä ohjeita kunta on antanut mittaustehtävää suorittavalle yritykselle tai olisiko tehtävän voinut suorittaa menemättä piha-alueelle. Kyseessä ei ole kuitenkaan ollut sellainen perustuslakivaliokunnan aiemmin mainitussa lausuntokäytännössä tarkoitettu tarkastus, joka olisi suoritettu pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Myös valtiovarainministeriön lausunnossa todetaan, ettei mittaamista voida ulkoistaa yksityiselle toimijalle sopimusperusteisesti silloin, kun se edellyttäisi käyntiä perustuslaissa turvattun kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Tästä ei kuitenkaan lausunnon mukaan ole kyse nyt käsillä olevassa tapauksessa.

Asiassa ei käytettävissäni olevien tietojen perusteella ole ilmennyt Humppilan kunnan lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä.

Totean kuitenkin, että kunnan hankkiessa palveluja yksityisiltä yrityksiltä tulisi hankintasopimuksissa yksilöidä hankinnan kohde tarkkarajaisesti. Samalla tulisi sopia yksityisen yrityksen toiminnan menettelytavoista siten, että toiminnan tekninen ja avustava luonne ilmenee selkeästi ja kotirauhan piiri tulee huomioiduksi.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Outi Kostama