

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi huoneistotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi huoneistotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 127/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Susanna Paakkola, maa- ja metsätalousministeriö
- apulaisprofessori Ida Koivisto
- professori Juha Lavapuro

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki huoneistotietojärjestelmästä. Esitykseen sisältyvät ehdotukset asunto-osakeyhtiölain, asuntokauppalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta. Niiden voimaantulosta säädettäisiin erikseen lailla.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan yhdenvertaisuutta turvaavan 6 §:n, yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevan perustuslain 10 §:n, asiakirjajulkisuutta koskevan perustuslain 12 §:n 2 momentin, omaisuudensuojaa turvaavan 15 §:n, oikeusturvaa ja hyvän hallintoa koskevan perustuslain 21 §:n ja veroja ja maksuja koskevan 81 §:n kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 32/2018 vp

Henkilötietojen suojaa koskevat näkökohdat huomioon ottaen hallitus katsoo, että esityksestä on tarpeen hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Arvioitavan hallituksen esityksen tarkoituksena on toteuttaa asunto-osakeyhtiön ja keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön osakkeiden paperisista osakekirjoista luopuminen ja luoda niiden vaihdantaa, omistusta ja vakuuskäyttöä palveleva, luotettava kirjaamisjärjestelmä. Maanmittauslaitoksen ylläpitämään rekisteriin kirjattaisiin tieto osakkeen omistuksesta, panttauksesta ja muusta osakkeeseen kohdistuvasta oikeudesta. Tavoitteena on edistää myös asunto-osakkeen vaihdantaa ja vakuuskäyttöä, omistajan tiedonsaantia sekä yhtiöiden hallintoa tarjoamalla pääsy viranomaisrekistereissä olevaan osaketta ja sillä hallittavaa kohdetta koskevaan tietoon. Perustuslakivaliokunta pitää esityksen tavoitteita hyväksyttävänä.

Yksityiselämän suoja

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi uusi tietojärjestelmä, johon sisältyviä rekistereitä ylläpitäisi Maanmittauslaitos. Tietojärjestelmässä käsitellään henkilötietoja. Huoneistotietojärjestelmässä ei kuitenkaan säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan käsitellä erityisiä henkilötietoryhmiä tai arkaluonteisia henkilötietoja. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kysymys ei muutenkaan ole sisällöltään erityisen perusoikeusherkeistä rekisteristä eikä sellaisesta sääntelystä, johon liittyisi poikkeuksellisen korostunut riski luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille.

Esityksessä ehdotettuun tietojen käsittelyyn sovelletaan EU:n tietosuojasetusta. Tietosuojasetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Maa- ja metsätalousvaliokunnan on kuitenkin tarkkaan selvitettävä lakiehdotusten yhteensopiisuus EU:n yleisen tietosuojasetuksen kanssa.

Perustuslakivaliokunta painottaa myös sääntelyn asianmukaista tulkintaa ja soveltamista (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Valiokunta on painottanut, että EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa tarkoitettu henkilötietojen suoja ja että EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (ks. esim. PeVL 32/2017 vp, s. 8).

Kirjaamisvelvollisuus

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 5 ja 6 §:ssä säädetään vanhan asunto-osakeyhtiön ja vanhan keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön velvollisuudesta siirtää määräajassa osakeluettelon ylläpitäminen Maanmittauslaitokselle. Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin mukaan yhtiökokoukseen

Valiokunnan lausunto PeVL 32/2018 vp

osallistumisen edellytyksenä olisi kymmenen vuoden kuluttua vanhan yhtiön osakeluettelon ylläpidon siirtämisestä, että osakkeenomistaja on hakenut omistusoikeutensa kirjaamista täsmäytyspäivänä. Ehdotettu sääntely merkitsisi, että osakkeenomistajan osakeoikeuksien käyttö edellyttäisi kymmenen vuoden siirtymäajan jälkeen sitä, että hän on hakenut omistusoikeutensa kirjaamista. Sääntely merkitsee siten rajoitusta perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Kirjaamisen laiminlyönti ei kuitenkaan vaikuttaisi osakkeiden tuottaman hallinto-oikeuden käyttämiseen, mitä voidaan pitää oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaisena. Perustuslakivaliokunnan mielestä rajoitukselle on lisäksi osoitettavissa esityksen tarkoituksesta hyväksyttävä peruste, eikä se muodostu sanotun perustuslainkohdan mukaan ongelmalliseksi.

Sähköinen asiointi

Esityksessä ehdotetaan, että lain voimaantulon jälkeen asunto-osakeyhtiön ja keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön perusilmoitus kaupparekisteriin tehtäisiin sähköistä järjestelmää käyttäen, mikä käytännössä merkitsee paperisesta asioinnista luopumista. Sähköinen asiointi koskisi myös kaupparekisteriin tehtäviä yhtiöjärjestyksen muutosilmoituksia sen jälkeen, kun yhtiön osakeluettelon pito on siirretty Maanmittauslaitokselle. Sähköinen asiointi koskisi lisäksi asunto-osakeyhtiöiden ja keskinäisten kiinteistöosakeyhtiöiden vapaaehtoisesti tekemiä ilmoituksia, joilla ennen lain voimaantuloa perustettu yhtiö ilmoittaa voimassa olevan yhtiöjärjestyksen kaupparekisteriin rakenteisessa muodossa.

Sääntelyä on tältä osin arvioitava perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon periaatteiden sekä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun oikeusturvaan kuuluu myös jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Nämä vaatimukset kytkeytyvät osaltaan muihin hyvän hallinnon vaatimuksiin, kuten käsittelyn julkisuuteen sekä oikeuteen tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Perustuslain 21 §:n säännöstä tulee tältä osin lukea kokonaisuutena (ks. HE 309/1993 vp, s. 72). Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut mm. sähköisen asiointitilin vapaaehtoista käyttöä ulosottomenettelyssä (PeVL 5/2016 vp) ja käsittelymaksun porrastusta paperimuotoisen ja sähköisen asiointin välillä (PeVL 35/2010 vp, s. 2).

Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissakin todetaan, sähköisen asiointin yksinomaisuudella on yhteys myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen, sillä sähköiset asiointivälineet eivät välttämättä ole tosiasiallisesti jokaisen saatavilla.

Sähköisen asiointin edellyttämisellä voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä katsoa olevan hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät tietojärjestelmän sähköiseen luonteeseen ja järjestelmän tavoitteisiin. Merkityksellistä on, että velvollisuus sähköiseen asiointiin ei koskisi välittömästi yksityisiä henkilöitä, vaan velvollisuuden kohteena ovat ensisijaisesti oikeushenkilöt. Välillisesti velvollisuuden kohteina olisivat lähinnä kiinteistöalan ammattihenkilöt ja toimijat, joilla voidaan edellyttää olevan tekniset valmiudet ja riittävä kyvykyys sähköisen asiointin käyttämiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä velvollisuutta sähköiseen asiointiin ei sääntelykonteksti sekä sääntelyn kohteen ja alan toimijoiden tiedolliset ja taidolliset erityispiirteet huomioon ottaen voida pitää ongelmallisena yhdenvertaisuuden, oikeusturvan tai hyvän hallinnon perusteiden kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 32/2018 vp

Muutoksenhaku kärjäoikeuteen

Kirjausta tai merkintää koskevaan Maanmittauslaitoksen 1. lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuun päätökseen haettaisiin lakiehdotuksen 24 §:n mukaan muutosta valittamalla kärjäoikeuteen. Päätöksellä määritellään sen kohteen oikeuksia ja velvollisuuksia.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt muutoksenhakutien ohjaamista hallintoviranomaisen päätöksestä kärjäoikeuteen perustuslain 98 ja 99 §:n kannalta poikkeuksellisenä järjestelyinä. Poikkeaminen näiden säännösten mukaan määräytyvästä tuomioistuinlinjojen välisestä jaosta on kuitenkin mahdollista perustellusta syystä. Tällainen syy voi olla päätöksen kohteena olevan asian yksityisoikeudellinen tai rikosoikeudellinen luonne, joka perustelee asian käsittelyä yleisessä tuomioistuimessa (PeVL 23/2007 vp, PeVL 50/2006 vp, PeVL 32/2005 vp, PeVL 54/2001 vp, PeVL 12/2001 vp ja PeVL 9/2001 vp).

Hallituksen esityksen mukaan kyseisiin päätöksiin liittyy yksityisoikeudellista harkintaa ja niiden oikeusvaikutukset ovat yksityisoikeudellisia, minkä vuoksi on perusteltua, että muutosta ei haeta hallintolainkäyttölain mukaisesti, vaan päätöksistä tehtävät valitukset käsitellään yleisissä tuomioistuimissa (s. 68). Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely ei nämä päätöksenteon erityispiirteet huomioon ottaen ole ongelmallista perustuslain 98 ja 99 §:n kannalta. Perustuslain kannalta ei kuitenkaan olisi estettä sillekään, että valitus tehtäisiin hallinto-oikeuteen.

Valituksen käsittelyyn sovellettaisiin oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännöksiä hakemusasioiden käsittelystä, mitä voidaan sinänsä pitää asianmukaisena perustuslain 21 §:ssä turvatun asianmukaisen käsittelyn ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden kannalta.

Valitus hallinto-oikeuteen

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 25 §:ssä säädetään muutoksenhausta käyttö lupaa koskevaan päätökseen. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että päätöksen tekevä viranomainen, Maanmittauslaitos, on hallintolainkäyttölain 7 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston alainen viranomainen, ja sen päätöksestä saa hallintolainkäyttölain mukaan valittaa hallinto-oikeuteen. Ehdotetunkaltainen sallivaksi muotoiltu luettelo valituskelpoisista päätöksistä ei valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona (ks. esim. PeVL 28/2018 vp, s. 2—3, PeVL 15/2012 vp, s. 3/II, PeVL 20/2005 vp, s. 7 ja PeVL 21/2006 vp, s. 6). Valiokunnan käsityksen mukaan perusteluista ilmenee, että tämä ei ole pykäläehdotuksen tarkoitus. Siten valitus hallinto-oikeuteen on ehdotetun sääntelyn ja hallintolainkäyttölain nojalla mahdollinen Maanmittauslaitoksen muustakin kuin 25 §:ssä tarkoitettusta päätöksestä. Maa- ja metsätalousvaliokunnan on syytä selvittää sääntelyä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 32/2018 vp

Helsingissä 26.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Kaj Turunen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen