

26.5.2021

Lainsäädäntöneuvos Jari Salila

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta
MmV@eduskunta.fi

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kiinteistönmuodostamislain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 26/2021 vp)

Yleistä

Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kiinteistönmuodostamislain lisäksi seitsemää muuta lakia. Esityksen tavoitteena on toimitusmenettelyn joustavoittaminen, asiakaspalvelun parantaminen sekä toimituksista kiinteistönmuodostamisviranomaisille ja asianosaisille aiheutuvien kustannusten vähentäminen. Nämä kaikki ovat kannatettavia tavoitteita, joihin oikeusministeriö suhtautuu myönteisesti.

Maa- ja metsätalousministeriö on valmistelun kestäessä ollut useaan kertaan yhteydessä oikeusministeriöön. Oikeusministeriö on lisäksi antanut hallituksen esityksen luonnoksesta maa- ja metsätalousministeriölle lausunnon (VN/9927/2020, 20.7.2021). Lausunnossa esitetyt huomautukset on otettu huomioon esityksen jatkovalmistelussa. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin valiokunnan huomiota seuraaviin asiakokonaisuuksiin ja yksittäiskysymyksiin.

Kirjallinen menettely

Systemaattisesti merkittävin muutosehdotus koskee kirjallisen menettelyn sisällyttämistä kiinteistönmuodostamislakiin kiinteistötoimituksissa noudatetun kokousmenettelyn ja kiinteistörekisterin pitäjän päätösmenettelyn rinnalle. Ehdotetun kiinteistönmuodostamislain 3 §:n mukaan selvään ja riidattomaan sopimukseen perustuva kiinteistötoimitus voitaisiin jatkossa laissa erikseen säädetyissä tilanteissa suorittaa kirjallisessa menettelyssä kokouskäsittelyn asemesta. Kyse on sopimuksiin perustuvista ja oikeudellisesti selväpiirteisistä kiinteistötoimituksista, joilla

Postiosoite Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

ei ole vaikutusta kolmansien oikeuksiin. Tällaisia voisivat olla eräät lohkomiset, rasiteasiat sekä vapaaehtoiset tilusvaihdot.

Ehdotettua muutosta puoltaa se, että voimassaolevan lain mukainen kokousmenettely on oikeudellisesti yksinkertaisten ja asiakysymyksiltään selvien toimitusten suorittamiseen tarpeettoman raskas ja jäykkä. Toisaalta kirjallisessa menettelyssä asianosaisilla ei ole kokousmenettelyyn verrattavia mahdollisuuksia esittää vaatimuksiaan ja niiden tueksi perusteluja, minkä vuoksi kirjallinen menettely ei sovellu epäselvien tai riitaisten asioiden käsittelyyn. Tämä vaikuttaa olennaisesti siihen, millaisia asioita kirjallisessa menettelyssä on mahdollista käsitellä.

Asioiden erilaisuuden vuoksi laissa ei voida tyhjentävästi säätää toimituksen käsittelyjärjestyksestä, vaan ratkaisu kokousmenettelyn ja kirjallisen menettelyn välillä on tehtävä tapauskohtaisesti. Ehdotuksen mukaan asianosaisten määräämisvalta on tämän kysymyksen suhteen rajattua, sillä asianosaiset voivat aina menestyksellisesti vaatia asian käsittelyä kokousmenettelyssä, mutta eivät kirjallista menettelyä. Toimitusinsinöörillä voidaan katsoa olevan paras käsitys siitä, missä järjestyksessä asia tulisi käsitellä, minkä vuoksi käsittelyjärjestystä koskevan päätöksen jättäminen toimitusinsinööriin harkittavaksi on pidettävä oikeana ratkaisuna. Hieman epäselväksi kuitenkin jää, voiko syntyä tilannetta, jossa asia muuttuukin riitaiseksi kesken kirjallisen menettelyn ja mitä tällöin tapahtuu.

Kiinteistötoimituksen lopettaminen

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi muutoksia kiinteistötoimituksen lopettamista ja toimitusasiakirjojen saatavilla oloa koskevaan sääntelyyn. Muutosten taustalla ovat kirjallisen menettelyn käyttöön ottaminen sekä nykyisen menettelyn muutoksenhakua koskevat epäkohdat.

Voimassaolevan kiinteistönmuodostamislain 190 §:n 1 momentin mukaan toimitus päättyy, kun toimitusinsinööri lopettaa toimituksen viimeisessä kokouksessa. Kiinteistönmuodostamislain 191 §:n mukaan pöytäkirjan sekä muiden toimitusta koskevien asiakirjojen on oltava asianosaisten saatavilla 14 päivän kuluessa toimituksen lopettamispäivästä lukien, jos asianosainen sitä pyytää toimituksessa. Jos pyyntö esitetään toimituksen lopettamisen jälkeen, määräaika laskeaan pyynnön esittämisajankohdasta lukien. Tällä ei ole vaikutusta muutoksenhakua koskevan 30 päivän mittaisen määräajan kulumiseen, joka alkaa toimituksen lopettamisesta. Voimassaolevan sääntelyn mukaan asianosaisella ei siis välttämättä olisi muutoksenhaulle varata ajan alkaessa kulua käytettävissään muutoksenhaun perusteena olevia asiakirjoja.

Ehdotetun kiinteistönmuodostamislain 190 §:n 1 momentin mukaan toimitusinsinööri lopettaisi toimituksen ilmoittamalla saapuvilla oleville asianosaisille toimituksen päättymisajankohdan ja toimitusta koskevasta muutoksenhakuoikeudesta sekä antamalla kirjallisen valitusosoituksen. Ehdotetun 191 §:n 1 momentin mukaan pöytäkirjan, toimituspäätösasiakirjan ja toimitusta koskevien muiden asiakirjojen on oltava asianosaisten saatavilla toimituksen päättymisajankohdasta taikka toimituspäätöksen antamisajankohdasta. Oikeusministeriö pitää ehdotettuja muutoksia kannatettavina oikeusturvan näkökulmasta.

Tilusvaihto

Kiinteistönmuodostamislain 59 §:ää ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että vaihdettavien tilusten arvon määrittäminen perustuisi ensisijaisesti kokonaisarvomenetelmään ja toissijaisesti ti-

lusten tuottoarvoperusteiseen jyvittämiseen. Voimassaolevassa sääntelyssä tilanne on päinvastoin, eli ensisijaisesti arvon määrittäminen perustuu tilusten jyvitykseen ja vasta toissijaisesti asianosaisen sopimuksen perusteella tilusten kokonaisarvoon.

Pykälän 1 momentin ehdotettu laajennus alueen jyvitysarvosta kaikkiin tilusvaihdon piiriin kuuluviin omaisuusosiin vaikuttaisi perustellulta, mutta ehdotettu 2 momentti herättää kysymyksiä. Ehdotuksen mukaan tilusvaihto voitaisiin omistajien sopimuksesta tehdä siten että vaihdettavat alueet vastaavat jyvitysarvoltaan likimäärin toisiaan. Ehdotus supistaisi omistajien valtaa sopia vaihdon kohteena olevien tilusten arvon määrittämisestä, sillä nykyisen 2 momentin mukaan sovittaessa huomioon voidaan ottaa alueiden lisäksi puusto, rakennukset ja kiinteät laitteet ja rakennelmat. Säännösehdotuksen perustelut (s. 31) ovat siten suppeat, että muutoksen perusteet jäävät epäselviksi.

Muutoksenhaku

Ehdotetuissa kiinteistönmuodostamislain 231 a ja 285 §:ssä säädetään oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja muutoksenhausta kiinteistönmuodostamislain nojalla annettuihin päätöksiin. Säännösehdotuksissa käytetyt kirjoitustavat ”saa vaatia oikaisua” ja saa hakea muutosta” ovat lainsäädännössä yleisiä, mutta perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota kirjoitustapaan liittyvään tulkinnanvaraisuuteen. Muutoksenhakuoikeutta koskevat luettelot eivät perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta (esim. PeVL 34/2014 vp s. 4).

Henkilötietojen suoja

Kiinteistönmuodostamislain toimituksesta tiedottamista koskevia 168 ja 169 §:ää esitetään tarkistettavaksi siten, että toimituksen aloittamista koskeva kutsukirje olisi julkaistava sanomalehti-ilmoituksen lisäksi yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Näihin liittyen kiinteistönmuodostamislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 168 a §, joka koskee henkilötietojen suojan toteuttamista kiinteistötoimituksen toimituskokousta koolle kutsuttaessa.

Ehdotetun 168 a §:n mukaan henkilötietoja sisältävä kutsu kokoukseen saadaan julkaista yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Henkilötiedoista voitaisiin julkaista ainoastaan kokouksen koollekutsumisen kannalta välttämättömät henkilötiedot. Pykälän toisessa momentissa säädettäisiin henkilötietojen säilyttämisajoista. Sen mukaan henkilötietoja sisältävä kutsu on poistettava viranomaisen verkkosivuilta viivytyksettä kutsussa ilmoitetun kokouspäivämäärän jälkeen.

Henkilörekisteriin sisältyvien henkilötietojen saattaminen yleisen tietoverkon kautta saataville on henkilötietojen sähköistä luovuttamista. Tietosuojalain 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta sisältää sääntelyä koskien viranomaisen henkilörekisteristä luovutettavia henkilötietoja. Lain 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. Viranomainen ei voi varmistua luovutuksensaajan

oikeudesta käsitellä tietoja julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaisesti silloin, kun henkilörekisterin tietoja asetetaan saataville yleisen tietoverkon kautta. Näin ollen tietojen asettamisesta saataville yleisen tietoverkon kautta on tarpeen laatia erityissäännös, vaikka julkaistavat tiedot olisivat lähtökohtaisesti julkisia. Säännös julkisuuslain 16 §:n 3 momentista poikkeamiseksi on tarpeen, koska tietoverkossa julkaistavassa kutsussa julkaistavat henkilötiedot lienevät todennäköisesti osa viranomaisen henkilörekisteriä.

Esityksessä on tarkasteltu ehdotettua 168 a §:ää henkilötietojen luovuttamisen osalta julkisuus-sääntelyn näkökulman lisäksi tietosuojasääntelyn valossa. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tietosuoja-asetuksen mukaiseksi henkilötietojen käsittelyperusteeksi on mainittu asetuksen 6 artiklan [1 kohdan] c ja e alakohdat.

Toimituksen kokouskutsusta on käytävä ilmi kokouksen aika ja paikka, kokouksen tarkoitus ja kohteen yksilöinti. Perusteluiden mukaan henkilötietoja, joita tässä yhteydessä voidaan joutua julkaisemaan, ovat tiedot toimituksen hakijasta ja hänen omistamastaan kiinteistöstä. Jos toimittuskokous pidetään paikan päällä toimituksen hakijan kotona, kokouskutsu voi sisältää hakijan nimen lisäksi hänen osoitetietonsa.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista. Esityksen yksityisyyden suojaa koskevissa perusteluissa on todettu, että viranomaisen oikeutta käsitellä henkilötietoja yleisessä tietoverkossa arvioidaan tietosuoja-asetukseen sisältyvien henkilötietojen käsittelyä koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti. Tietojen minimoinnin periaatteen mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Vaikka esityksessä kyllä todetaan, että yleisessä tietoverkossa julkaistaisiin vain välttämättömät henkilötiedot, olisi tietosuojaperiaatteiden näkökulmasta ollut toivottavaa, että esitykseen olisi sisällynyt tarkempi arvio siitä, miksi ja missä määrin esitysluonnoksessa lueteltujen tietosisältöjen, erityisesti henkilön osoitetietojen, julkaiseminen yleisessä tietoverkossa on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään.