Perustuslakivaliokunnalle

Lausunto asiassa Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi huoneistotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 127 /2018 vp)

Yleistä

Hallituksen esityksellä on tarkoitus säätää laki huoneistotietojärjestelmästä. HE:n sanoin: "Lain tavoitteena 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. Esitykseen sisältyvät ehdotukset asunto-osakeyhtiölain, asuntokauppalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta." Samalla säädettäisiin erillisestä huoneistotietojärjestelmää koskevan lainsäädännön voimaanpanolaista.

Lakiehdotus on merkityksellinen mm. omaisuudensuojan, kotirauhan, tietosuojan, julkisuusperiaatteen, yhdenvertaisuuden ja hallinnollisten seuraamusmaksujen hyväksyttävyysarvioinnin näkökulmista. Tässä lausunnossa keskityn tarkastelemaan joitakin hallinnollisia sanktioita, hyvää hallintoa ja tietosuojaa koskevia kysymyksiä.

Hallinnolliset seuraamusmaksut

Ehdotetun huoneistotietolain voimaanpanolain 16 §:ssä säädettäisiin kirjaamismaksun korottamisesta, jos kirjaamisvelvollinen laiminlyö kirjauttamisvelvollisuutensa määräajassa. Maksun korottamista voidaan pitää sanktioluonteisena, koska sen merkitys on toimia negatiivisena kannustimena oikea-aikaiseen saannon kirjauttamiseen. Tästä syystä ehdotettua säännöstä on arvioitava perustuslakivaliokunnan hallinnollisia sanktioita koskevan lausuntokäytännön valossa.

Perustuslakivaliokunta on linjannut hallinnollisia sanktioita koskevia kriteereitä. Esim. lausunnossaan PeVL 2/2017 vp perustuslakivaliokunta toteaa vakiintuneen käytäntönsä perusteet:

> *"[t]ällaiset maksut eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin veroja kuin maksujakaan vaan lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 32/2005 vp, s. 2/II). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain **2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla**, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on **täsmällisesti ja selkeästi säädettävä** maksuvelvollisuuden ja maksun **suuruuden perusteista** sekä maksuvelvollisen **oikeusturvasta** samoin kuin **lain täytäntöönpanon perusteista** (PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 32/2005 vp, s. 2—3). Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei **tarkkuuden yleistä vaatimusta** kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 74/2002 vp, s. 5/I). Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden **oikeasuhtaisuuteen** liittyvät vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp). Valiokunta on myös pitänyt ns. **ankaraan vastuuseen ja ns. käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa seuraamuksen määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena** (PeVL 4/2004 vp, s. 7/I, PeVL 57/2010 vp, ks.*

myös PeVL 15/2016 vp)." PeV on lisäksi täsmentänyt käsitystään kahdessa tuoreessa lausunnossaan PeVL 39/2017 vp ja PeVL 49/2017 vp.

Yhtäältä kirjaamismaksun korottaminen on toiminnallisesti verrattavissa uhkasakon tai veronkorotuksen määräämiseen. Toisaalta luontevampi vertailukohta ehkä olisi verotusmenettelylain mukainen myöhästymismaksu, koska ehdotettu menettely olisi keveämpi ja suuruudeltaan vähäisempi. Verotusmenettelylain 33.1 §:n 1 momentin mukaan Verohallinto määrää verovelvolliselle veronkorotuksen sijasta myöhästymismaksun, jos verovelvollinen antaa veroilmoituksen tai oma-aloitteisesti korjaa muun veronkorotusta koskevassa 32 §:ssä tarkoitetun laiminlyönnin ennen verotuksen päättymistä. Perustusvaliokunta on vastikään arvioinut myöhästymismaksun sanktioluonnetta (PeVL 39/2017 vp).

> PeVL 49/2017 vp:n mukaan "*Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut lakiehdotusta, jonka mukaan ilman tahallisuus - tai tuottamusarviointia määrättävä veronkorotus voidaan jättää määräämättä, jos laiminlyönti on vähäinen tai laiminlyönnille on pätevä syy tai jos veronkorotuksen määrääminen olisi tulkinnanvaraisessa tai epäselvässä tilanteessa olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Valiokunta katsoi, että* ***tuottamuksesta riippumatonta vastuuta kohtuullistivat ehdotetut säännökset veronkorotuksen määräämättä jättämisestä*** *(PeVL 39/2017 vp, s. 4, ks. myös PeVL 32/2005 vp). Valiokunta viittasi veronkorotuksen määrän alentamista koskevan sääntelyn merkitykseen myös seuraamuksen* ***oikeasuhtaisuuden*** *kannalta. Valiokunnan mukaan sääntelyä tuli muuttaa niin, että* ***Verohallinnon harkinta päätettäessä veronkorotuksen määräämättä jättämisestä on sidottua harkintaa, jolloin veronkorotus jätettäisiin määräämättä säännöksessä tarkoitettujen edellytysten täyttyessä*** *(PeVL 39/2017 vp, s. 4).*"

Nyt arvioitavana oleva ehdotettu kirjaamismaksun korottaminen ei liioin perustu tuottamusarviointiin, vaan annetun määräajan noudattamatta jättämiseen. Tällöin kirjaamismaksu nousisi kaavamaisesti kahden kuukauden periodeissa. Maksun määrä perustuisi valtion maksuperustelakiin sekä erilliseen asetukseen. Sen määrä olisi suhteellisen vähäinen, kun lähtötaso olisi n. 50 euroa. Maksun korottaminen voidaan kuitenkin jättää määräämättä tiettyjen edellytysten täyttyessä. Ehdotetun voimaanpanolain 16 §:n mukaan: "*Maksua ei koroteta, jos viivästys on vähäinen tai se johtuu osakkeensaajan sairastumisesta tai muusta vastaavasta tämän asiointikykyyn vaikuttavasta syystä taikka siitä, että 2 §:n 2 momentissa tarkoitettu yhtiö on laiminlyönyt osakeluettelon siirtoa koskevan ilmoitusvelvollisuuden.*"

Sairastuminen tai "muu vastaava asiointikykyyn vaikuttava syy" nähdäkseni antaa viranomaiselle jokseenkin laajan harkintavallan, vaikka säännöksen sanamuoto antaakin aihetta arvioida harkintaa oikeusharkintana. Tämä tarkoitus ilmenee myös säätämisjärjestysperusteluista. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan "Tällainen muu vastaava asiointiin vaikuttava peruste voisi olla käsillä, jos asiointiinsa apua tarvitseva henkilö ei saa ketään avukseen määräajan puitteissa." Säätämisjärjestysperusteluissa puolestaan täydennetään, että "Jos luovutuksensaaja on esimerkiksi kahden kuukauden määräajan loppupuolella sairautensa tai häntä asioinnissa avustavan esteen johdosta tilanteessa, jossa häneltä ei voida kohtuudella odottaa asiointia viranomaisessa määräajan puitteissa, ja kirjaamista haetaan viipymättä esteen lakattua, maksua ei koroteta."

Säännöksen sanamuoto on avoin. Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välinen raja on tässä tulkinnanvarainen, kun arvioidaan "muun vastaavan asiointikykyyn vaikuttavan syyn" sisältöä ja ulottuvuutta. Tällöin huomiota on kiinnitettävä **hallinnon oikeusperiaatteiden (hallintolain 6 §) toteutumiseen ja niistä etenkin oikeasuhtaisuuden vaatimukseen.** Tämän harkintavallan voi toiselta puolen katsoa täyttävän PeV:n edellyttämän kriteerin menettelyn kaavamaisuuden kohtuullistamisesta, kun maksun korotuksen voi jättää määräämättä.

Ehdotetun voimaanpanolain 17 §:n mukaan: *"Edellä 16 §:ssä tarkoitettua seuraamusta koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan."*

Säännöksessä olisi paikallaan täsmentää, kenellä muutoksenhakuoikeus oikeastaan on ja miltä instanssilta oikaisua haetaan. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa valitusoikeuden laajuus käy selvemmin ilmi ("luovutuksensaajan oikeuden kirjaamiselle asetettavan määräajan laiminlyönnistä määrättyä kirjaamismaksun korotusta koskevaan päätökseen saisi hakea muutosta vaatimalla Maanmittauslaitokselta oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään."), mutta itse **säännöksen sanamuoto on turhan suppea.** Nähdäkseni tässä säännöstä olisi edellytettyjen täsmällisyyden, selkeyden ja laintasoisuuden (PeVL 39 ja 49/2017 vp) edellytysten vuoksi selkeytettävä. Muutoin nähdäkseni ehdotettu sääntely täyttää perustuslakivaliokunnan määrittelemät kriteerit laintasoisuudesta, selkeydestä, oikeusturvasta, täytäntöönpanon perusteista ja oikeasuhtaisuudesta.

Hyvä hallinto

HE:n säätämisjärjestysperusteluissa ei ole erikseen käsitelty oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeita. Ehdotetussa huoneistojärjestelmälaissa kuitenkin ehdotetaan joitakin hallintolaista poikkeavia menettelysäännöksiä, vaikka hallintolaki tulisikin pääsääntöisesti sovellettavaksi. Mm. ehdotetun huoneistotietojärjestelmälain 11 §:n mukaan **virheen korjaamisedellytykset poikkeavat hallintolaissa säädetystä:**

> *"Hallintolain (434/2003) 50 §:stä poiketen kirjausta tai merkintää koskeva asiavirhe saadaan korjata vain, jos ratkaisu perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen ja ne, joiden asema voi korjauksen johdosta heikentyä, antavat siihen suostumuksensa. Kirjausta tai merkintää koskeva ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe, teknisestä viasta aiheutunut virhe taikka muu näihin verrattava virhe tai puute on korjattava hallintolain 51 §:n 2 momentin estämättä. Ennen sellaisen virheen korjaamista on niille tiedossa oleville asianosaisille, joiden asema voi korjauksen johdosta heikentyä, varattava tilaisuus tulla kuulluksi."*

Ehdotetun 11 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan:

> *"Tämä on tarpeen, koska osakehuoneistorekisteriin tehtyjen kirjausten ja merkintöjen luotettavuudella on korostunut merkitys vastaavalla tavoin kuin lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tehtyjen kirjausten ja merkintöjen luotettavuudella."*

Perustelut ovat suppeat ja ylimalkaiset. On huomattava, että oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsiteltyä on PL 21 §:ssä taattu perusoikeus. Virheen korjaamisen edellytykset hallintolaissa voidaan katsoa turvaavan osaltaan tätä oikeutta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 21 § estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp ja esim. PeVL 7/2010 vp, PeVL 7/2014 vp).

Hallintolain yleissäännöksistä voidaan sinänsä poiketa erityislailla. On kuitenkin arvioitava sitä, onko hallintolaista poikkeamiselle asiallisia ja hyväksyttäviä perusteita, kun hallintolaki keskeisesti konkretisoi perusoikeutta hyvään hallintoon. HE:ssa ei ole perusteltu, miksi hallintolain 50.1 §:n 3-kohdassa mainitun menettelyvirheen käsillä olo tai päätökseen mahdollisesti olennaisesti vaikuttaneen uuden selvityksen ilmitulo ei oikeuttaisi asiavirheen korjaamista muiden edellytysten täyttyessä. **Poikkeamisen peruste olisi**

määriteltävä yksiselitteisesti. Nähdäkseni perustelujen valossa on vaikea vakuuttua siitä, että hallintolain asiavirheen korjaamismenettelystä poikkeamiselle on hyväksyttäviä ja riittäviä perusteita, kun asiaa arvioidaan PL 21 §:ssä määritellyn käsittelyn asianmukaisuusvaatimuksen kannalta.

Tietosuoja

Yksityiselämän suojasta säädetään perustuslain 10 §:ssä. Henkilötietojen suojasta säädetään pykälän 2 momentin mukaan lailla. Tietosuojakysymykset ovat asettuneet hiljattain uuteen valoon, kun EU:n yleistä tietosuoja-asetusta on alettu soveltaa toukokuussa 2018. Sitä täydentävä kansallinen tietosuojalaki ei ole vielä voimassa, vaikka HE:stä saakin toisen käsityksen (s. 59: " *Kansallisen tietosuojalain 2 §:ssä EU:n tietosuoja-asetuksen soveltaminen on ulotettu myös sellaisille toimialoille, jotka eivät sinänsä kuulu unionin toimivaltaan.*"). Perustuslakivaliokunta on käsitellyt yleistä tietosuoja-asetusta seikkaperäisesti mm. lausunnoissaan PeVL 1/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp. Muun ohessa valiokunta on kiinnittänyt huomiota henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen väliseen suhteeseen.

Perustuslakivaliokunta on korostanut vakiintuneessa käytännössään henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn laintasoisuutta, kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 2). Lausunnossaan PeVL 14/2018 vp on tarkistanut kantaansa. Sen mukaan:

> *"Perustuslakivaliokunta katsoo tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta olevan perusteltua tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä* ***tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.*** *Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen* ***erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä.*** *Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa* ***turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla.***"

Täten lailla säätämisen vaatimusta on alettu soveltaa uudella tavalla ja kansallista erityislainsäädäntöä tulisi PeV:n linjan mukaan välttää. Arvioitavana olevan HE:n säätämisjärjestysperusteluiden mukaan esityksessä ehdotetaan vain vähäisessä määrin edellä mainittua yleislainsäädäntöä täydentävää tai, sallituissa rajoissa, poikkeavaa sääntelyä.

HE:ssa esitetään säädettäväksi eräitä poikkeuksia julkisuuslakiin ja EU:n tietosuoja-asetukseen. **Täten ehdotettua sääntelyä tulee arvioida etenkin siitä näkökulmasta, onko se yhteensopiva EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran (23 art) kanssa ja onko sääntely tästä näkökulmasta riittävän täsmällistä.** Ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, onko PeV:n tehtävä arvioida lakiehdotuksen asetuksenmukaisuutta, vaikka lausunto PeVL 14/2018 vp antaa aihetta toisenlaiseenkin tulkintaan. Ehdotetussa huoneistotietojärjestelmälain 16 §:ssä säädetään, että EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohtaa (Oikeus käsittelyn rajoittamiseen) ei sovellettaisi. Syitä tälle avataan perusteluissa kattavasti. Perusteluissa kuitenkin todetaan (s. 60), että:

> Voimaanpanolain 16 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan (s. 59), että "*Ehdotetun lain 16 §:ssä säädettäisiin eräästä poikkeuksesta EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamiseen. EU:n tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa säädetään eräiden rekisteröidyn oikeuksien rajoittamista koskevasta kansallisesta liikkumavarasta. Sen mukaan asetuksen eräistä säännöksistä voidaan*

poiketa kansallisella lainsäädännöllä, ***jos perusoikeuksia ja -vapauksia kunnioitetaan ja rajoitus on oikeasuhtainen ja välttämätön 23 artiklan 1 kohdassa säädetyn intressin kannalta.*** *Tällaisia intressejä ovat muun muassa* ***oikeudellisten menettelyjen suojelu sekä rekisteröidyn suojelu tai muille kuuluvat oikeudet ja vapaudet.*** *Kirjaamistehtävän hoitaminen ei voi sen tavoitteet huomioon ottaen olla riippuvainen rekisteröidyn päätöksestä rajoittaa tietojensa käsittelyä. Julkisuuslain mukainen tiedonsaantioikeus viranomaisen rekisteristä ja asiakirjoista puolestaan toteuttaa perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisesti julkisuusperiaatetta."*

Edelleen: *"Näin ollen ehdotetaan säädettäväksi, ettei EU:n tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohtaa sovelleta huoneistotietojärjestelmään. Rajoitus ei luonnollisesti estäisi rekisteröidyn tekemän 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun väitteen tutkimista. Rekisteröity ei kuitenkaan voisi rajoittaa tai estää tietojen käsittelyä niin kauan kuin väitteen tutkinta on kesken ja johtopäätöksiä ei ole tehty. Muunlainen tulkinta voisi johtaa epäselvään tilanteeseen kirjaamistoiminnassa. Vastaavia rekisteröidyn oikeuksia turvaavia rajoituksia sisältyy asetuksen 17 artiklaan (oikeus tietojen poistamiseen), 20 artiklaan (oikeus siirtää tiedot järjestelmästä toiseen) sekä 21 artiklaan (vastustamisoikeus). Näiden artiklojen säännöksissä kuitenkin todetaan nimenomaisesti julkisen vallan käyttöä ja yleistä etua koskevat poikkeukset, jotka mahdollistavat tietojen käsittelyn, kun siihen on olemassa perusteet."*

Rekisteröidyn oikeuksia rajoitetaan täten *lis pendens* -näkökulmasta, ei lopullisesti. **Perustelut ovat vakuuttavat sen suhteen, että julkisen vallan käyttöä ja yleistä etua koskevat näkökohdat puoltavat pääsäännöstä poikkeamista kansallisen liikkumavaran sallimissa rajoissa.** Oikeustilan selkeys ja oikeusvarmuuden edistäminen voidaan nähdä tällaisina perusteina. Nähdäkseni sallitut poikkeusperusteet on otettu asianmukaisella tavalla huomioon etenkin, kun asiaa tarkastellaan huoneistotietojärjestelmän tarkoituksen näkökulmasta.

HE:ssa on muutenkin seikkaperäisesti arvioitu ehdotetun poikkeussääntelyn oikeutettavuutta, eikä perustelujen toistaminen tässä ole tarkoituksenmukaista. Nähdäkseni poikkeukset on perusteltu kattavasti ja niille on EU:n tietosuoja-asetuksen näkökulmasta – oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden kannalta – hyväksyttävät perusteet. Minulla ei ole huomauttamista ehdotetusta sääntelystä.

Lopuksi

Ehdotettuun lakiuudistukseen sisältyy mahdollisesti muitakin perusoikeuskysymyksenasetteluja, joita tässä lausunnossa ei ole erikseen tarkasteltu (mm. omaisuudensuoja, kotirauha, yhdenvertaisuus, julkisuus). Ne saattavat niveltyä liittyä myös yksityisoikeudellisiin kysymyksiin, jotka jäävät asiantuntemukseni ulkopuolelle. Nähdäkseni lakiehdotuksiin ei sisälly merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia ja lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 4.10.2018



Ida Koivisto

OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori, Helsingin yliopisto