Olli Mäenpää
5.10.2018

Perustuslakivaliokunnalle

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

Yksityiselämän suoja ja henkilötietojen käsittely

Hallituksen esityksen keskeisenä sisältönä on perustaa huoneistotietoja sisältävä tietojärjestelmä ja säännellä sen toimintaa. Tietojärjestelmän perustamisesta ja sen toiminnan perusteista on säädettävä lailla, koska tietojärjestelmään tallennetaan myös henkilötietoja. Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan lailla. Lisäksi henkilötietojen käsittely on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdan mukaan lainmukaista ainoastaan, jos ja vain siltä osin kuin käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

1. lakiehdotukseen sisältyy säännökset huoneistotietojärjestelmän tietojen käsittelyn tarkoituksesta, käsittelyn oikeusperusteesta, tietosisällöstä, tietojen säilyttämisestä, Maanmittauslaitoksen tiedonsaantioikeudesta sekä tietojen luovuttamisesta huoneistotietojärjestelmän tarkoituksiin. Ehdotettua laintasoista sääntelyä voidaan pitää riittävänä, kun otetaan myös huomioon, että yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämä 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 (PeVL 14/2018 vp, s. 4).

Kirjaamisvelvollisuus

Voimaanpanolain 5 ja 6 § määrittelevät vanhalle asunto-osakeyhtiölle ja vanhalle keskinäiselle kiinteistöosakeyhtiölle velvoitteet siirtää määräajassa osakeluettelon ylläpitäminen Maanmittauslaitokselle. Voimaanpanolain 8 §:n 2 momentin mukaan yhtiökokoukseen 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. Tätä voidaan pitää rajoituksena perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan ja myös sopimusten pysyvyyden suojaan. Sen vaikutuksia kuitenkin rajoittaa osaltaan se, että kirjaamisen laiminlyönti ei vaikuttaisi osakkeiden tuottaman hallintaoikeuden käyttämiseen. Puuttumiselle on varsin painava ja yleisesti hyväksyttävä peruste siinä, että sillä pyritään

perustamaan luotettava kirjaamisjärjestelmä, joka edistää asunto-osakkeen vaihdantaa ja vakuuskäyttöä, omistajan tiedonsaantia sekä asunto-osakeyhtiöiden hallinnon hoitamista.

Perusoikeuksien yleisiin rajoittamisedellytyksiin sisältyvän suhteellisuusvaatimuksen kannalta voidaan kiinnittää huomiota siihen, että vaihtoehtoisena laiminlyönnin seurauksena on valmistelussa ollut esillä myös varainsiirtoveron korotus ja uhkasakkomenettely. Etenkin varainsiirtoveron korotusta voitaisiin pitää lievempänä vaihtoehtoisena seuraamuksena kuin osakkeenomistajan osakeoikeuksien käytön estymistä. Perusteluista käy kuitenkin ilmi, että tätä seuraamusta ei ilmeisesti olisi mahdollista kohdistaa yhdenmukaisesti erilaisiin saantoihin. Sääntelyä ei siten voitane pitää ongelmallisena myöskään suhteellisuusvaatimuksen kannalta.

Velvollisuus sähköiseen asiointiin

Yritys- ja yhteisötietolain 10 §:n muutettavaksi ehdotetun 3 momentin ja 11 §:n mukaan huoneistotietojärjestelmän keskeiset tiedot ilmoitettaisiin kaupparekisteriin yritys- ja yhteisötietojärjestelmän sähköisessä asiointipalvelussa. Perusilmoitus tehtäisiin siten sähköistä järjestelmää käyttäen ja sama menettely koskee sekä muutosilmoituksia että vapaaehtoisia ilmoituksia. Käytännössä tämä merkitsee, että kirjallinen asiointi ei eräin poikkeuksin olisi mahdollista.

Sähköisen asioinnin edellyttämisellä voidaan katsoa olevan hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät tietojärjestelmän sähköiseen luonteeseen. Sähköinen asiointivelvollisuus ei koskisi välittömästi yksityisiä henkilöitä, vaan velvollisuuden kohteena ovat ensisijaisesti oikeushenkilöt. Velvollisuuden kohteina olisivat lähinnä kiinteistöalan ammattihenkilöt ja toimijat, joilla voidaan edellyttää olevan tekniset valmiudet ja riittävä kyvykkyys sähköisen asioinnin käyttämiselle. Velvollisuutta sähköiseen asiointiin ei nämä sääntelyn kohteen ja alan toimijoiden tiedolliset ja taidolliset erityispiirteet huomioon ottaen voida pitää ongelmallisena yhdenvertaisuuden kannalta.

Kirjaamismaksun korotus

Kirjaamisesta perittävää maksua korotettaisiin voimaanpanolakiehdotuksen 16 §:n mukaan, jos kirjaamishakemus tehdään laissa säädetyn määräajan päätyttyä. Toimivalta korotuksen määräämiseen on selvästikin tarkoitettu olevan Maanmittauslaitoksella, mikä ei kuitenkaan käy ilmi suoraan lakitekstistä. Koska maksunkorotus on luonteeltaan rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, sen määräävä viranomainen tulisi määritellä laissa.

Ehdotetun seuraamussäänteln voidaan katsoa täyttävän perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaiselle hallintosanktiolle asetetut edellytykset. Seuraamuksen tarkoitusta voidaan pitää hyväksyttävänä. Maksunkorotuksen määrää ei toisaalta voida pitää suhteettomana, ja sen määrä nousisi viivästyksen myötä vain maltillisesti. Maksu on jätettävä määräämättä laissa säädetyin perustein. Oikeusturva on säännelty asianmukaisesti.

Muutoksenhaku

Valitus käräjäoikeuteen

Kirjausta tai merkintää koskevaan Maanmittauslaitoksen 1. lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuun päätökseen haettaisiin lakiehdotuksen 24 §:n mukaan muutosta valittamalla käräjäoikeuteen. Koska tällaisella päätöksellä määritellään sen kohteen oikeuksia ja velvollisuuksia, perustuslain 21 §:n 1 momentin oikeusturvan saatavuutta koskeva vaatimus edellyttää oikeutta saattaa päätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi. Säännös täyttää tämän edellytyksen.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt muutoksenhakutien ohjaamista hallintoviranomaisen päätöksestä käräjäoikeuteen perustuslain 98 ja 99 §:n kannalta poikkeuksellisena järjestelynä. Poikkeaminen näiden säännösten mukaan määräytyvästä tuomioistuinlinjojen välisestä jaosta on kuitenkin mahdollista perustellusta syystä. Tällainen syys 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; PeVL 9/2001 vp).

Perusteluna käräjäoikeuteen johtavalle valitustien määrittelylle on se, että 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin liittyy yksityisoikeudellista harkintaa ja niiden oikeusvaikutukset ovat yksityisoikeudellisia (s. 68). Ehdotettua sääntelyä ei nämä päätöksenteon erityispiirteet huomioon ottaen voitane pitää ongelmallisena perustuslain 98 ja 99 §:n kannalta, joskaan perustuslain kannalta ei olisi estettä sille, että valitustie ohjataan normaaliin tapaan hallinto-oikeuteen.

Valituksen käsittelyyn sovellettaisiin oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännöksiä hakemusasioiden käsittelystä, mitä voidaan pitää asianmukaisena perustuslain 21 §:ssä turvatun asianmukaisen käsittelyn ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden kannalta. Jossain määrin ongelmallisena perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan käytön lainalaisuuden vaatimuksen kannalta voidaan pitää sitä, että käräjäoikeuden toimivaltaa ei määritellä oikeudenkäymiskaaressa. Vain tulkinnan varaan jäisi siten käräjäoikeuden mahdollinen toimivalta kumota Maanmittauslaitoksen päätös tai kumota se.

Valitus hallinto-oikeuteen

1. lakiehdotuksen 25 § määrittelee ainoastaan muutoksenhakua käyttölupaa koskevaan päätökseen, joka tehdään 10 §:n 3 momentin nojalla. Maanmittauslaitos on hallintolainkäyttölain 7 §:n tarkoittama valtioneuvoston alainen viranomainen, ja sen päätöksestä saa kyseisen pykälän mukaan valittaa hallinto-oikeuteen. Siten valitus hallinto-oikeuteen on hallintolainkäyttölain nojalla mahdollinen Maanmittauslaitoksen muustakin kuin 10 §:n 3 momentissa tarkoitetusta päätöksestä. Tällaisia ovat muun muassa päätökset, jotka Maanmittauslaitos tekee lain 11 ja 19 §:n nojalla. Muutoksenhakua koskevasta 25 §:n erityissäännöksestä saattaisi kuitenkin voida tehdä vastakohtaispäätelmän, jonka mukaan muutoksenhaku ei olisi mahdollinen muista lain nojalla tehtävistä Maanmittauslaitoksen päätöksistä.

Tämän vuoksi voisi olla aiheellista selventää muutoksenhakua lisäksi yleissäännöksellä, jossa viitataan hallintolainkäyttölakiin.

Lakiehdotuksen perusteluista ei käy ilmi, miksi oikaisuvaatimusmenettelyä ei ole kohdistettu kaikkiin Maanmittauslaitoksen päätöksiin 10 §:n 3 momentissa tarkoitettua päätöstä lukuun ottamatta. Etenkin tietojen kirjaamista ja merkintää koskevat päätökset ovat luonteeltaan ja määrältään sellaisia, että oikaisuvaatimusmenettely olisi ensi vaiheessa perusteltu oikeusturvamenettely. Se myös todennäköisesti seuloisi vain oikeusturvan kannalta olennaiset ja oikeudellisesti merkittävät kysymykset käsiteltäväksi oikeudenkäyntimenettelyssä.