Juha Lavapuro 5.10.2018
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE127/2018 vp laiksi huoneistotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Hallituksen esitys ja sen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esityksen tavoitteena on toteuttaa asunto-osakeyhtiön ja keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön osakkeiden paperisista osakekirjoista luopuminen ja luoda niitä koskeva luotettava kirjaamisjärjestelmä. Perustettavaa rekisteriä ylläpitäisi Maanmittauslaitos ja siihen kirjattaisiin tieto osakkeen omistuksesta, panttauksesta ja muusta osakkeeseen kohdistuvasta oikeudesta. Rekisteri olisi uusi, sillä nykyisin ole olemassa keskitettyä rekisteriä asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeenomistajista, vaan osakkeiden omistusta koskevia tietoja ylläpidetään yhtiöissä.

Esitykseen sisältyy laajat säätämisjärjestysperustelut, joissa lakiehdotuksia on tarkasteltu omaisuuden suojan, yksityisyyden sekä henkilötietojen suojan, kotirauhan suojan ja yhdenvertaisuuden kannalta. Nähdäkseni säätämisjärjestysperusteluissa on onnistuttu tunnistamaan sääntelyyn liittyvät potentiaaliset perusoikeusongelmat kattavasti enkä koe aiheelliseksi toistaa kaikkea perusteluissa lausuttua. Muutenkin esitys vaikuttaa hyvin huolellisesti valmistellulta eikä sillä ole merkittäviä perusoikeuksien suojaa kaventavia vaikutuksia vaan kysymys on pikemminkin tietyn rajattuun osakevarallisuuteen liittyvästä hallinnollisesta käyttösääntelystä. Käsittelen vain joitakin keskeisimpinä pitämiäni kysymyksiä ja pyrin samalla esittämään joitakin täydentäviä näkökohtia hallituksen esityksessä esitettyyn. Hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn osalta viittaan säätämisjärjestysperusteluissa esitettyyn.

Omaisuuden suoja

Hallituksen esitykseen sisältyvässä sääntelyssä asunto-osakeyhtiöiden ja kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeiden kirjaamisjärjestelmästä ei pääosin ole kysymys perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan rajoituksista vaan pikemminkin tällaisen omaisuuden käyttösääntelystä. Jonkinasteisia omaisuudensuojan rajoituksia, jotka kohdistuvat lähinnä laissa tarkoitetun omaisuuden käyttöön, sisältyy kuitenkin lain siirtymäjärjestelyihin. Huoneistotietojärjestelmää koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annettavan lain 8 §:n 2 momentin mukaan

kymmenen vuoden kuluttua vanhan yhtiön osakeluettelon ylläpidon siirtämisestä Maanmittauslaitokselle yhtiökokoukseen osallistumisen edellytyksenä olisi, että osakkeenomistaja on hakenut omistusoikeutensa kirjaamista muutetun asunto-osakeyhtiölain 6 luvun 7 §:ssä tarkoitettuna yhtiökokouksen täsmäytyspäivänä.

Käsitykseni mukaan ehdotetut rajoitukset omaisuudensuojaan ovat asteeltaan vähäisiä ja hyväksyttävään ja painavaankin intressiin perustuvia. Voimaanpanolain 8 §:n 2 momentissa ehdotettu 10 vuoden siirtymäaika on huomattavan pitkä. Kuten säätämisjärjestysperusteluissakin kootusti todetaan, rajoitukset kohdistuvat vain niihin tilanteisiin, joissa osakkeenomistaja ei ole hakenut oikeutensa kirjaamista osakehuoneistorekisteriin kymmenen vuoden kuluessa osakeluettelon ylläpidon siirrosta Maanmittauslaitokselle. Tällöinkään kysymys ei ole osakkeiden tuottaman huoneiston hallintaoikeuden käyttämiseen puuttuvasta rajoituksesta, vaan niillä on vaikutusta ainoastaan osakkeenomistajan mahdollisuuteen osallistua yhtiökokoukseen. Rajoitukset ovat myös voimassa vain siihen asti, kunnes omistaja hakee omistuksensa kirjaamista rekisteriin. Rajoituksilla on myös selvästi hyväksyttävä päämäärä, joka liittyy suoraan lain tavoitteeseen luoda luotettava asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöiden omistuksia koskeva kirjaamisjärjestelmä. Esitykseen sisältyvät omaisuudensuojan vähäiset rajoitukset eivät nähdäkseni vaikuta asian käsittelyjärjestykseen.

Sähköinen asiointi, yhdenvertaisuus ja hyvän hallinnon periaatteet

Hallituksen esitys merkitsee käytännössä paperisesta asioinnista luopumista ja siirtymistä puhtaasti sähköiseen asiointiin. Ehdotettu sähköinen asiointi ei kuitenkaan koske välittömästi yksityisiä henkilöitä vaan oikeushenkilöitä. Välillisesti sääntely vaikutta näiden yhtiöiden vastuuhenkilöiden toimintaan. Sääntelyä on tältä osin arvioitava yhtäältä 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 oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Perutuslain 21 §:n säännöstä tulee tältä osin lukea kokonaisuutena (ks. HE 309/1993 vp, s. 72).

Kuten esityksen säätämisjärjestysperusteluissakin todetaan, sähköiseen asiointiin siirtymisellä on yhteys myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen, kun sähköiset asiointivälineet eivät ole yleisesti kaikkien saatavilla. Käsitykseni mukaan sääntely ei kuitenkaan muodostu perustuslain 21 §:n ja 6 §:n kannalta ongelmalliseksi. Kuten hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, siirtyminen sähköiseen asiointiin ei koskisi kaikkia asunto- tai kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeita omistavia vaan ainoastaan yhtiöiden vastuuhenkilöinä toimivia ihmisiä. Esityksessä ei myöskään sen perustelujen mukaan ehdoteta rajoitettavaksi tai suljettavaksi pois mitään hallintotoiminnassa yleensä käytettävissä olevaa asiointitapaa, joskin tällaisten asiointitapojen käytännön toteutus hieman epäselväksi. Osin tämä johtuu siitä, että asioinnista säädettäisiin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettavalla lailla, joka tietääkseni on vielä eduskunnassa vireillä. Ottaen kuitenkin huomioon hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitetyt näkökohdat, sähköisen asioinnin rajatun alan ja sen vaikutusten rajoittumisen asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöiden vastuuhenkilöihin, jotka voivat tehtävään hakeutuessaan myös varautua asioinnin sähköisyyteen, ei ehdotus nähdäkseni muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n 1 momentin ja perustuslain 21 §:n kannalta.

Yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja

Esityksessä esitettyyn henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan ilman eri säännöstä EU:n tietosuoja-asetusta. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on myös tehty riittävällä tavalla selkoa sekä perustuslakivaliokunnan viimeaikaisesta tulkintakäytännöstä että valiokunnan kannasta suhteessa tietosuoja-asetuksen vaikutuksiin ja perustuslain 10 §:ssä tarkoitettua henkilötietojen suojaa koskevalle kansalliselle sääntelylle. Valiokunnan omaksumana lähtökohtana oli (PeVL 14/2018 vp), että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansalliselle erityislainsäädännölle voi tällöin olla tarvetta silloin kun tietosuoja-asetus sitä nimenomaan edellyttää tai kun kysymys on arkaluonteisia tietoja koskevasta tai muutoin perusoikeusherkästä käsittelystä. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaiseen lähestymistapaan siten, että sääntelyn tarkkuudelle asettavia vaatimuksia arvioidaan suhteessa tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely.

Ehdotuksessa on kysymys asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöiden paperiset osakekirjat korvaavan sähköisen ja viranomaisen ylläpitämän rekisterin perustamisesta. Rekisteriin ei kirjata arkaluonteisiksi luonnehdittavissa olevia tietoja eikä kysymys muutenkaan ole erityisen perusoikeusherkästä rekisteristä vaikkakin osakkeiden hallintaa koskevan järjestelmän luotettavuudella on tietenkin huomattava merkitys omaisuuden suojan tehokkaan toteutumisen kannalta. Nähdäkseni kysymys ei kuitenkaan ole sellaisesta sääntelystä, johon liittyisi poikkeuksellisen korostunut riski luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille.

Nähdäkseni ehdotus ei – tietosuoja-asetuksen soveltaminen huomioon ottaen – yleisesti ottaen muodostu perustuslain 10 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojan kannalta ongelmalliseksi.

Joiltakin osin sääntelyä tulisi kuitenkin täsmentää. 1 lakiehdotuksen 20 §:ssä säädetään tietopalvelun järjestämisestä ja siihen liittyvästä käyttöluvasta. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan Maanmittauslaitos päättää huoneistotietojärjestelmän tietojen luovuttamisesta. Tiedot saadaan luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai muuten sähköisessä muodossa, jos luovutuksen saajalle ja välittäjänä toimivalle myönnetään käyttölupa. 1 lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentin mukaan käyttölupa voidaan myöntää hakemuksesta. Jos hakemus koskee henkilötietojen luovuttamista, hakijan on esitettävä selvitys tiedonsaantioikeudestaan ja henkilötietojen käsittelylle säädettyjen vaatimusten täyttämisestä. Lisäksi 21 §:ssä säädetään maanmittauslaitoksen toimivallasta lakkauttaa käyttölupa, jos perusteet luvan myöntämiselle eivät ole enää olemassa tai on käynyt ilmi, ettei niitä ollut luvan myöntämisen hetkellä.

Sääntelyä jättää suurelta osin avoimeksi sen, minkä edellytysten valossa käyttöluvan myöntämistä tulee arvioida. Koska kysymys on hakemukseen perustuvasta luvasta käsitellä henkilötietoja, tulisi laista nähdäkseni täsmällisemmin ilmetä käyttöluvan myöntämisen edellytykset samoin kuin ne perusteet, joiden puuttuessa lupa voidaan evätä ja tarpeen tullen lakkauttaa.

Kotirauha ja tarkastusvaltuudet

1. lakiehdotuksen 21 §:ssä säädetään maanmittauslaitoksen oikeudesta tehdä tarkastuksia käyttöluvan edellytysten ja ehtojen täyttymisen valvomiseksi. Tarkastuksia ei kuitenkaan saa

ulottaa kotirauhan piiriin, minkä vuoksi sääntely ei muodostu perustuslain 10 §:n kannalta ongelmalliseksi. Kiinnitän valiokunnan huomiota kuitenkin siihen, että ottaen edellä käyttöluvan ehtojen puutteellisesta sääntelystä lausuttu, tarkastustoimivaltuus jää hyvin avoimeksi. Totean myös, että vaikka perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. PeVL 14/2018 vp ja esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4), näyttää maanmittauslaitoksen tarkastusvaltuus – kun siinä oletettavasti on kysymys henkilötietojen suojaan liittyvien edellytysten ja ehtojen valvonnasta – olevan joltain osin päällekkäinen tietosuojavaltuutetun tietosuoja-asetukseen perustuvien tarkastusvaltuuksien kanssa.

Juha Lavapuro
professori