Eduskunnan lakivaliokunnalle

Helsinki, 8.10.2018

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

Arvoisa valiokunta,

Olemme aikaisemmin toimittaneet kattavan lausunnon luonnokseen hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi huoneistotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (liite). Lakihankkeen nyt tultua vireille eduskunnassa haluamme kiinnittää huomionne seikkoihin, jotka näkemyksemme mukaan tulisi huolellisesti arvioida hallituksen esityksessä.

Huoneistotietojärjestelmä on merkittävä kansallinen tietojärjestelmähanke. Toteutuessaan ehdotetussa muodossa lakiesitys muuttaisi pysyvästi ja merkittävästi asuntoomistamisen ja asuntokaupan luonnetta, kun yksityinen irtaimen omaisuuden kauppa muuttuisi kiinteistökauppaa muistuttavaksi julkiseksi toiminnaksi. Esitetyssä järjestelmässä valtiosta tulisi asuntokauppojen takuumies, joka viime kädessä kantaa vastuun ja riskin asuntokauppojen selvitystoiminnasta ja rekisterimerkinnöistä. Hankkeen tarvitseman tietojärjestelmän kustannuksista, rakentamisesta, vaikutuksesta asuntokaupan osapuolille ja todellisesta aikataulusta ei ole esitetty realistista kokonaisnäkemystä. Rekisteristä näyttäisi Esityksessä mainittujen laskelmien perusteella muodostuvan joka tapauksessa valtionhallinnolle uusi pysyvä kuluerä, jonka kustannuksien täysimääräiseen kattamiseen tarvitaan rekisterin käyttäjien lisäksi veronmaksajien tukea.

Huoneistotietojärjestelmän toteuttamisesta on käyty hämmästyttävän niukkaa julkista keskustelua. Käyty keskustelu on käsitellyt yksinomaan digitalisoimisesta saatavia hyötyjä, joista kaikki tahot ovat yksimielisiä.

Keskustelussa on täysin ohitettu se seikka, että esityksessä ehdotetaan vanhakantaisen keskitetyn valtiollisen rekisterin rakentamista sen sijaan, että aidosti ja tehokkaasti hyödynnettäisiin avointa arkkitehtuuria ja modernia teknologiaa.

Hallituksen esitys ei sisällä huolellista perustelua sille, miksi julkista rahaa tulisi käyttää yksityisomaisuuden säilytysjärjestelmän rakentamiseen. Asunto-osakkeiden omistamista ja kauppaa ei tule sekoittaa kiinteistön omistamiseen ja niitä koskevaan kaupankäyntiin. Kyseessä on kaksi merkittävällä tavalla erilaista omaisuuserää ja oikeustoimea.

Euroclear Finland Oy
Urho Kekkosen katu 5C
PL 1110, 00101 Helsinki
Puhelin 020 770 6000
www.euroclear.com

Kotipaikka: Helsinki, Y-tunnus: 1061446-0

Suomen Arvopaperikeskus säilyttää ja selvittää 350 miljardin euron arvoista suomalaista osake- ja velkakirjaomaisuutta. Toimitamme on toimiluvan varaista, tiukasti säänneltyä sekä EU-asetuksella että kansallisessa lainsäädännössä, mukaan lukien valmiussäädökset.

Arvopaperikeskusjärjestelmämme kykenisi luotettavasti jo nyt säilyttämään ja toteuttamaan myös asunto-osakkeita koskevat kaupat, jolloin ne tulisivat suoraan näkyville omistajansa verkkopankissa arvo-osuustilillä. Panttausten kirjaaminen ja kauppojen toteuttaminen rahaa vastaan on ollut arvopaperikeskustoiminnassa arkipäivää jo yli 25 vuotta.

Arvo-osuusjärjestelmä ja tarvittavat yhteydet pankkeihin ovat jo olemassa, joten asunto-osakkeiden liikkeeseenlaskusta arvopaperikeskuksessa ei koituisi kuluja valtiolle. Olemassa olevan järjestelmän laajempi käyttö palvelisi asuntojen omistajia, taloyhtiöitä, asuntokauppaa tarjoavia tahoja ja pankkeja luoton myöntäjinä, sekä myös viranomaisia, kuten verottajaa, tuomioistuimia ja ulosottoviranomaisia, jotka saavat laajasti tietoja arvo-osuusjärjestelmästä jo nykyään.

Arvopaperikeskustoiminta on toimiluvan varaista, tiukasti säänneltyä ja aktiivisesti valvottua ja kuka tahansa toimiluvan vaatimukset täyttävä taho voi tarjota vastaavaa palvelua Suomessa.

Tiiviin valvonnan, aktiivisen kilpailun ja skaalaetujen ansiosta osakekauppojen kirjaamisen ja säilyttämisen kustannukset ovat murto-osa nyt ehdotetun viranomaisrekisterin kustannuksista.

Esityksen keskeinen olettama toiminnan luonteesta

Esityksen valmistelussa ASREK -hankkeen yhteydessä on muun muassa esitetty, että asunto-osake ei olisi osake. Tälle lähestymistavalle on haasteellista löytää objektiivisia perusteita. Kun valmistelun yhteydessä on otettu tällainen lähestymistapa asunto-osakkeiden luonteeseen, tekemättä selkeää eroa asunto-osakkeiden luonteelle irtaimena omaisuutena erotuksena kiinteistöistä kiinteänä omaisuutena, on ilmeistä, että valmistelua on pyritty ohjaamaan suosimaan viranomaismallia. Näin on luotu mielleyhtymä siitä, että Maanmittauslaitos olisi kiinteistöihin liittyvien rekisterien pitäjänä ainoa soveltuva taho asunto-osakerekisterille.

Esityksen perusteluissa keskiöön on myös nostettu julkisen vallan käyttö ja julkisen hallintotehtävän hoitaminen.

Esityksessä esimerkiksi todetaan kohdan 3.2.1. alla, että ”Omistusoikeutta koskevan selvityksen arvioinnissa ja kirjaamisratkaisun tekemisessä on kysymys omaisuuden suojan kannalta merkityksellisestä, julkisen vallan käyttöä sisältävästä ratkaisutoiminnasta.”

Tälle väitteelle ei kuitenkaan esitetä mitään perusteita. Esityksessä ei käy mitenkään ilmi, miten tämä tällä hetkellä yksityisten tahojen tekemä omistusoikeutta koskevan selvityksen arviointi ja kirjaamisratkaisun tekeminen on tulkittu merkitykselliseksi julkisen vallan käytöksi.

Esitystä laadittaessa tämä olettama näyttäisi olleen monen muun perustelun pohjana ja näin vaikuttaneen muuhun esityksessä käytettyyn argumentaatioon. Esityksessä on viitattu useasti perustuslain 124 § erityisesti tarkoituksenmukaisuusnäkökulmaa painottaen. Perustuslain 124 § koskee kuitenkin julkinen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle, tai hallintoon luettavien uusien tehtävien antamiseen muulle kuin viranomaiselle.

Esityksessä ei ole mitenkään perusteltu sitä, miksi tällä hetkellä yksityisten tahojen tekemä omistusoikeutta koskevan selvityksen arviointi ja kirjaamisratkaisun tekeminen olisivat julkisia hallintotehtäviä tai hallintoon luettavia uusia tehtäviä.

Asunto-osakkeiden omistusoikeutta koskevan selvityksen arviointi ja kirjaamisratkaisujen tekeminen eivät tällä hetkellä ole viranomaisten toimesta suoritettavaa julkisen vallan käyttöä eivätkä osa hallintotehtävien hoitamista. Siirtyminen fyysisistä osakekirjoista sähköisiin kirjauksiin ei myöskään muuta toiminnan luonnetta olennaisesti toisenlaiseksi.

Esitys rakentuu sille olettamalle, että toiminta muodostuu julkiseksi hallintotehtäväksi ja merkittäväksi julkisen vallan käytöksi vasta siinä vaiheessa ja vain sillä edellytyksellä, että toimintaa hoitaa julkisyhteisö - Maanmittauslaitos. Esityksen perusteluissa ei ole mitään siihen viittaavaa, että toiminta itsessään olisi luonteeltaan julkisen vallan käyttöä tai hallintotehtäviä.

Tällöin esityksessä esitetyt julkisen vallan käyttöä ja julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevat perustelut eivät päde tilanteessa, jossa toiminta säilyisi yksityisten tahojen keskuudessa, kuten toimilupamallissa. Toimilupamallin toteuttaminen ei edellytä, että toiminta ensin siirrettäisiin julkishallinnolle, joka vuorostaan siirtäisi tehtävän hallintotehtävänä yksityiselle taholle toimitettavaksi, vaan yksityinen taho voi ottaa tehtävän toteutettavaksi suoraan toimiluvan nojalla nykyisiltä toimijoilta.

Toteuttamisvaihtoehtojen arviointia

Esityksen mukaan (kohta 3.2.2) lopullisena ratkaiseva tekijänä viranomaismallin hyväksi voidaan pitää sitä seikkaa, ettei asunto-osakkeita koskevan kirjaamisjärjestelmän virheettömyyteen ja toimivuuteen sisältyvää viranomaisvastuuta voida siirtää hallinnon ulkopuoliselle taholle.

Kuitenkin toteuttamisvaihtoehtoja koskevan kohdan 3.2. ensimmäisessä kappaleessa nimenomaan todetaan, että ”Molemmissa vaihtoehdoissa vastuu kirjaamisjärjestelmän toimivuudesta kuulu viime kädessä viranomaiselle, mutta toimilupamallissa viranomainen antaa tehtävän tietyin kriteerein valitun toimijan hoidettavaksi”

Ratkaisevat perustelut vaikuttavat epäjohdonmukaisilta: molempia vaihtoehtoja tarkastellaan siitä näkökulmasta, että vastuu on viranomaisella, mutta toimilupamallia ei ehdoteta ratkaisuksi, koska viranomaisvastuuta ei voi siirtää hallinnon ulkopuoliselle taholle, joka ei siis ole edes ehdotuksen perusolettaman mukaan mahdollista.

Tarkoituksenmukaisuusnäkökulma, PL 124 §

Perustuslakiargumentointia on käytetty esityksen perusteluissa mitä ilmeisimmin tarkoitushakuisesti puoltamaan viranomaismallia, joten myös tältä osin monia tarkoituksenmukaisuuteen vetoavia perusteluja tulisi tarkastella kriittisesti.

Kokonaisarkkitehtuuri
HE:n johdannossa todetaan, että ASREK-hankkeen aikana on ratkaistu tietojärjestelmän ylläpitoon liittyviä peruskysymyksiä, kuten valinta arvo-osuusjärjestelmää muistuttavan toimilupamallin ja viranomaismallin välillä. Kysymys oli lähinnä siitä, pitäisikö jokin osa kokonaisuudesta antaa toimiluvan perusteella hallinnon ulkopuolisen tahon toteutettavaksi. Lopulta päädyttiin siihen, että osakkaiden omistuksen rekisteröinnin erottaminen muusta, rakennetun ympäristön tiedonhallintaan liittyvästä kokonaisuudesta, ei ole tarkoituksenmukaista.

Esityksessä kuitenkin pidetään täysin luonnollisena ja ilmeisesti rakennetun ympäristön tiedonhallintaan vaikuttamattomana asiantilana sitä, että jo nyt rakennetun ympäristön tietoa tuotetaan ja hallitaan useamman tahon toimesta: Väestötietojärjestelmään ja siihen sisältyvään rakennus- ja huoneistorekisteriin sisältyvistä tiedoista vastaa jatkossakin Väestörekisterikeskus ja kaupparekisterin tiedoista vastaa Patentti- ja rekisterihallitus. Osakeluetteloon sisältyvät tiedot sijaitsevat asunto-osakeyhtiössä ja keskinäisissä kiinteistöosakeyhtiöissä sekä isännöitsijäntodistuksen tiedot ovat isännöitsijöillä.

Tätä taustaa vasten näyttää hieman erikoiselta ja tarkoitushakuiselta, että tarkoituksenmukaisuusnäkökulma juuri nimenomaisesti olisi siinä määrin merkittävä tekijä juuri osakkaiden omistuksen rekisteröinnin osalta, että tätä toimea ei voida erottaa itsenäiseksi osaksi kokonaisuutta.

Vaihtoehtojen välinen vertailu
Esityksessä on pintapuolisesti nostettu esille joitain eri malleihin liittyviä seikkoja, jotka joko puoltavat tai vastustavat niiden käyttöönottoa. Kuitenkin kokonaiskuvan muodostavaa kattavaa arviointia eri vaihtoehtojen välillä ei ole tehty. Kohdan 3.2.2 mukaan toimilupamallia ei ”...olisi mahdollista toteuttaa ilman kattavaa kansantaloudellisten ja kilpailuoikeudellisten vaikutusten arviointia”.

Kun kyseessä on yhteiskunnallisesti merkittävän omaisuusmassan säilytyksen uudelleen järjestäminen, tulisi tällaiset eri säilytysvaihtoehtojen vaikutukset ehdottomasti arvioida huolellisesti ja kattavasti valmisteluvaiheessa, eikä jättää tällaista vaihtoehtoa selvittämättä. Tämä on itse asiassa yksi niistä toimista, joita nimenomaisesti tulisi tehdä, jotta toimilupamallin ja viranomaismallin vaikutuksia pystyttäisiin objektiivisesti arvioimaan ja vertaamaan keskenään, eikä siirtää toimintaa julkisen vallan monopoliksi käyttäen perusteluissa puutteellista argumentaatiota, jonka objektiivisuutta voidaan myös tarkastella kriittisesti ottaen huomioon, että asian valmisteluun on osallistunut (Esityksen kohdan 5.1 mukaan) asiantuntijoina Maanmittauslaitoksen edustajia, mutta ei mahdollisen toimilupamallin mukaisten toimijoiden asiantuntijoita.

Lopuksi

Asian valmistelu näyttää edellä mainitun ylimalkaisen vertailun puitteissa keskittyneen tosiasiassa viranomaismallin läpiviemiseen. Esityksen ja ASREK – hankkeen taustamateriaalin perusteella näyttää ilmeiseltä, että viranomaismallin edustajien ollessa merkittävästi mukana valmistelutyössä jo ASREK – hankkeen alusta alkaen ei objektiivista arvioita ole uskottavalla tavalla kyetty tekemään eri mallien välillä.

Näkemyksemme mukaan hankkeessa lainvalmistelun ja erityisesti hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatu ei täytä hyvälle lainvalmistelulle asetettavaa tasoa, koska valmistelun yhteydessä ei ole tasapuolisesti ja objektiivisesti punnittu eri toteuttamisvaihtoehtojen soveltuvuutta eikä kuultu eri vaihtoehtojen osapuolia samassa laajuudessa. Tämä näkyy Esityksessä esimerkiksi siten, että eri toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksia ei ole kattavasti arvioitu ja käytetyt perusteet valitulle toteuttamisvaihtoehdolle ovat puutteellisia ja osittain harhaanjohtavia.

Asian laajan merkittävyyden vuoksi pidämme tarpeellisena, että ennen Esityksen viemistä eteenpäin viranomaismallin ja toimilupamallin välillä suoritetaan perusteellinen ja objektiivinen arviointi, jossa otetaan tasapuolisesti huomioon kummankin mallin piirteet, ja tulosten perusteella tehdään tarvittavat muutokset Esitykseen. Eräs toimiva vaihtoehto olisi sallia sekä julkisen että yksityisten rekisterien käyttö, jolloin taloyhtiö voisi valita, missä rekisterissä se osakkeensa laskee liikkeeseen. Halutessaan yhtiö voisi myös vaihtaa rekisteriä ja vaatimuksena olisi näiden rekisterien välisten yhteyksien ylläpito. Myös tämä vaatimus on arkipäivää arvopaperikeskustoiminnassa. On myös täysin mahdollista, että Maanmittauslaitos tulisi arvo-osuusjärjestelmän tilinhoitajaksi, jolloin se voisi omissa toimipisteissään operoida suoraan jo valmista järjestelmää samoin kuin pankit tällä hetkellä tekevät.

Helsingissä 8.10.2018

Euroclear Finland

Pekka Isosomppi
Head of Communications and Public Affairs
pekka.isosomppi@euroclear.eu
Puh. 040 516 2399