Utlåtande GrUU 32/2018 rd– RP 127/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett bostadsdatasystem och till vissa lagar som har samband med den

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett bostadsdatasystem och till vissa lagar som har samband med den (RP 127/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Susanna Paakkola, jord- och skogsbruksministeriet
- biträdande professor Ida Koivisto
- professor Juha Lavapuro.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om ett bostadsdatasystem. I propositionen föreslås ändringar i lagen om bostadsaktiebolag, lagen om bostadsköp och vissa andra lagar.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2019 och avses bli behandlad i samband med den. Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2019. Bestämmelser om deras ikraftträdande utfärdas genom en särskild lag.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslagen mot grundlagens 6 § om jämlikhet, 10 § om skydd för privatlivet och personuppgifter, 12 § 2 mom. om handlingars offentlighet, 15 § om egendomsskydd, 21 § om rättsskydd och god förvaltning och 81 § om avgifter.

Med beaktande av de synpunkter som gäller skyddet för personuppgifter anser regeringen att det behövs ett utlåtande om propositionen av grundlagsutskottet.

Klart
5.0

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Syftet med den aktuella propositionen är att slopa de aktiebrev för aktier i bostadsaktiebolag och ömsesidiga fastighetsaktiebolag som är i pappersform och att skapa ett tillförlitligt inskrivningssystem för omsättning av aktier, för aktieägande och för användning av aktier som säkerhet. I ett register som förvaltas av Lantmäteriverket ska det föras in uppgifter om aktieägare, pantsättning och andra rättigheter som gäller aktier. Ett syfte är att främja också omsättningen av bostadsaktier och användningen av dem som säkerhet, ägarnas tillgång till information samt bolagens förvaltning genom att erbjuda tillgång till de uppgifter i myndigheternas register som gäller aktier och de objekt som aktierna medför besittningsrätt till. Grundlagsutskottet ställer sig bakom förslagen.

Skydd för privatlivet

I propositionen föreslås ett nytt informationssystem med register som ska föras av Lantmäteriverket. I informationssystemet behandlar man personuppgifter. Men i bostadsdatasystemet behandlas enligt motiven till lagstiftningsordningen dock inte särskilda kategorier av personuppgifter eller känsliga personuppgifter. Enligt grundlagsutskottets uppfattning gäller det inte heller i övrigt ett register som är särskilt känsligt i fråga om grundläggande rättigheter eller en reglering som skulle vara förknippad med en ovanligt hög risk med avseende på fysiska personers fri- och rättigheter.

På den behandling av uppgifter som föreslås i propositionen tillämpas EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddsförordningens detaljerade bestämmelser, som tolkas och tillämpas i enlighet med de rättigheter som garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, utgör över lag en tillräcklig rättslig grund även med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen (GrUU 14/2018 rd, s. 4). Jord- och skogsbruksministeriet måste dock noggrant utreda hur lagförslagen stämmer överens med EU:s allmänna dataskyddsförordning.

Grundlagsutskottet framhåller också vikten av att tolka och tillämpa regleringen på ett behörigt sätt (GrUU 14/2018 rd, s. 4). Utskottet har betonat att man vid tillämpningen av EU-lagstiftningen om behandling av personuppgifter måste ta hänsyn till respekten för privatlivet enligt artikel 7 och skyddet för personuppgifter enligt artikel 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och att EU-domstolens domar på dessa punkter är utslagsgivande för det viktigaste innehållet i respekten för privatlivet och skyddet för personuppgifter (se t.ex. GrUU 32/2017 rd).

Registreringsskyldighet

I 5 och 6 § i lagförslag 2 i propositionen föreskrivs om skyldighet för gamla bostadsaktiebolag och gamla ömsesidiga fastighetsaktiebolag att inom utsatt tid överföra förvaltningen av aktieböckerna till Lantmäteriverket. I 8 § 2 mom. i lagförslaget sägs det att det är ett villkor för att få delta i bolagsstämman när tio år har förflutit från det att förvaltningen av ett gammalt bolags aktiebok har överförts att aktieägaren har ansökt om att få äganderätten registrerad på avstämningsdagen. Den föreslagna regleringen innebär att aktieägaren tio år efter övergångstiden måste ha ansökt om registrering av sin äganderätt för att kunna utöva sina aktierättigheter. Regleringen inne-

bär således en begränsning av det egendomsskydd som grundlagens 15 § ger. Att försumma registreringen skulle dock inte påverka utövandet av den besittningsrätt till lägenheten som aktierna medför, vilket kan anses harmoniera med kravet på proportionalitet. Grundlagsutskottet anser att det av propositionens syfte kan påvisas en godtagbar grund för begränsningen, och den är inte problematisk enligt den nämnda bestämmelsen i grundlagen.

Elektronisk kommunikation

I propositionen föreslås det att grundanmälan för bostadsaktiebolag och ömsesidiga fastighetsaktiebolag ska göras till handelsregistret med hjälp av ett elektroniskt system, vilket i praktiken betyder att de pappersbaserade handlingarna slopas. Efter att förvaltningen av bolagens aktieböcker överförts till Lantmäteriverket ska även de anmälningar om ändringar i bolagsordningar som görs till handelsregistret göras via e-tjänsten. Även de frivilliga anmälningar som de bostadsaktiebolag och ömsesidiga fastighetsaktiebolag som bildats före lagens ikraftträdande gör för att anmäla en gällande bolagsordnings uppgifter till handelsregistret ska göras elektroniskt.

Regleringen måste i detta avseende bedömas mot principerna om god förvaltning enligt 21 § och jämlikhet enligt 6 § i grundlagen. Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig. I rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen ingår också att var och en har rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt. Dessa krav är för sin del kopplade till övriga krav på god förvaltning, såsom behandlingens offentlighet och rätt att bli hörd, få del av ett motiverat beslut och söka ändring. Bestämmelsen i 21 § i grundlagen bör till denna del läsas som en helhet (se RP 309/1993 rd, s. 77). Grundlagsutskottet har tidigare bedömt bland annat frivillig användning av elektroniskt medborgarkonto vid utsökningsförfarande (GrUU 5/2016 rd) och att gradera rättegångsavgiften beroende på om ärendet behandlas med pappersbaserade handlingar eller elektroniskt (GrUU 35/2010 rd, s. 2).

Som det också konstateras i propositionens motiv till lagstiftningsordning har e-tjänster som enda möjlighet samband också med bestämmelsen om jämlikhet i 6 § i grundlagen, eftersom redskap för elektronisk kommunikation faktiskt inte är tillgängliga för alla.

Grundlagsutskottet menar att det kan anses att det finns godtagbara grunder för att förutsätta elektronisk kommunikation som har samband med datasystemets elektroniska art och syftet med systemet. Relevant är att skyldigheten till elektronisk kommunikation inte direkt gäller enskilda personer, utan skyldigheten gäller i främsta rummet juridiska personer. Indirekt gäller skyldigheten främst yrkesutövare och aktörer inom fastighetsbranschen som kan förutsättas ha tekniska färdigheter och tillräcklig förmåga för att hantera elektronisk kommunikation. Grundlagsutskottet anser inte att skyldigheten till elektronisk kommunikation med hänsyn till regleringskontexten eller objektet för regleringen och branschaktörernas kunskapsmässiga och färdighetsmässiga särdrag kan anses problematisk med avseende på jämlikhet, rättsskydd eller grunderna för god förvaltning.

Sökande av ändring hos tingsrätten

Ändring i ett beslut av Lantmäteriverket som avses i 10 § 3 mom. i lagförslag 1 om registrering eller anteckning söks enligt 24 § i lagförslaget genom besvär hos tingsrätten. Genom beslutet definieras objektets rättigheter och skyldigheter.

Grundlagsutskottet har ansett att det med avseende på 98 och 99 § i grundlagen är ett exceptionellt arrangemang att ändring i beslut av en förvaltningsmyndighet ska sökas hos tingsrätten. Men avvikelser från domstolslinjerna enligt dessa bestämmelser är dock möjliga av motiverad orsak. En sådan orsak kan vara ärendets privaträttsliga eller straffrättsliga karaktär som talar för behandling vid allmän domstol (GrUU 23/2007 rd, GrUU 50/2006 rd, GrUU 32/2005 rd, GrUU 54/2001 rd, GrUU 12/2001 rd och GrUU 9/2001 rd).

Besluten i fråga är enligt propositionen förenade med privaträttslig prövning och deras rättsverkningar är privaträttsliga, och därför är det motiverat att ändring inte ska sökas i enlighet med förvaltningsprocesslagen utan att de besvär som anförs över besluten ska behandlas i allmänna domstolar (s. 78). Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen med beaktande av dessa särdrag i beslutsfattandet inte är problematisk med avseende på 98 och 99 § i grundlagen. Men grundlagen skulle inte heller hindra att besvär anförs hos förvaltningsdomstolen.

På handläggning av besvär tillämpas bestämmelserna om behandling av ansökningsärenden i 8 kap. i rättegångsbalken, vilket i sig kan anses adekvat med avseende på garantin för behörig handläggning och rättvis rättegång enligt 21 § i grundlagen.

Besvär hos förvaltningsdomstolen

I 25 § i lagförslag 1 föreskrivs det om sökande av ändring i ett beslut om användningstillstånd. Grundlagsutskottet påpekar att den beslutsfattande myndigheten, Lantmäteriverket, är en myndighet som är underställd statsrådet enligt 7 § i förvaltningsprocesslagen, och beslut av det får enligt förvaltningsprocesslagen överklagas hos förvaltningsdomstolen. Enligt utskottets etablerade praxis får en sådan förteckning som tillåter överklagbara beslut inte fungera som ett slags indirekt förbud mot att söka ändring (se t.ex. GrUU 28/2018 rd, s. 2/II, GrUU 15/2012 rd, s. 3, GrUU 20/2005 rd, s. 6/I och GrUU 21/2006 rd, s. 6). Utskottet menar att det framgår av motiven att detta inte är syftet med den föreslagna paragrafen. Besvär kan således anföras hos förvaltningsdomstolen med stöd av den föreslagna regleringen och förvaltningsprocesslagen också i fråga om andra beslut än de som avses i 25 §. Jord- och skogsbruksutskottet bör förtydliga regleringen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 32/2018 rd

Helsingfors 26.10.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
medlem Kaj Turunen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.