

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 19/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till bestämmelser som syftar till bättre uppdatering av ägaruppgifter om fastigheter

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 juni 2005 en proposition med förslag till bestämmelser som syftar till bättre uppdatering av ägaruppgifter om fastigheter (RP 75/2005 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Marjut Jokela, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Ilkka Turunen, inrikesministeriet

- överinspektör Heikki Huhtiniemi, Dataombudsmannens byrå
- överinspektör Taito von Konow, Skattestyrelsen
- utvecklingschef Timo Salovaara, befolkningsregistercentralen
- häradsskrivare Heidi Rantatulkila, Suomen Henkikirjoittajayhdistys ry.
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— finansministeriet
— handels- och industriministeriet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om lagfarts- och inteckningsregister, befolkningsdatalagen samt lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter. Syftet med de föreslagna ändringarna är att skapa bättre förutsättningar för uppdatering av lagfarts- och inteckningsregistret. De åtkomstuppgifter som grundar sig på köpvittnenas meddelanden blir offentliga betydligt snabbare än vad som är fallet i dag när elektroniska blanketter tas i bruk och myndigheternas inbördes kommunikation blir smidigare. Kontakten till dödsbon förbät-

ras genom att skatteförvaltningens uppgifter om kontaktpersonerna registreras i befolkningsdatasystemet. På så sätt kan uppgifternas föras vidare till bland annat lagfarts- och inteckningsregistret.

Den föreslagna lagarna avses träda i kraft cirka ett halvt år efter det att de har antagits och blivit stadfästa. Bestämmelserna om köpvittnenas meddelanden sätts dock enligt förslaget i kraft vid en senare tidpunkt genom förordning av statsrådet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

1. Allmänt

Syftet med propositionen är att se till att uppgifterna i lagfarts- och inteckningsregistret hålls uppdaterade. Dessutom föreslår regeringen nya bestämmelser i lagen om lagfarts- och inteckningsregistret (353/1987). De gäller ändamålet och sättet för utlämnande av uppgifter och rätten att få registeruppgifter. Regeringen vill att dödsbon ska vara lättare att kontakta och föreslår därför att befolkningsdatasystemet också ska innehålla uppgifter om dödsbonds kontaktpersoner.

Generellt kan det konstateras att regeringens förbättringssträvanden i sig är välkomna. Den föreslagna regleringsformen är ändå problematisk med avseende på skyddet för personuppgifter.

Enligt grundlagens 10 § är skyddet för personlig integritet en grundläggande rättighet för var och en. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas enligt den paragrafen genom lag.

Riksdagens grundlagsutskott har påpekat att till de frågor som absolut bör regleras på grundval av bestämmelsen om grundläggande fri- och rättigheter gällande skydd för personuppgifter, hör åtminstone syftet med registreringen, innehållet i de registrerade uppgifterna, användningsändamålen — inbegripet uppgifternas tillförlitlighet och deras förvaringstider — och den registrerades rättsskydd, liksom även i vilken utsträckning och hur ingående dessa omständigheter ska regleras på lagnivå (t.ex. GrUU 14/1998 rd). Kravet på bestämmelse om saken i lag omspänner också möjligheten att överföra uppgifter via en teknisk anslutning (GrUU 51/2002 rd).

Personuppgiftsfrågorna ingår i förvaltningsutskottets uppgiftsområde, och dess ställningstaganden i frågor som gäller reglering av skyddet för personuppgifter ligger i linje med grundlagsutskottets ståndpunkt. Detta framgår bl.a. av utlåtandena FvUU 16/1998 rd och FvUU 19/1998 rd och av betänkandena FvUB 25/1998 rd och FvUB 26/1998 rd. På lagnivå ska åtminsto-

ne de saker som grundlagsutskottet räknar upp framgå.

På förordningsnivå är det möjligt att utfärda kompletterande och preciserande bestämmelser om uppgifterna i det berörda registret, förutsatt att man på grundval av lagtexten i tillräckligt hög grad kan utläsa innehållet i regleringen på förordningsnivå. Förvaltningsutskottet anser ändå att man bör eftersträva att redan på lagnivå så detaljerat som möjligt reglera de frågor som gäller skyddet för personuppgifter.

Grundlagsutskottets och förvaltningsutskottets policy när det gäller reglering av personregister och behandling av personuppgifter är vedertagen och måste beaktas också när man avser att införa dylika bestämmelser i speciallagstiftning och när man utvärderar bestämmelser i speciallagstiftning och överväger behovet att se över dem.

Dessutom bör det noteras att man för klarhets skull bör utsträcka den reglering som gäller utlämnande av uppgifter ur ett register inte bara till det personregister ur vilket uppgifter lämnas ut, utan också till det personregister till vilket uppgifterna ges.

Lagen om lagfarts- och inteckningsregister (353/1987) är från 1987, och betydande ändringar har senast gjorts genom lag 547/1995. I samband med den ändringen gjordes ingen bedömning av bestämmelserna om personuppgifter med avseende på skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är uppenbart att den gällande lagen inte till alla delar uppfyller de grundläggande kraven till följd av 10 § 1 mom. i grundlagen. Också av denna anledning bör man förhålla sig kritisk till det föreliggande lagförslaget.

I 41 § 1 mom. i personuppgiftslagen (523/1999) finns bestämmelser om hörande av dataombudsmannen vid beredningen av reformer av lagstiftning som gäller skydd av fri- och rättigheter vid behandlingen av personuppgifter. Företrädaren för dataombudsmannens byrå meddelade i samband med sakkunnigutfrågningen att ombudsmannen inte hade beretts tillfälle

att bli hörd när ärendet bereddes. Ombudsman-
nens företrädare gavs tillfälle att yttra sig över
lagstiftningspaketet först i samband med ut-
skottsbehandlingen.

Förvaltningsutskottet påpekar att man i lag-
förslagen och i samband med att de bereddes
grundligt borde ha analyserat frågor som gäller
skyddet för personuppgifter både med avseende
på grundlagen och för att beakta grundlagsut-
skottets och förvaltningsutskottets ställningsta-
ganden i övrigt.

2. Lagen om ändring av 21 § i lagen om lag- farts- och inteckningsregister

Den gällande lagen om lagfarts- och inteck-
ningsregister innehåller inga uttryckliga och kla-
ra bestämmelser om användningsändamålet för
de uppgifter som ingår i registret i fråga. Be-
stämmelser om registret finns också i 7 kap. i
jordabalken (540/1995), där man också finner
bestämmelser om uppgifter som ska antecknas i
registret. Jordabalken innehåller emellertid inga
bestämmelser om registrets användningsändamål.
Vidare finns bestämmelser om lagfarts- och
inteckningsregistret i lagen om ett fastighetsda-
tastsystem och anslutande informationstjänster
(453/2002). Detta innebär att det saknas adekva-
ta bestämmelser om användningsändamålet för
personuppgifterna i lagfarts- och inteckningsre-
gistret. Med beaktande av de olika författningar-
na framgår inte heller innehållet i registrets per-
sonuppgifter klart.

I 21 § 1 mom. föreslår regeringen en liten pre-
cisering av teknisk natur som utskottet anser sig
kunna omfatta.

I 21 § 2 mom. i det lagförslag som nu behand-
las föreslås det att lagfarts- och inteckningsre-
gisterföraren och inskrivningsmyndigheterna,
för upprätthållande av lagfarts- och intecknings-
registret och för informationstjänsterna samt för
behandlingen av inskrivningsärenden, ska ha rätt
att i elektronisk form få identifierings- och kon-
taktuppgifter om personer och sammanslutning-
ar samt uppgifter om deras handlingsbehörig-
het, behörighet och företrädare samt begräns-
ningar som gäller dessa från befolkningsdatasys-
temet, konkurs- och företagssaneringsregistret,

företags- och organisationsdatasystemet, han-
delsregistret och företagsinteckningsregistret
samt från andra motsvarande register som förs
av myndigheterna.

Lagfarts- och inteckningsregisterföraren samt
inskrivningsmyndigheterna kommer på grund-
val av en sådan ordalydelse att ha rätt att få upp-
gifter för synnerligen allmänt formulerade ändamål.
Upprätthållandet av lagfarts- och inteck-
ningsregistret har inte ett tillräckligt informa-
tionsvärde för att det ska gå att bedöma vad som
är ett godtagbart användningsändamål för regist-
rering av personuppgifter. Den breda definitionen
av användningsändamålet begränsas i viss
utsträckning av att lagförslaget anger vilka inne-
hållskomponenter som får överlämnas. Detta
rättar ändå inte till bristen, dvs. att användnings-
ändamålet inte anges på ett adekvat sätt.

Rätten att få uppgifter enligt 21 § 2 mom. av-
ses också gälla för informationstjänsterna. Ut-
skottet pekar på att denna rättighet enligt mo-
mentets ordalydelse avses gälla sådana uppgif-
ter i befolkningsdatasystemet, företags- och or-
ganisationsdatasystemet, handelsregistret och
företagsinteckningsregistret som är synnerligen
väsentliga med avseende på individens rättighe-
ter. Dessutom kan en allmän rättighet att få in-
formation för informationstjänsterna, dvs. för
aktivt utlämnande av uppgifter, också innebära
en urholkning av de begränsningar av skyddet av
personuppgifter och integritetsskyddet som gäl-
lar de nämnda specialregistren. Även här bör det
påpekas att propositionen inte innehåller en
adekvat analys av vad den föreslagna ordalydel-
sen innebär för skyddet av personuppgifter. I
detta avseende räcker det inte med att man i 21 §
2 mom. enligt uppgift avser informationstjänst
enligt ovan nämnda lag 453/2002.

Vidare är det föreslagna 21 § 2 mom. alltför
öppet i det avseendet att uppgifter också kan fås
från andra motsvarande, men inte namngivna,
register som förs av myndigheterna.

Utskottet föreslår följaktligen att 21 § 2 mom.
ska utgå ur lagförslaget.

Enligt 21 § 3 mom. i lagförslaget ska åtkomst-
uppgifter som gäller fastighetsöverlåtelser över-
föras till lagfarts- och inteckningsregistret på

grundval av köpvittnenas meddelanden. Bestämmelser om översändandet av köpvittnenas meddelanden och om vilka andra som kan meddela åtkomstuppgifter för inskrivning i lagfarts- och inteckningsregistret utfärdas genom förordning av statsrådet.

Utskottet noterar att regleringen avseende personuppgifter enligt momentet kommer att utfärdas på förordningsnivå. Dessutom framgår inte heller köpvittnesregistrets användningsändamål av lagförslaget. Utskottet föreslår att momentet ska formuleras så att de personuppgifter som ska anges i köpvittnenas meddelande framgår av lagen. Dessutom innehåller den formulering som utskottet föreslår ett omnämnande av köpvittnesregistret och dess användningsändamål.

Förvaltningsutskottet föreslår att 21 § 3 mom. ska ha följande lydelse: "Åtkomstuppgifter som gäller fastighetsöverlåtelse överförs till lagfarts- och inteckningsregistret på grundval av köpvittnenas meddelanden. *Meddelandet från köpvittnena skall ange identifierings- och kontaktuppgifterna för parterna i köpet samt de genom förordning av statsrådet närmare angivna uppgifter som enligt lag får föras in i registret och som gäller köpeobjektet och de faktorer som påverkar dess värde. I köpvittnesregistret anges de identifierings- och kontaktuppgifterna som behövs för att nå köpvittnena och utreda deras ställning som köpvittne. Genom förordning av statsrådet utfärdas också bestämmelser om hur köpvittnenas meddelanden skall översändas samt närmare bestämmelser om köpvittnesregistret.*"

3. Lagen om ändring av befolkningsdatalagen

Den ändring som regeringen föreslår i befolkningsdatalagen beror på den föreslagna ändringen av 20 § i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter. Eftersom dessa två lagförslag utgör en helhet och eftersom utskottet i det nedanstående föreslår att lagförslag 3 i propositionen ska förkastas föreslår utskottet följaktligen också att förslaget att ändra befolkningsdatalagen ska förkastas.

4. Lag om ändring av 20 § i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter

Enligt den föreslagna 20 § 1 mom. 3 punkten kan skatteförvaltningen utan hinder av sekretessskyldigheten på begäran till myndigheter som avses i lagen om registerförvaltningen (166/1996), för uppdatering och utlämnande av uppgifter i befolkningsdatasystemet, lämna ut ett stort antal uppgifter som är viktiga med tanke på skyddet av personuppgifter. Enligt den gällande lagen kan sådant utlämnande endast ske för kontroll av uppgifterna i befolkningsdatasystemet.

Enligt regeringens motivering har avsikten varit att göra det lättare att få kontakt med dödsbon i och med att uppgifter om dödsbonds kontaktpersoner införs i befolkningsdatasystemet.

Med hänvisning till sakkunnigutfrågningen anser förvaltningsutskottet att förslaget avseende möjligheten att lämna ut personuppgifter är vagt formulerat i lagförslaget. Dessutom innefattar möjligheten att lämna ut uppgifter som sedan sprids vidare en problematisk befogenhet, om man ser till ordalydelsen i lagförslaget. Dessutom vill utskottet uppmärksamma frågan om det användningsändamål som ingår i lagförslaget är godtagbart. Utskottet föreslår följaktligen att lagförslaget ska förkastas.

5. Regleringen av personuppgifter som gäller fastigheter

Enligt uppgift finns det bestämmelser om personuppgifter som gäller fastigheter i jordabalken, lagen om lagfarts- och inteckningsregister, fastighetsregisterlagen (392/1985), lagen om köpeskillingsregister över fastigheter (552/1980) och lagen om ett fastighetsdatasystem och anslutande informationstjänster.

Det har under sakkunnigutfrågningen påpekats för utskottet att i synnerhet förhållandet mellan de olika lagarnas bestämmelser om utlämnande av uppgifter är oklart. Därför är det svårt att få en helhetsbild av behandlingen av personuppgifter och andra uppgifter avseende fastigheter; det krävs en integrerad analys och en kartläggning av lagstiftningsbehovet.

Således förutsätter förvaltningsutskottet att regeringen ser till att det utförs en grundlig utvärdering av huruvida de gällande reglerna om registrering av fastighetsuppgifter, i synnerhet personuppgifter, är adekvata bland annat med avseende på skyddet för personuppgifter enligt grundlagens 10 § 1 mom. och med beaktande av grundlagsutskottets och förvaltningsutskottets ställningstaganden när det gäller lagstiftningen om personuppgifter.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att lagförslag 1 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

att lagförslag 2 och 3 förkastas och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av 21 § i lagen om lagfarts- och inteckningsregister

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen av den 27 mars 1987 om lagfarts- och inteckningsregister (353/1987) 21 § 1 och 3 mom., sådana de lyder i lag 547/1995, som följer:

21 §

(1 mom. som i RP)

(2 mom. utesl.)

Åtkomstuppgifter som gäller fastighetsöverlåtelser överförs till lagfarts- och inteckningsregistret på grundval av köpvittnenas meddelanden. Meddelandet från ett köpvittne skall ange identifierings- och kontaktuppgifterna för parterna i köpet samt de genom förordning av statsrådet närmare angivna uppgifter som enligt lag får föras in i registret och som gäller köpeobjek-

tet och faktorer som påverkar dess värde. I köpvittnesregistret antecknas de identifierings- och kontaktuppgifter som behövs för att nå köpvittnena och utreda deras ställning som köpvittne. Genom förordning av statsrådet utfärdas också bestämmelser om hur köpvittnenas meddelanden skall översändas samt närmare bestämmelser om köpvittnesregistret.

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att det görs en grundlig utvärdering av huruvida de gällande reglerna om registrering av fastighetsuppgifter, i synnerhet personuppgifter, är adekvat

bland annat med avseende på skyddet för personuppgifter enligt grundlagens 10 § 1 mom. och med beaktande av ställningstaganden av riksdagens grundlagsutskott och förvaltningsutskott när det gäller lagstiftningen om personuppgifter.

FvUB 19/2005 rd — RP 75/2005 rd

Helsingfors den 22 november 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent
Jyrki Kasvi /gröna
Esko Kurvinen /saml

Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Lauri Oinonen /cent
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.