

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 19/2005 vp

Hallituksen esitys eräksi kiinteistöjen omistajätietojen ajantasaisuutta parantaviksi säännöksiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä kesäkuuta 2005 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eräksi kiinteistöjen omistajätietojen ajantasaisuutta parantaviksi säännöksiksi (HE 75/2005 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Marjut Jokela, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen, sisäasiainministeriö

- ylitarkastaja Heikki Huhtiniemi, Tietosuoja-valtuutetun toimisto
- ylitarkastaja Taito von Konow, Verohallitus
- kehityspäällikkö Timo Salovaara, Väestötietokeskus
- henkikirjoittaja Heidi Rantatulkila, Suomen Henkikirjoittajayhdistys ry.
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
— valtiovarainministeriö
— kauppa- ja teollisuusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä annettuun lakiin, väestötietolakiin sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettuun lakiin. Ehdotetuilla säännöksillä parannetaan lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietojen ajantasaisuutta. Kaupanvahvistajan ilmoituksiin perustuvat saantotiedot saadaan julkisiksi nykyistä huomattavasti nopeammin, kun käyttöön otetaan sähköiset lomakkeet ja kun tiedonkulkua viranomaisten välillä yksinkertaistetaan. Kuolinpesien tavoitetta-

vuutta lisätään niin, että väestötietojärjestelmään otetaan verohallinnon tietoja kuolinpesän yhteyshenkilöstä. Tätä kautta tiedot voidaan siirtää edelleen muun muassa lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Kaupanvahvistajien ilmoituksia koskevat säännökset ehdotetaan kuitenkin saatettaviksi myöhemmin voimaan valtioneuvoston asetuksella.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

1. Yleisiä näkökohtia

Hallituksen esityksen tarkoituksena on parantaa lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietojen ajantasaisuutta. Lisäksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä annettuun lakiin (353/1987) ehdotetaan uutta sääntelyä, joka koskee tietojen luovutustarkoitusta, luovutustapaa ja rekisteritietojen saamista. Kuolinpesien tavoitettavuuden parantamiseksi hallituksen esityksen tavoitteena on, että väestötietojärjestelmään otetaan tietoja kuolinpesän yhteyshenkilöistä.

Yleisesti voidaan todeta, että hallituksen esitykseen sisältyvät kehittämispyrkimykset ovat sinänsä kannatettavia. Ehdotettua sääntelytapaa on kuitenkin pidettävä ongelmallisena henkilötietojen suojan kannalta.

Perustuslain 10 § turvaa yksityisyyden suojan perusoikeutena jokaiselle. Pykälän mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että tämän henkilötietojen suojaa koskevan perusoikeussäännöksen kannalta tärkeitä sääntelykohteita ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika henkilörekisterissä sekä rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla (esimerkiksi PeVL 14/1998 vp). Lailla sääntämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuden luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (PeVL 51/2002 vp).

Hallintovaliokunnan, jonka toimialaan henkilötietokysymykset kuuluvat, linjanvedot henkilötietojen käsittelyn sääntelystä vastaavat perustuslakivaliokunnan kantaa. Tämä käy ilmi muun muassa hallintovaliokunnan lausunnoista HaVL 16/1998 vp ja HaVL 19/1998 vp sekä hallintovaliokunnan mietinnöistä HaVM 25/1998 vp ja HaVM 26/1998 vp. Lain tasolla on ilmevä ai-

nakin perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainitut asiat.

Asetustasolla on mahdollista antaa rekisterin tietosisältöä täydentäviä ja tarkentavia säännöksiä, kunhan lakitekstin perusteella voidaan riittävästi päätellä asetuksen tasoisen sääntelyn sisältö. Hallintovaliokunta pitää kuitenkin asianmukaisena lähtökohtana pyrkimystä mahdollisimman yksityiskohtaisesti säätää henkilötietojen suojaan liittyvistä seikoista jo lain tasolla.

Perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan linjanvedot henkilörekistereiden ja henkilötietojen käsittelyn sääntelystä ovat vakiintuneet, ja ne on otettava huomioon myös silloin, kun tällaisia säännöksiä on tarkoitus sisällyttää erityislainsäädäntöön ja kun erityislainsäädännön säännöksiä ja niiden mahdollisia tarkistamistarpeita arvioidaan.

Lisäksi on huomattava, että selkeyden vuoksi rekisteristä luovutettavia tietoja koskeva sääntely on asianmukaista ulottaa sen henkilörekisteriin, josta tiedot luovutetaan, ohella myös siihen henkilörekisteriin, johon tiedot luovutetaan.

Vuonna 1987 säädettyyn lakiin lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä (353/1987) on viimeksi tehty merkittäviä muutoksia lailla 547/1995, jota säädettäessä ei ole arvioitu säännöksiä henkilötietojen perusoikeussuojan kannalta. Onkin ilmeistä, että voimassa oleva laki ei ainakaan kaikilta osin täytä niitä perusvaatimuksia, jotka johtuvat perustuslain 10 §:n 1 momentista. Tämänkin vuoksi käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen on syytä suhtautua kriittisesti.

Henkilötietolain (523/1999) 41 §:n 1 momentissa säädetään tietosuojavaltuutetun kuulemisesta valmisteltaessa lainsäädännöllisiä uudistuksia, jotka koskevat henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaamista henkilötietojen käsittelyssä. Asiantuntijakuulemisessa tietosuojavaltuutetun toimiston edustaja on ilmoittanut, ettei valtuutetulle ole varattu tilaisuutta tulla kuulluksi asian valmistelun aikana. Tietosuojavaltuutetun edustaja on voinut lausua käsiteltävänä ole-

vasta lainsäädäntöhankkeesta vasta valiokuntakäsittelyssä.

Hallintovaliokunta toteaa, että lakiehdotuksissa ja niiden valmistelussa olisi tullut perusteellisesti analysoida henkilötietojen suojaan liittyviä kysymyksiä sekä perustuslain että muutoinkin perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan kannanottojen huomioon ottamiseksi.

2. Laki lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä annetun lain 21 §:n muuttamisesta

Voimassa oleva laki lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä ei sisällä nimenomaista ja selkeää sääntelyä kyseiseen rekisteriin sisällytettävien henkilötietojen käyttötarkoituksesta. Rekisteristä on säännöksiä myös maakaaren (540/1995) 7 luvussa, jossa myös säännellään rekisteriin merkittävistä tiedoista. Maakaaren ei kuitenkaan sisälly rekisterin käyttötarkoitusta koskevaa säännöstä. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä säädetään lisäksi laissa kiinteistöjärjestelmästä ja siinä tuotettavasta tietopalvelusta (453/2002). Näin ollen lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin henkilötietojen käyttötarkoitus jää asianmukaisesti sääntelemättä. Eri säädökset huomioon ottaen myöskään rekisterin henkilötietojen tietosisältö ei ole selkeästi nähtävissä.

Hallituksen esityksessä 21 §:n 1 momenttiin ehdotetaan pientä, teknisluonteisena pidettävää täsmennystä, jonka hyväksymistä valiokunta katsoo voivansa puoltaa.

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin ylläpitämistä ja tietopalvelua sekä kirjaamisasian käsittelyä varten lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin pitäjällä ja kirjaamisviranomaisilla on oikeus saada sähköisessä muodossa henkilön tai yhteisön tunnistetietoja samoin kuin toimintakelpoisuutta, toimivaltaa ja edustamista sekä niiden rajoituksia koskevia tietoja väestötietojärjestelmästä, konkursiasiaihin rekisteristä, yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä, kaupparekisteristä ja yritys kiinnitysrekisteristä sekä muista vastaavista viranomaisen ylläpitämistä rekistereistä.

Momentin sanamuodon perusteella lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin pitäjällä ja kirjaamisvi-

ranomisilla olisi oikeus saada mainittuja tietoja varsin yleisesti määriteltyihin tarkoituksiin. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin ylläpitämisellä ei ole riittävää informaatioarvoa henkilötietojen rekisteröinnin hyväksyttävän käyttötarkoituksen arvioinnin kannalta. Käyttötarkoituksen väljää määrittelyä kaventaa jossain määrin se, että luovutettavat tietosisällöt on määritelty lakiehdotuksessa. Tämä ei kuitenkaan korvaa sääntelyyn sisältyvää puutetta käyttötarkoituksen asianmukaisesta määrittelystä.

Lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentin tietojen saantioikeus koskisi myös tietopalvelua. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tämä oikeus koskisi momentin sanamuodon perusteella yksilön oikeuksien kannalta varsin olennaisia tietoja väestötietojärjestelmässä, konkurssi-asiain rekisterissä, yritys- ja yhteisötietojärjestelmässä, kaupparekisterissä ja yritys kiinnitysrekisterissä. Yleisesti tietopalvelua — tietojen aktiivista luovuttamista — varten toteutettava tietojen saantioikeus saattaisi myös merkitä mainittuihin erityisrekistereihin kohdistuvien henkilötietojen suojan ja tietojen suojaan muutenkin liittyvien rajoitusten vesittymistä. Tässäkin kohdin on huomattava, että hallituksen esitys ei sisällä asianmukaista analyysiä ehdotetun sanamuodon merkityksestä henkilötietojen suojan kannalta. Tässä suhteessa ei ole riittävää, että saadun selvityksen mukaan 21 §:n 2 momentissa tarkoitetaan edellä mainitussa laissa 453/2002 ilmenevää tietopalvelua.

Lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentti on myös sillä tavoin liian avoin, että tietojen saantioikeus koskee myös muita vastaavia — erikseen nimeämättömiä — viranomaisen ylläpitämiä rekistereitä.

Valiokunta ehdottaakin lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentin poistamista lakiehdotuksesta.

Lakiehdotuksen 21 §:n 3 momentin mukaan kiinteistön luovutusta koskevat saantotiedot siirretään lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin kaupanvahvistajan ilmoituksista. Kaupanvahvistajan ilmoitusten toimittamisesta samoin kuin siitä, minkä muiden tahojen ilmoitusten perusteella saantotietoja voidaan kirjata lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin, säädetään asetuksella.

Valiokunta toteaa, että momentissa henkilö-tietojen sääntely jäisi asetuksen varaan. Myös-kään kaupanvahvistajarekisterin käyttötarkoitus ei ilmene lakiehdotuksesta. Valiokunta ehdottaa momentin muotoilemista niin, että siitä ilmene-vät kaupanvahvistajan ilmoitukseen merkittävät henkilötiedot. Lisäksi valiokunnan ehdottamaan muotoiluun sisältyy maininta kaupanvahvistaja-rekisteristä ja sen käyttötarkoituksesta.

Valiokunnan ehdottamassa muodossa lakiehdotuksen 21 §:n 3 momentti kuuluu seuraavasti: "Kiinteistön luovutusta koskevat saantotiedot siirretään lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin kau-panvahvistajan ilmoituksista. *Kaupanhahvistajan ilmoitukseen on merkittävä kaupan osapuol-ten tunniste- ja yhteystiedot sekä sellaiset valtio-neuvoston asetuksella tarkemmin määriteltävät tiedot kaupan kohteesta ja sen arvoon vaikutta-vista seikoista, jotka lain mukaan saadaan tal-lettaa rekisteriin. Kaupanhahvistajarekisteriin merkitään kaupanhahvistajien tavoittamista ja henkilön aseman selvittämistä kaupanhahvista-jana koskevat tarpeelliset tunniste- ja yhteystie-dot. Valtioneuvoston asetuksella säädetään myös kaupanhahvistajan ilmoituksen toimitta-mistavasta sekä tarkemmin kaupanhahvistajare-kisteristä.*"

3. Laki väestötietolain muuttamisesta

Hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus väestö-tietolain muuttamisesta liittyy lakiehdotukseen verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 20 §:n muuttamisesta. Koska la-kiehdotukset koskevat samaa asiakokonaisuutta ja koska valiokunta on jäljempänä ehdottanut hallituksen esitykseen sisältyvän kolmannen la-kiehdotuksen hylkäämistä, valiokunta ehdottaa myös väestötietolain muuttamista koskevan la-kiehdotuksen hylkäämistä.

4. Laki verotustietojen julkisuudesta ja salas-sapidosta annetun lain 20 §:n muuttamisesta

Lakiehdotuksen 20 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan verohallinto voi salassapitovelvollisuu-den estämättä antaa pyynnöstä rekisterihallinto-laissa (166/1996) tarkoitetuille viranomaisille väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitämistä ja

luovuttamista varten lukuisan määrän henkilö-tietojen suojan kannalta merkittäviä tietoja. Voi-massa olevan lain mukaan tällainen tietojen luo-vuttaminen voisi tapahtua vain väestötietojärjes-telmän tietojen tarkistamista varten.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena on ollut parantaa kuolinpesien ta-voitettavuutta niin, että väestötietojärjestelmään otetaan tietoja kuolinpesien yhteyshenkilöistä.

Asiantuntijakuulemisessa lausuttuun viitaten hallintovaliokunta katsoo, että henkilötietojen luovutusmahdollisuutta koskeva ehdotus on määritelty lakiehdotuksessa väljästi. Lisäksi la-kiehdotuksen sanamuodon perusteella tietojen luovuttaminen niiden edelleen luovuttamista varten sisältää ongelmallisen toimivaltuuden. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota kysy-mykseen lakiehdotukseen sisältyvän käyttötar-koituksen hyväksyttävyydestä. Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen hylkäämistä.

5. Kiinteistöjä koskevien henkilötietojen sään-telystä

Kiinteistöjä koskevista henkilötiedoista sääde-tään saadun selvityksen mukaan maakaaressa, lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä annetussa lais-sa, kiinteistörekisterilaissa (392/1985), laissa kiinteistöjen kauppahintarekisteristä (552/1980) sekä laissa kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta.

Asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huo-miota on kiinnitetty siihen, että erityisesti tieto-jen luovuttamista koskevien eri laeissa olevien säännösten suhde jää epäselväksi. Kokonaiskä-sityksen saaminen kiinteistöjä koskevien henki-lötietojen ja muiden tietojen käsittelystä on sen vuoksi hankalaa ja vaatii kokonaisvaltaista ana-lysointia ja lainsäädäntötarpeiden kartoittamis-ta.

Hallintovaliokunta edellyttääkin hallituksen huolehtivan siitä, että perusteellisesti arvioi-daan kiinteistöjä koskevien erityisesti henkilö-tietojen rekisteröinnin nykyisen sääntelyn asian-mukaisuutta muun muassa perustuslain 10 §:n 1 momentin henkilötietojen suojan näkökulmasta ja ottaen huomioon henkilötietojen lailla säätä-

mistä koskevat eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan kannanotot.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset),

että 2. ja 3. lakiehdotus hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä annetun lain 21 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä 27 päivänä maaliskuuta 1987 annetun lain (353/1987) 21 §:n 1 ja 3 momentti, sellaisena kuin ne ovat laissa 547/1995, seuraavasti:

21 §

(1 mom. kuten HE)

(2 mom. poist.)

Kiinteistön luovutusta koskevat saantotiedot siirretään lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin kaupanvahvistajien ilmoituksista. *Kaupanvahvistajan ilmoitukseen on merkittävä kaupan osapuolten tunniste- ja yhteystiedot sekä sellaiset valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määriteltävät tiedot kaupan kohteesta ja sen arvoon vaikuttavista seikoista, jotka lain mukaan saadaan tal-*

lettaa rekisteriin. Kaupanvahvistajarekisteriin merkitään kaupanvahvistajien tavoittamista ja henkilön aseman selvittämistä kaupanvahvistajana koskevat tarpeelliset tunniste- ja yhteystiedot. Valtioneuvoston asetuksella säädetään myös kaupanvahvistajan ilmoituksen toimittamistavasta sekä tarkemmin kaupanvahvistajarekisteristä.

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että perusteellisesti arvioidaan kiinteistöjä koskevien erityisesti henkilötietojen rekisteröinnin nykyisen sääntelyn asianmukaisuutta

muun muassa perustuslain 10 §:n 1 momentin henkilötietojen suojan näkökulmasta ja ottaen huomioon henkilötietojen lailla säätämistä koskevat eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan kannanotot.

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Nils-Anders Granvik /r
Lasse Hautala /kesk
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /kesk
Jyrki Kasvi /vihr
Esko Kurvinen /kok

Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Lauri Oinonen /kesk
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /kesk
Ahti Vielma /kok
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.