



3.5.2018

YM64/04/2018

Maa- ja metsätalousministeriö

Viite
Hänvisning Lausuntopyyntö 23.3.2018 hallituksen esitysluonnoksesta huoneistotietojärjestelmää koskevaksi
lainsäädännöksi 1463/01.01/2016

Asia
Ärende Lausunto

Maa- ja metsätalousministeriö pyytää lausuntoa Sähköisen asunto-osakerekisterin toteuttaminen –lainsäädäntöryhmässä (dnro MMM045:00/2016) ja maa- ja metsätalousministeriössä valmisteltuun ehdotukseen huoneistotietojärjestelmästä ja ensimmäisessä vaiheessa toteutettavasta osasta, osakehuoneistorekisteristä.

Lainvalmistelutyössä on päädytty ratkaisuun, jossa ensi vaiheessa toteutetaan omistuksen ja panttauksen kirjausta varten asunto-osakerekisteri sekä hallintakohderekisteri viranomaisten tiettyjen, asunto-osakeyhtiöitä ja hallintakohteita koskevien tietojen yhdistämiseksi.

Ympäristöministeriö korostaa järjestelmän käyttöalaa laajentavan jatkovalmistelun merkittävyyttä rekisterin tuottavuushyötyjen realisoimiseksi. Valmistelutyö osoittaa, että huoneistotietojärjestelmän tuottavuushyöty on merkittävä. Hyödyt ovat kuitenkin vahvasti sidoksissa siihen, että ASREK toteutetaan yleistettävillä ja yhteentoimivilla rakenteilla osana rakennetun ympäristön tiedonhallintaa. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan merkittävä osa hyödyistä voi jäädä toteutumatta ilman tätä yhteentoimivuutta. Tästä syystä ministeriö ei näe mahdollisena rajata hanketta toteutusvaiheessa ministeriryhmässä käsiteltyä suppeammaksi.

Ympäristöministeriön näkökulmasta pysyviä ja keskeisiä linjauksia ASREK-hankkeelle on se, että ASREKissa käsitellään kaikkia asumisen hallintamuotoja, asunto-osakeyhtiöt ensivaiheessa. ASREKissa tehtävät asuinrakennuksia koskevat tietorakenteet toteutetaan niin, että ne ovat relevanteilta osin yhteentoimivia muuta rakennuskantaa koskevien tietorakenteiden kanssa. ASREKissa oleviin osakehallinnan tietoihin tulee voida liittää hallinnan kohteena olevan rakennuksen tietoja, kuten rakennuksen sijaintia sekä teknisiä ja muita rakennuksen arvoon merkittävästi vaikuttavia tekijöitä ASREK:n kannalta tarpeellisessa määrin.

ASREK osana rakennetun ympäristön tiedonhallintaa

ASREK on yksi viidestä digikärkihankkeesta, joissa tuotetaan osia rakennetun ympäristön tiedonhallinnan kokonaisuuteen. ASREK koskee asumiseen liittyviä rakennuksia, ja sen

ratkaisut ovat monissa kohdin sidoksissa muiden kehittämishankkeiden ratkaisuihin. Nämä viisi kärkihanketta ovat:

- Asunto-osakerekisteri ASREK,
- Kiinteistö- ja rakentamisalan digitalisaatio KIRA-digi,
- Yhteisen tiedon hallinta YTI,
- Luvat ja valvonta
- Paikkatietoalusta osahankkeineen.

Lisäksi kokonaisuuteen liittyy digikärkihankkeiden ulkopuolelta mm. taloushallinnon sähköistämisen TALTIO-hanke.

Sähköinen vaihdanta ja vakuudenhallinta keskiössä - hyödyt tulevat laajasta kokonaisuudesta

Työn lähtökohdaksi päätettiin (strategisen ohjausryhmän linjaukset 10.6.2016), että ASREK:in tulisi käsittää myös muilla kuin osakeomistukseen perustuvalla hallintaperusteilla hallittavia asuntoja. Asuinhuoneistojen lisäksi tulee selvittää, mitä muita tiloja olisi perusteltua käsitellä ASREK-kokonaisuudessa. Tällaisia voisivat olla mm. asunto-osakeyhtiön kuuluvat osakkeilla hallittavat liikehuoneistot. Todettiin myös, että hanke tulee nähdä sisällöltään huomattavasti laajempaan kuin vain asunto-osakekirjojen sähköistämisenä, vaikka hanke ensivaiheessa fokuoituinkin asunto-osakeyhtiöitä, osakehuoneistoja ja osakeomistusta koskeviin tietoihin. Tältä laajalta pohjalta toteutettiin mm. kokonaisuuden arkkitehtuurityö.

Ympäristöministeriö on alusta alkaen pitänyt tärkeänä, että ASREK:in valmistelutyössä tehtävät rakennustiedon rakenteeseen ja tietovirtoihin liittyvät ratkaisut on sovittava rakennetun ympäristön tiedonhallinnan kokonaisuuteen ja niiden on oltava yhteentoimivia muuta rakennuskantaa koskevia tietojen kanssa. Tämä tavoite on digikärkihankkeiden nopean aikataulun ja tavoitteiden osiutumisen vuoksi entistä tärkeämpi.

Taloudellisen arvon pohjana sijainti ja rakennuksen ominaisuudet

Sijainnin lisäksi rakennuksen tekniset ominaisuudet, korjaushistoria ja mm. kulttuurihistorialliset ominaispiirteet vaikuttavat ratkaisevasti kohteen taloudelliseen arvoon. Tästä syystä pankkisektori on pitänyt tärkeänä saada ASREK:in osaketietoihin liittyen myös rakennuksen keskeiset tiedot vakuusmäärittelyn pohjaksi. Tämä on myös ympäristöministeriön näkemys. Minimisisältönä voi pitää isännöitsijätodistuksen tietoja.

ASREK:in ratkaisut liittyvät saumattomasti rakennuksen ydintietosisällön määrittelyyn, itse ydintietosisältö on riippumaton rakennuksen hallintamuodosta. KIRA-digissä on valmisteltu ydintietosisällön määrittystä yhteistyössä nykyisiä rekisteritietojen ylläpitotahoja tulosohjaavien valtiovarainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Tavoitteena on käydä läpi julkisen sektorin roolitus rakennustiedon ylläpidossa.

Rakennetun ympäristön tiedonhallinnan kannalta on keskeistä, että rakennuksen tietoja ei ASREK:ssa tuoteta päällekkäisenä työnä tai erityisiä tiedonsiirtoja edellyttäen, vaan järjestelmä rakennetaan lukemaan rakennuksen tiedot niistä vastaavilta tahoilta julkisen hallinnon digiperiaatteiden mukaisesti. Ympäristöministeriöllä on tietohallintolain mukainen toimialan yhteentoimivuuden ohjausvastuu, siten ministeriön rooli määrittästyössä on tärkeä.

Digitalisaation tavoitteita ja hyötyjä

Hankkeen tavoitteena on prosessien digitalisoimisen mahdollistaminen. Samalla perustetaan uusi julkinen perusrekisteri.

Digitalisoinnilla on etuja myös tavalliselle osakkeen omistajalle (mm. osakkeen säilytysvastuusta luopuminen ja osakkeiden kauppaa koskevan asioinnin yksinkertaistuminen). Lisäksi taloyhtiön hallinnointi helpottuu ja taloyhtiötä koskevia tietojen saa nykyistä paremmin. Omistajalla on omien tietojen tarkistamisoikeus maksutta.

Hallituksen esityksessä on tuotu esille kansallisten digiperiaatteiden edistäminen, mm. tieto kysytään vain kerran kansalaiselta, tiedot ovat yhdisteltävissä eri tietojärjestelmien välillä ja työnjako on selkeä. Lisäksi tietopalvelu edistää vaihdantaa ja helpottaa vakuuskäyttöä, kun tarvitseva saa osakkeen arvoa koskevaa ajantasaista tietoa helposti. Järjestelmä tuo julkisen luotettavuuden vuoksi mukanaan vaihdantaa ja mm. houkuttelee lisää ulkomaalaisia ostajaehdokkaita, koska kyseessä on viranomaisen luotettava rekisteri ja siihen liittyvä vahingonkorvausvastuu.

Uuden rekisterin tietoja saa tietopalvelussa yhdistellä esim. muissa rekistereissä oleviin huoneiston ominaisuuksia koskeviin tietoihin ”yhden luukun palveluidean” mukaisesti. Perusteluissa on laajasti käsitelty muun muassa sähköistä asiointia ainoana vaihtoehtona ja sen edellytyksiä yhdenvertaisuuden näkökulmasta sekä henkilötietojen suojan asettamia vaatimuksia.

Tietosuojakysymykset

Uuden lain nojalla erilaisia rekisteritietoja yhdistetään huoneistotietojärjestelmään ja sen tietopalvelun kautta luovutettavaksi eteenpäin. Osa on vahvan julkisen luotettavuuden omaavia tietoja, joihin liittyy välittömiä oikeusvaikutuksia ja vilpittömän mielen suoja. Osa merkinnöistä ei sisältäisi vastaavaa oikeudellista statusta. Olisi hyvä kuvata, miten tietojen erilainen laatu tulee ilmi rekisteriä selaavalle asiakkaalle.

Ehdotettava laki on yksi ensimmäisistä eri rekisteritietoja yhdistävistä ja tietopalvelun luovista laeista tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojayleislain voimaantulon kynnyksellä. Olisikin hyvä kuvata normaalia laajemmin kokonaisuutta ainakin seuraavista näkökulmista (suurin osa asioista linkittyy henkilötiedon käsittelyyn):

- Ovatko yhdisteltävät, yleisölle ja toimijoille jaeltavat tiedot millaisella ”näkyellä” tietopalveluissa, eli onko näkyvässä sekaisin erilaisen julkisen luotettavuuden omaavaa tietoa tai laadultaan eritasoista tietoa (ajantasaisuus, virheettömyys yms.) Miten lukija ymmärtää erilaatuisten tietojen luonteen ja oikeudelliset erot?
- Mitkä ovat muista rekistereistä saatujen tietojen luovutussäännöt tietopalvelun kautta? Tässä laissa (1. lakiehdotus) tiedon luovuttajana ja luovutuksen harkitsijana toimii aina Maanmittauslaitos. Olisi hyvä selvittää, millä logiikalla tietojen luovutustasian päättävä Maanmittauslaitos ratkaisee asian, pitääkö sen lukea rinnan ja tulkiten useampia lakeja vai onko asia säännelty tässä laissa kansallisesti ”tyhjentävästi”.
- Miltä osin tällä lailla (1. lakiehdotus, huoneistotietojärjestelmälaki) perustettujen rekistereiden katsotaan sisältävän henkilötietoja, joiden käsittelyssä on noudatettava myös EU:n tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää kansallista yleislakia. Ympäristöministeriön näkökulmasta olisi erityisen hyödyllistä käsitellä kiinteistöihin, rakennuksiin ja ympäristöä koskeviin tietoihin liittyviä kysymyksiä henkilötie-

tonäkökulmasta ja saada näin eduskunnan valiokuntienkin perusteltuja näkemyksiä. Mikä on henkilötiedon käsitteen laajuus tällaisen tietoja yhdistelevän rekisterin tilanteessa? Tietojen yhdisteltävyys nimittäin aiheuttaa usein myös henkilön nimen ja henkilötunnuksen linkittymisen "lähtökohtaisesti ei-henkilötietoon", eli tietoon, jossa näitä tunnuksia ei alun perin ollut. Esimerkiksi 19 §:n 3 momentin perusteissa tuodaan esille, että kiinteistöä, rakennusta ja huoneistoa koskevia sijaintitietoja voidaan viedä julkisille verkkosivuille, kunhan tietoja ei voida välittömästi tai välillisesti henkilöön. Usein sijaintitiedon avulla on selvitettävissä kiinteistöllä tai rakennuksessa asuva henkilö, joten herää kysymys, voiko yksityisten omistamien osakkeiden tietoja tämän sanamuodon perusteella lainkaan viedä internettiin.

Vaikka henkilötietojen käsittelyn sääntelyn lähteet ovat tietosuoja-asetus ja kansallinen yleislaki, olisi perusteluissa hyvä kuvata, miten näiden säännösten tärkeimmät velvoitteet toteutuvat uuden rekisterin hallinnassa ja erityisesti siihen liittyvässä tietopalveluissa. Jos lukee perustuslakivaliokunnan lausunnot 1 ja 2/2018, tulee sellainen vaikutelma, että nyt tarvitaan kattavia perusteluita hallituksen esityksiin tämän suhteen.

Perusteluissa olisi hyvä kuvata esim. rekisteröityjen oikeuksien käytön peruseriaatteet ja rekisterinpitäjän yleisten velvollisuuksien, kuten oletusarvoisen tietosuojan toteutuminen. Luodaanko tällä lailla esimerkiksi oikeus muussa yhteydessä kerätyn henkilötiedon ns. toissijaiseen käyttöön ja luovuttamiseen (käsittely tapahtuu muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty).

Lisäksi olisi hyvä kirjoittaa auki, sisältyykö rekistereihin tai voiko niihin sisältyä ns. arkaluonteisia tietoja muutoinkin, kuin mitä 1. lakiehdotuksen 17 §:n ja 19 §:n perusteluissa on tuotu esille. Jos ei, tämä olisi hyvä todeta.

Oikeus *käsitellä* tietoja tarkoittaa tietosuoja-asetuksen käsitteistöissä kaikkia käsittelyn muotoja, kuten keräämistä, muokkaamista tai luovuttamista. Tämä on hyvä ottaa huomioon, kun lailla säädetään oikeudesta käsittelyyn rajaamalla tarkemmin, mitä käsittelyn muotoja tarkoitetaan (esim. em. 17 §).

Sivun 36 perusteluissa on mainittu ratkaisujen automatisointi. Tämä asia tulisi ehkä nostaa esille perustuslakiperusteluissa, sillä tietosuoja-asetuksessa on nimenomaisia vaatimuksia automaattiratkaisuille, jos kyse on henkilöä koskevasta päätöksenteosta. Tulisi pohtia, onko tässä kyseessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu automaattinen ratkaisutoiminta ja mitä vaatimuksia sille perustuslainakin näkökulmasta asetetaan. (Ks. Tietosuoja-asetus 22 artikla: Rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi ---)

Muuta huomioitavaa

Huoneistotietojärjestelmälain 11 §:ssä säädettäisiin tietojen virheiden korjaamisesta osakehuoneistorekisterin osalta. Voisi pohtia, tarvitaanko vastaavanlainen säännös myös hallintakohderekisterin tietojen korjaamisesta.

Maanmittauslaitoksen oikeus salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyyn tulisi avata tarkemmin – mitä tietoja, mistä syystä ja kuinka laajamittaisesti käsitellään. 19 §:n pykäläviittausten perusteella asia ei aukene selvästi. Voiko laitos päättää esimerkiksi salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta siltäkin osin, kun tiedot on saatu toisten viranomaisten rekistereistä?

Perusteluteksti sisältää hajanaisia huomioita maksuttomuudesta (omien tietojen tarkastelu omistajille olisi maksutonta, s. 18, omien omistus- ja panttaustietojen tarkastaminen olisi maksutonta, s. 26, yhtiön hallinnon hoitamiseksi tarpeellisten huoneistotietojärjestelmän tietojen saanti olisi yhtiölle maksutonta, s. 43). Jatkovalmistelussa voitaisiin arvioida, tulisiko maksupolitiikkaa (mitkä palvelusuoritteet ovat maksullisia, millä perusteella maksu määräytyy, miten palveluiden tuottamisen kustannukset jaetaan) kuvata tarkemmin jo hallituksen esityksessä, vai jääkö se kokonaan yleisen maksuperustelain ja maa- ja metsätalousministeriön asetuksen varaan ja asetuksen antovaiheessa kuvattavaksi ja päätettäväksi.

Hallituksen esityksen perusteluissa olisi hyvä lyhyesti verrata asunto-osakerekisterin eroja ja yhtäläisyyksiä kiinteistötietojärjestelmän kirjausosaan ja tuoda esille, miten ja miksi on päädytty poikkeaviin ratkaisuihin verrattuna olemassa olevaan kiinteistöjen omistusoikeuden kirjaamiseen ja panttikirjojen myöntämiseen. Vertailu toisi liittymäkohdan olemassa olevaan järjestelmään ja selventäisi uuden rekisterin käyttöä. Erityisesti huolen aiheena on, ymmärtävätkö ihmiset, että ASREKissa eräiden saantoa koskevien rekisterimerkintöjen julkinen luotettavuus ja oikeuksia luova vaikutus syntyy, vaikka saannon oikeellisuutta ei tutkita vastaavasti kuin kiinteistökaupassa lainhuutoa myönnettäessä.

Ylijohtaja



Helena Säteri

Lainsäädäntöneuvos



Jaana Junnila