Olli Mäenpää
17.5.2024

Lakivaliokunnalle

**Hallituksen esitys (HE 24/2024 vp)**

***Automaattisen ratkaisumenettelyn käyttäminen maakaaren mukaisessa menettelyssä***

Viranomaisen automaattisessa päätöksenteossa sovelletaan samaa menettelysääntelyä ja aineellista lainsäädäntöä kuin muussakin ratkaisutoiminnassa. Myös automaattista päätöksentekomenettelyä koskevan sääntelyn peruslaki on hallintolaki.

Hallintolain 53 e §:n 2 momentin mukaan viranomainen voi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka edellyttävät tapauskohtaista harkintaa, tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut. Automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on hallintolain f §:n sisältämän oikeussuojaedellytyksen mukaan, että luonnollinen henkilö, johon ratkaisu on kohdistettu, voi kaikilta osin vaatia siihen oikaisua maksutta 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai siihen rinnastuvalla vaatimuksella, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa.

Kirjaamisasian käsittelyssä tehtyä ratkaisua koskevan tiedon merkitsemistä viranomaisen rekisteriin ei yleensä voida pitää viranomaisen toimena, joka edellyttäisi kyseisessä hallintolain säännöksessä tarkoitettua tapauskohtaista harkintaa. Automaattinen ratkaisumenettely on siten hallintolaissa säädetyissä puitteissa sovellettavissa myös esityksen kohteena olevaan maakaaren 7 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetun tiedon merkitsemiseen lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin muun viranomaisen ilmoituksen perusteella. Tällaiseen menettelyyn kohdistuu edellä mainittu oikeus tehdä oikaisuvaatimus.

Maanmittauslaitos käyttää perustelujen mukaan jo nyt automaattista päätöksentekoa sellaisissa ennalta tunnistetuissa tyyppitapauksissa, joissa asian lopputulokseen ei arvioida olevan vaikutusta sillä, tekeekö ratkaisun virkailija vai automaatio. Hallintolaki ei estä tällaisen automaattisen ratkaisuntekomenettelyn jatkamista.

***Poikkeus automaattisen päätöksenteon oikaisuvaatimusedellytyksestä***

*Ehdotettu poikkeaminen oikeudesta tehdä oikaisuvaatimus*

Hallituksen esityksen mukaan maakaaren 6 lukuun lisättäisiin uusi 9 a §, joka määrittelisi edellytykset poiketa oikeudesta oikaisuvaatimuksen tekemiseen kirjaamisasiaa automaattisesti käsiteltäessä. Ehdotettu säännös määrittelisi tilanteet, joissa voitaisiin poiketa hallintolain 59 f §:n oikeussuojaedellytystä koskevasta säännöksestä.

Ehdotetun poikkeussäännöksen tarkoituksena olisi perustelujen mukaan täsmentää automaattisen päätöksenteon edellytyksiä kirjaamisviranomaisen toiminnassa sekä mahdollistaa automaattisen päätöksenteon käyttäminen muissakin maakaaren ja huoneistotietojärjestelmästä annetun lain mukaisissa kirjaamisasioissa. Sen yleiseksi perusteluksi viitataan ”kirjaamismenettelyn luonteeseen ja lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin kirjaamiseen erityiseen merkitykseen kiinteistönvaihdannan kannalta” (s. 97). Poikkeusta pidetään lisäksi tarkoituksenmukaisena ja kustannuksia säästävänä.

*Oikaisuvaatimusedellytyksen perusteet*

Myös maakaaren mukaisessa hallintomenettelyssä sovellettavan hallintolain 59 f §:n 1 momentin mukaan automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että luonnollinen henkilö, johon ratkaisu on kohdistettu, voi kaikilta osin vaatia siihen oikaisua maksutta oikaisuvaatimuksella, joka tehdään samalle viranomaiselle. Oikaisuvaatimusoikeutta edellyttävään säännöksen taustalla on yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohta, joka edellyttää, että jäsenvaltion lainsäädännössä on vahvistettava asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen mukaan tällainen tietosuoja-asetuksen edellyttämä asianmukainen suojatoimi olisi ainakin oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen. Hallintolain 7 a luvussa määritelty oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen on tarkoitettu tietosuojaoikeudelliseksi suojatoimeksi, joka täyttää tämän tietosuoja-asetukseen perustuvan vaatimuksen (HE 145/2022 vp, s. 101-103). Oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on lisäksi toteuttaa myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita, ja se voi muodostaa asiallisesti osan hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuudesta (PeVL 88/2022 vp, kappale 9).

Vaikka hallintolaista voidaan poiketa laintasoisella erityissäännöksellä, tällaisen sääntelyn on sopeuduttava perusoikeutena turvattujen oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden vaatimuksiin. Arvioitavan sääntelyn kannalta merkityksellistä on lisäksi tietosuojan ja omaisuuden perusoikeussuojan vaatimusten huomioon ottaminen.

*Ehdotettu 9 a §:n 1 momentin 1) kohta*

Oikaisuvaatimusedellytystä ei ehdotetun 9 a §:n 1 momentin 1) kohdan mukaan sovellettaisi, jos ratkaisu automaattisessa menettelyssä ”tehdään hakijan vaatimuksen mukaisesti”, ja muu asiaan osallinen ei vastusta hakijan asian ratkaisemista hakijan vaatimuksen mukaisesti. Ehdotettu säännös vastaisi asiallisesti hallintolain 59 f §:n 2 momentissa säädettyä poikkeusta, jonka mukaan oikaisuvaatimusvaatimusedellytys ei koske tilannetta, jossa automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista.

Ehdotettu säännös on lisäksi hallintolain säännöstä jonkin verran tiukempi ja oikeusturvaa vahvistavampi. Ehdotettu sääntely mukautuu tältä osin hallintolaissa

säädettyyn perusratkaisuun. Se ei ole ongelmallinen yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämien suojatoimien, hyvän hallinnon takeiden tai oikeusturvan vaatimusten.

*Ehdotettu 9 a §:n 1 momentin 2) kohta*

Ehdotetun 9 a §:n 1 momentin 2) kohta laajentaisi oikaisuvaatimusedellytystä koskevan poikkeuksen soveltamisen maakaaren 7 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetun tiedon merkitsemiseen lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin muun viranomaisen ilmoituksen perusteella. Tällaiset tiedot kohdistuvat merkittävinä pidettäviin yksityisoikeudellisiin oikeuksiin, joita ovat muun muassa tiedot panttioikeudesta, vallintarajoituksista ja kiinteistöön kohdistuvista oikeuksista ja rasituksista. Niiden kirjaaminen rekisteriin saa aikaan kirjaamisen oikeusvaikutukset omistus- ja hallintaoikeuksiin sekä maakaaren 7 luvun 3 §:ssä määritellyn julkisuusvaikutuksen.

Ehdotettu säännös laajentaisi hallintolain 59 f:ssä säädettyä huolellisen harkinnan ja monipuoliseen oikeudelliseen arvioinnin perusteella säädettyä poikkeusmahdollisuutta yksityisen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden kannalta potentiaalisesti merkittävällä ja ongelmalliseksi arvioitavalla tavalla. Poikkeukselle on esitetty lähinnä yleisen tietosuoja-asetuksen tulkintaan liittyviä perusteluja (erityisesti s. 46-50), jotka ovat sinänsä huomion arvoisia, mutta joita ei kuitenkaan kaikilta osin voi pitää erityisen vakuuttavina.

Oikaisuvaatimusta koskevan poikkeusmahdollisuuden laajentamisella voisi olla heikentävää vaikutusta etenkin perusoikeutena turvatun omistus- ja hallintaoikeuden (PL 15 §) määräytymisen perusteisiin. Lisäksi se olisi ongelmallinen yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämien suojatoimien ja niihin perustuvan henkilötietojen suojan (PL 10.1 §) sekä hyvän hallinnon takeiden ja oikeusturvan vaatimusten (PL 21 §) kannalta. Näihin perusoikeuksiin liittyviä keskeisiä näkökohtia ei ole riittävästi otettu huomioon esityksen perusteluissa, ja ehdotettuun poikkeukseen sisältyy niiden kannalta ongelmallisia piirteitä.

Ehdotettu poikkeus hallintolaissa säädetystä oikaisuvaatimusedellytyksestä koskisi lisäksi muun viranomaisen ilmoituksen perusteella tehtyä rekisterimerkintää. Koska muuta viranomaista ja sen tekemää ilmoitusta tai ei säännösehdotuksessa tarkemmin määritellä, myös poikkeuksen soveltamisala muodostuisi tulkinnanvaraiseksi ja väljäksi.

***Korjaamismenettely***

Asiavirheen korjaamista koskevaan maakaaren 8 luvun 1 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan asiavirheen johdosta lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin kirjatun luovutuksensaajan tai oikeudenhaltijan vahingoksi edellyttää, että tämä suostuu virheen korjaamiseen. Suostumusta ei kuitenkaan säännösehdotuksen mukaan tarvittaisi, jos virhe on ilmeinen.

Suostumusedellytystä koskeva säännösehdotus rajoittaisi hallintolain 50 §:ään sisältyvää suostumusedellytystä, jonka mukaan ”Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.” Ehdotetun säännöksen mukaan myös viranomaisen omasta menettelystä aiheutunut ilmeinen asiavirhe olisi korjattavissa ilman asianosaisen suostumusta, vaikka se tehtäisiin luovutuksensaajan tai oikeudenhaltijan vahingoksi.

Ehdotus merkitsisi, että viranomainen voisi korjata ilman luovutuksensaajan tai oikeudenhaltijan suostumusta myös tämän vahingoksi asiavirheen, joka on aiheutunut siitä, että viranomainen on selvittänyt asiaa selvästi virheellisesti tai puutteellisesti tai soveltanut lakia ilmeisen väärin. Viranomaisen selvitysvelvollisuuden laiminlyönnistä tai ilmeisen väärästä lain soveltamisesta aiheutuva vahinko voitaisiin siten suoraan lain nojalla siirtää yksityisen asianosaisen vahingoksi. Tätä ehdotuksen oikeusvaikutusta voidaan pitää kyseenalaisena perustuslain 21 §:ssä turvatun asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon takeiden kannalta.

Myös hallintolain 6 §:ssä ilmaistu hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva luottamuksensuojan periaate rajoittaa edunsuovien hallintopäätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Yksityisen tulee voida luottaa tällaisen päätöksen pysyvyyteen (HE 72/2002 vp, s. 56, PeVL 25/2013 vp, s. 3).

Ehdotetulle viranomaisen ilmeisen virheellistä päätöksentekoa koskevan vastuun siirtämiselle yksityiselle asianosaiselle ei ole esitetty painavia tai muutenkaan vakuuttavia perusteita. Ehdotus myös kaventaisi luovutuksensaajan ja oikeudenhaltijan menettelyllistä oikeusturvaa ja luottamuksen suojaa. Tätä arviota ei vastuun siirron perusteiden kannalta olennaisesti muuta se, että asianosainen voisi valittaa kirjaamisviranomaisen korjaamispäätöksestä maaoikeuteen.

Pykälään lisättäväksi ehdotetun 3 momentin mukaan ”Jos korjaaminen heikentää muun kuin 2 momentissa tarkoitetun luovutuksensaajan tai oikeudenhaltijan oikeutta, asiavirheen saa korjata vain tämän suostumuksella.” Suostumusedellytystä voidaan myös tässä yhteydessä pitää välttämättömänä. Säännösehdotus vaikuttaa kuitenkin oikeudellisesti epäjohdonmukaiselta suhteessa 2 momenttiin, koska 3 momenttiin sisältyvä suostumusvaatimus, jota voidaan pitää oikeusturvan kannalta välttämättömänä, määrittelisi vahvemman oikeusturvan muulle taholle kuin varsinaiselle luovutuksensaajalle ja oikeudenhaltijalle.