Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori 3.9.2024

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI MAAKAAREN, KAUPANVAHVISTAJISTA ANNETUN LAIN JA HUONEISTOTIETOJÄRJESTELMÄSTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 24/2024 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maakaarta, kaupanvahvistajista annettua lakia sekä huoneistotietojärjestelmästä annettua lakia. Maakaaren muutosehdotukset koskevat muun muassa kiinteistönkaupan esisopimusta, hallinnanjakosopimuksen sääntelyä, kiinteistöllä olevaan rakennukseen tai laitteeseen kohdistuvan sivullisen oikeuden kirjaamista sekä tarkempaa sääntelyä kirjaamismenettelystä. Maakaareen lisättäisiin myös säännökset kirjaamisviranomaisen automaattisesta päätöksenteosta. Myös huoneistotietojärjestelmästä annettuun lakiin ehdotetaan otettavaksi pääosin maakaaren sääntelyä vastaavat säännökset kirjaamisviranomaisen automaattisesta päätöksenteosta. Lisäksi kaupanvahvistajista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, ettei kaupanvahvistajan määräyksen antamisen yhteydessä arvioitaisi erikseen kaupanvahvistajan palveluiden saatavuuteen liittyviä tarpeita. Myös luovutuksen pätemättömyysperusteiden valvontaa sekä kaupanvahvistajan virkavastuuta ehdotetaan täsmennettäväksi.

Esityksellä pyritään selventämään sääntelyä ja lisäämään kiinteistönvaihdannan ja -kirjaamisen toimintamahdollisuuksia hallitulla tavalla. Lisäksi tavoitellaan sähköisen asioinnin helpottamista kirjaamisasioissa sekä kiinteistö- ja huoneistokirjaamisasioiden automaattiseen päätöksentekoon liittyvien tarpeiden huomioon ottamista hakijoiden oikeusturvan ja tietosuoja-oikeudellisen suojan mukaisella tavalla. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 1.11.2024.

Esitykseen sisältyy jakso lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen. Jaksossa esitystä on tarkasteltu suhteessa perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän suojaan, 15 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan ja 21 §:ssä turvattuun oikeusturvaan ja hyvään hallintoon sekä 124 §:n mukaiseen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle. Lisäksi arvioinnissa on otettu huomioon EU:n tietosuoja-asetus. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Yleisarvio

Esityksessä on tunnistettu asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa keskeiset seikat ja yhtymäkohdat perustuslain säännöksiin ja tulkintakäytäntöön. Esitystä voi perustuslakijaksoineen pitää varsin huolellisesti laadittuna. Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia ei ole esityksessä tosin erikseen arvioitu, mutta vaikutusarviointeihin on kuitenkin koottu lyhyesti tähänkin liittyviä keskeisiä seikkoja (ks. 4.2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset).

Esityksen perustuslakijaksossa mainittujen perustuslain säännösten lisäksi ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen julkisen vallan lakiperustaisuuden ja oikeusvaltiollisuuden sekä 118 §:n mukaisen virkavastuun kannalta. Näitä säännöksiä ei ole esityksessä havaintojeni mukaan erikseen nostettu esille, mutta lainmukaisuutta ja virkavastuuta koskevat vaatimukset on esityksessä kuitenkin otettu huomioon. Esitykseen sisältyy jakso lakia alemman asteisesta sääntelystä, mutta perustuslakijaksossa ei sen sijaan ole nostettu esille mahdollisia asetuksenantovaltuuksia ja niiden suhdetta perustuslain 80 §:n 1 momenttiin. Säännösehdotukset eivät kuitenkaan nähdäkseni suoraan kosketa asetuksenantovaltuuksia, minkä vuoksi asiaan ei näyttäisi liittyvän valtiosääntöisiä ongelmia.

Esityksessä on kaikkiaan kyse erityisesti kiinteistökirjaamismenettelyä, kirjaamisviranomaisen automaattista päätöksentekoa ja kaupanvahvistajan virkavastuuta koskevista lainmuutoksista, joita tehtäisiin nähdäkseni ennen muuta teknologisen kehityksen sekä muiden ajantasaistamistarpeiden vuoksi. Esityksessä on selostettu automaattisesti ratkaistavien asioiden määriä eri asiaryhmissä. Tältäkin perustalta voi todeta, että ehdotettu sääntely koskee laajasti ihmisten jokapäiväistä elämää.

Esityksellä voi todeta olevan sääntelyn selkeyttämisen (esimerkiksi kaupanvahvistajan virkavastuun osalta) ja hallinnollisen taakan vähentämisen kautta (etenkin hallinnon automatisoinnin kautta) myönteisiä vaikutuksia paitsi viranomaisten toimintaan myös hallinnon asiakkaiden perusoikeuksiin. Toisaalta etenkin ehdotetulla sääntelyllä hallinnon automatisaatiosta olisi osaltaan myös perusoikeuksia rajoittaviakin ulottuvuuksia.

Tuon seuraavaksi ensin vielä tiiviisti esille eräitä yleisiä seikkoja liittyen julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle (perustuslain 124 §), omaisuudensuojaan (15 §) ja hallinnon automatisaatioon, minkä jälkeen kohdistan erillisen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin automaattisen päätöksenteon oikeusturvakysymyksiin (ml. perustuslain 21 §).

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle
Ehdotetut kaupanvahvistajaa koskevan sääntelyn muutokset kaupanvahvistajista annettuun lakiin ovat keskeisiä myös perustuslain 124 §:n mukaisten vaatimusten kannalta niin, että rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu muihinkin kuin viran puolesta toimiviin kaupanvahvistajiin. Esityksessä on perusteltu sitä, miksi järjestely on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Sen sijaan läpi ei ole käyty vaatimusta siitä, ettei järjestely saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. En kuitenkaan näe, että ehdotettuun sääntelyyn liittyisi tällaisia perustuslain 124 §:ään kytkeytyviä ongelmia.

Omaisuudensuoja

Oikeusturvaan ja omaisuudensuojaankin liittyvistä syistä kiinteistön vaihdannan luotettavuus ja turvallisuus on turvattava lainsäädännöllä ja viranomaisvalvonnalla. Maakaaren sääntelyllä turvataan edellytykset perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan ja kiinteistöön kohdistuvien oikeudenhaltijoiden oikeuksien käyttämiselle. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietojen julkinen luotettavuus muodostaa keskeisen perustan kiinteistöön kohdistuvien oikeuksien omaisuudensuojan käytännön toteuttamiselle. Perustuslain 15 §:n mukainen omaisuudensuoja onkin esityksen kannalta keskeinen arviointiperusta. Esityksessä on käyty asianmukaisesti läpi yhtymäkohdat perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan. Muun ohella kytkös sopimussuhteiden pysyvyyteen on otettu huomioon siten, ettei taannehtivasti voitaisi puuttua yksityisten välisiin varallisuusoikeudellisiin sopimussuhteisiin. Toisaalta omaisuudensuojalle on annettu erityistä painoarvoa suhteessa muuhun perusoikeusoikeussääntelyyn, esimerkiksi osin asiavirheen korjaamista koskevan sääntelyn ja hallinnon automatisaatiota koskevasta oikeussuojaedellytyksestä poikkeamisen osalta. Tämä painotus ei sinänsä muodostu valtiosääntöisesti ongelmalliseksi, mikäli vain muut perusoikeuksista johtuvat vaatimukset, erityisesti perustuslain 21 §:n mukaiset oikeusturvavaatimukset täyttyvät.

*A**utomaatti**nen päätöksenteko*

Erityisen huomionarvoista on, että ehdotettu sääntely sisältäisi säännöksiä hallinnon automatisaatiosta. Ehdotetussa sääntelyssä automaattiseen päätöksentekoon kirjaamisasioissa sovellettaisiin yleisiä hallintolain ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain säännöksiä lukuun ottamatta oikeussuojasääntelyä. Esityksessä on käyty seikkaperäisesti läpi automaattiselta päätöksenteolta laissa edellytetyt seikat (mm. yleislainsäädännön mukaiset oikeussuojaedellytykset, oikeussuojan tarpeen erityisyys, matalariskisyys henkilötietojen suojan kannalta) ja otettu näitä seikkoja huomioon. Siltä osin kuin sääntely vastaa yleislakien sääntelyä, on sitä pidettävä perustuslain kannalta ongelmattomana. Yleislainsäädännön mukaiseen automaattisen päätöksenteon oikeussuojaan kohdistuvan ehdotetun poikkeussääntelyn perustuslainmukaisuutta on sen sijaan syytä tarkastella erikseen.

Oikeusturva automaattisessa päätöksenteossa

Ehdotus perusteluineen

Esityksessä ehdotetaan maakaaren 6 luvun 9 a §:ksi säännöstä poikkeuksesta automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä. Hallintolain 53 f §:n 1 momentissa säädettyä edellytystä oikaisuvaatimuksesta tai siihen rinnastuvasta vaatimuksesta ei sovellettaisi 1) kirjaamisasian ratkaisuun, joka tehdään hakijan vaatimuksen mukaisesti, tai 2) lain 7 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetun tiedon merkitsemiseen lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin muun viranomaisen kuin kirjaamisviranomaisen ilmoituksen perusteella. Ehdotetussa 1 momentin 1 kohdassa säädettyä ei kuitenkaan sovellettaisi, jos muu asiaan osallinen on vastustanut asian ratkaisemista hakijan vaatimuksen mukaisesti.

Huoneistotietojärjestelmästä annetun lain 10 §:ään kirjaamista tai merkintää koskevan asian käsittelystä lisättäisiin uusi 5 momentti. Sen mukaan hallintolain 53 f §:n 1 momentissa säädettyä edellytystä oikaisuvaatimuksesta tai siihen rinnastuvasta vaatimuksesta ei sovellettaisi oikeuden tai rajoituksen kirjaamiseen ja merkitsemiseen osakehuoneistorekisteriin, kun asia ratkaistaan hakijan vaatimuksen mukaisesti ja rekisteriin kirjatun tai merkityn

oikeudenhaltijan suostumuksen perusteella. Sama koskisi lain 7 §:ssä tarkoitetun seikan merkitsemistä osakehuoneistorekisteriin viranomaisen tai tuomioistuimen ilmoituksesta. Momentissa säädettyä ei sovelleta, jos muu asianosainen on vastustanut asian ratkaisemista hakijan vaatimuksen mukaisesti.

Mainittu sääntely poikkeaisi hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön mukaisesta oikeussuojaedellytyksestä. Esityksessä poikkeusta on perusteltu maakaaressa ja huoneistotietojärjestelmässä tarkoitetun kirjaamismenettelyn luonteella massamuotoisena hallintomenettelynä. Lisäksi on viitattu siihen, että hallintolain yleissäännös ei sellaisenaan sovellu useimpiin maakaaren mukaisiin kirjaamisasioihin, joiden taustalla olevat toimet perustuvat useamman osapuolen välisiin yksityisoikeudellisiin toimiin (esim. panttikirjan siirto tai kiinteistön kauppa). Erityissääntelyä pidetään lisäksi tarpeellisena siksi, että oikaisuvaatimusmahdollisuus voisi tarpeettomasti viivästyttää kirjaamisratkaisun lopulliseksi tulemista, mihin on käytännössä painava tarve erilaisten käytännön vaihdannan tilanteiden kannalta. Kirjaamisasian asianosainen voi muun muassa vaatia virheen korjaamista maakaaren ja huoneistotietojärjestelmästä annetun lain erillisten menettelysäännösten perusteella. Sääntelyssä on myös otettu huomioon asianmukaiset suojatoimet sekä menettelyn oikeasuhtaisuus rekisteröidyn kannalta.

Huoneistotietojärjestelmästä annetussa laissa tarkoitettujen kirjaamisratkaisujen automatisoinnin osalta on lisäksi katsottu olevan tarpeen ottaa huomioon, että automaattisen kirjaamisratkaisun tekeminen perustuu rekisteriin merkityn osakkeenomistajan tai muun oikeudenhaltijan kirjaamisviranomaiselle antamaan suostumukseen. Esille tuodaan myös, että oikaisuvaatimuksen mahdollisuuden järjestämisestä seuraisi tarpeettomia kustannuksia.

Esityksessä poikkeussääntelyä on pidetty yhteensopivana tietosuoja-asetuksen 22 artiklan kanssa siitä, että asianosaisella tulisi olla oikeus vaatia, että vaatimus käsitellään ihmisen toimesta. Tältä osin on viitattu kansalliseen liikkumavaraan ja hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn esitöihin (HE 145/2022 vp). Esityksessä on todettu, että tietosuoja-asetuksen vaatimusta on vaikea sovittaa yhteen massaluontoisena asiakirjamenettelynä toteutettavaan kirjaamisprosessiin. Lisäksi esille tuodaan, että kirjaamismenettelyssä on automatisoitu ja jatkossakin tarkoitus automatisoida vain hakijan vaatimuksen mukaisesti ratkaistavia, myönteisiä kirjaamispäätöksiä, joiden osalta asianosaisilla ei ole erityistä oikaisuvaatimusmahdollisuutta edellyttävää oikeussuojan tarvetta. Esityksessä todetaan myös, että kirjaamisasioissa annettavien automaattisten ratkaisujen tekeminen ei sisällä asianosaisten profilointia eikä näiden henkilökohtaisten ominaisuuksien tarkempaa arviointia. Henkilötietojen suojaan liittyvä riski kirjaamisasioissa arvioidaan vähäiseksi.

Esityksessä on todettu, että automaatiossa on tarkoitus ratkaista ainoastaan asioita, joissa kirjaamisratkaisu on asianosaisen tai asianosaisten vaatimuksen mukainen tai muuten sellainen, että sillä voi käytännössä olla vain asianosaisen asemaa parantava merkitys. Kaikki automatisoidut kirjaamisratkaisut ovat ja tulevat olemaan sellaisia, että ihminen ratkaisisi ne samalla tavalla kuin automaattisen päätöksenteon järjestelmä ne ratkaisee.

*A**utomaattisen päätöksenteon sääntelyn perustuslainmukaisuuden arviointiperusta***

Hallinnon automatisaatioista on tullut voimaan vuonna 2023 perustuslakivaliokunnan (PeVL 81/2022 vp) myötävaikutuksella säädetty yleissääntely hallintolain 8 b luvussa ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 6 a luvussa. Mainitulla sääntelyllä myös varmistettiin EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämä kansallinen oikeusperusta automatisoitujen yksittäispäätösten tekemiseksi. Yleissääntelyn säätämisen yhteydessä kumottiin maakaaren 5 luvun 2 §:n 2 momentista säännös, jonka mukaan kirjaamisasian ratkaisee Maanmittauslaitoksen palveluksessa virkasuhteessa oleva kirjaamislakimies tai muu tehtävään määrätty Maanmittauslaitoksen henkilökuntaan kuuluva. Näin automaattinen päätöksenteko Maanmittauslaitoksessa saattoi jatkua.

Oikeusturvaa koskien hallinnon automaattisen päätöksenteon sääntelystä merkityksellinen on erityisesti hallintolain 53 f § yleisestä oikeussuojaedellytyksestä, jonka 1 momentin mukaan automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että luonnollinen henkilö, johon ratkaisu on kohdistettu, voi kaikilta osin vaatia siihen oikaisua maksutta hallintolain 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai siihen rinnastuvalla vaatimuksella, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa. Mainittua oikeussuojaedellytystä ei kuitenkaan 2 momentin mukaisesti sovelleta, jos automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Hallintolain 53 f §:n 1 momentissa otetaan huomioon perustuslain 21 §:n mukaiset oikeusturvanäkökohdat ja toteutetaan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyjä suojatoimivaatimuksia.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolaki on perustuslain 21 §:n mukaista hyvää hallintoa ja oikeusturvaa turvaava yleislaki. Hallintolain säännöksistä on mahdollista poiketa lailla, mutta tällöinkin hyvän hallinnon ja oikeusturvaperusoikeuden sekä muutoinkin perustuslain vaatimusten tulee täyttyä. Perusoikeusrajoitusten tulee olla rajoitusdoktriinin mukaisia (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan 1 kohtaa ei sovelleta, jos päätös on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen mukaan automaattisen päätöksenteon edellyttämiin asianmukaisiin suojatoimiin kuuluu oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen.

Perustuslakivaliokunta on jo ennen yleislainsäädännön säätämistäkin ottanut useaan kertaan kantaa hallinnon automattisen päätöksenteon sääntelyyn. Valiokunta nosti esille tarpeen yleislainsäädännön valmistelulle ja piti samalla välttämättömänä pidättäytyä uusista hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista (PeVL 7/2019 vp, ks. PeVL 78/2018 vp, PeVL 70/2018 vp, PeVL 62/2018 vp, ks. myös PeVL 81/2022 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan automaattisen päätöksenteon sääntelyä on arvioitava perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon periaatteiden ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta (PeVL 7/2019 vp, s. 9). Valiokunta on perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden näkökulmasta kiinnittänyt huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (PeVL 7/2019 vp, s. 8–9; ks. PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2). Valiokunta on myös painottanut hyvän hallinnon perusteiden ja oikeusturvan ensisijaisuutta suhteessa hallinnon tuloksellisuuteen (PeVL 7/2019 vp, s. 9, ks. myös PeVL 81/2022 vp). Valiokunnan mukaan sääntelyä ei voi perustella ainakaan yksin sillä näkökohdalla, että automaation hyödyntäminen nopeuttaa merkittävästi asioiden käsittelyä viranomaisessa (PeVL 88/2022 vp, s. 5). Lisäksi perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että esimerkiksi hallintolain 6 §:ssä mainittu oikeasuhtaisuusvaatimus voi sovellettavan aineellisen lain sanamuodon kannalta hyvin selkeissäkin soveltamistilanteissa edellyttää nimenomaan tilannekohtaista harkintaa. Valiokunta painotti hallintolakiin ehdotetun automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn asianmukaista soveltamista myös tältä kannalta. (PeVL 81/2022 vp, s. 5–6.)

Perustuslakivaliokunnan mukaan automaattista päätöksenteko koskevan yleissääntelyn arvioinnissa oli kiinnitettävä huomiota myös tietosuoja-asetuksessa automatisoiduilta yksittäispäätöksiltä edellytettyyn. Hallintovaliokunnan oli syytä varmistua sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa kiinnittäen erityisesti huomiota asetuksen 22 artiklan 3 kohdan sääntelyyn oikeudesta vaatia, että tiedot käsittelee rekisterinpitäjän puolesta luonnollinen henkilö. (PeVL 81/2022 vp, kappale 10.) Perustuslakivaliokunnan mukaan on sinänsä selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II), eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (esim. PeVL 19/2021 vp, kappale 14 ja siinä mainittu lausuntokäytäntö). Valiokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuitenkaan lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (esim. PeVL 32/2021 vp, kappale 3, ks. PeVL 81/2022 vp, kappale 8).

Arvio

Kun yleislainsäädäntö automaattisesta päätöksenteosta on nyt voimassa, ei ole enää välttämätöntä pidättäytyä ehdotetun kaltaisista hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista. Ehdotettu lailla säätäminen toteuttaa samoin lähtökohtaisesti perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen toteutumista. Lailla säätäminen on asianmukaista myös siksi, että perusoikeusrajoitusten on perustuttava lakiin.

Esityksessä on painotettu tarvetta ottaa huomioon hallinnonalan erityispiirteet ja säännellä niiden vuoksi poikkeuksesta hallintolain mukaiseen automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytykseen. Pidän sinänsä perusteltuna ottaa huomioon kyseisen hallintomenettelyn erityisluonne lähtökohtaisesti massaluontoisena asiakirjaprosessina toteutettavana rekisterinpitona, kuten voimassa olevassa sääntelyssä on esimerkiksi suhteessa asianosaisen kuulemiseen ja päätöksen perustelemiseen. Samalla on kuitenkin tärkeää korostaa, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa. Päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn ei saa johtaa siihen, että oikeusturvaa koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä.

Esityksessä on arvioitu kyseistä poikkeussäännöstä kirjaamisasian asianosaisten oikeussuojan, hyvän hallinnon vaatimusten sekä henkilötietojen suojan näkökulmasta varsin asianmukaisesti ja kattavasti. On nähdäkseni syytä panna merkille, että ehdotetun poikkeussääntelyn keskeinen sisältö vastaa hallintolain 53 f §:n 2 momentin poikkeussäännöstä kuitenkin sillä erotuksella, että kyseessä oleva vaatimus voisi koskea myös useampia asianosaisia. Lisäksi huomioon on syytä ottaa, että ehdotettua poikkeussäännöstä ei voitaisi soveltaa, jos kirjaamishakemus hylätään tai muuten ratkaistaan hakijan vaatimuksesta poikkeavalla tavalla.

Voi arvioida, että hakijan oikeussuojan tarve on vähäinen tai olematon tilanteissa, joissa kirjaamisratkaisu tehdään hakijan vaatimuksen mukaisesti. Kuitenkin muun mahdollisen luonnollisen henkilön, johon ratkaisu myös kohdistuu, kannalta tilanne voi olla toisenlainen. Tältä osin perustelut viivytyksettömyydestä kirjaamisratkaisun lopulliseksi tulemisessa ja muiden oikeussuojakeinojen käyttömahdollisuudesta tulevat olennaisiksi. Esityksen perusteluissa annettujen esimerkkitilanteiden perusteella ehdotettu sääntely vaikuttaa perustellulta, vaikkakin epämääräisyyttä tilanteeseen jää siksi, että laissa ei ylipäätään säädettäisi, mihin asiaryhmiin automaattista päätöksentekoa sovellettaisiin. Esityksessä on kuitenkin nostettu esille, mitkä asiat voisivat ainakin olla tällaisia (lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin kirjatun määräaikaisen erityisen oikeuden poistaminen, sähköisen panttikirjan siirtäminen ja kiinnityksen vahvistaminen sekä yksinkertaiset kiinnitysten muutosasiat ja yksinkertaiset lainhuutoasiat).

Esityksessä olisi ollut syytä tehdä seikkaperäisemmin selkoa käytettävissä olevista muista oikeussuojakeinoista, mukaan lukien suhteesta muutettavaksi ehdotettuun sääntelyyn asiavirheen korjaamisesta. Lisäksi kun esityksessä on korostettu sitä, että automaattinen päätöksenteko kohdistuisi vain asioihin, joissa ratkaisu olisi asianosaisten kannalta myönteinen, niin herää kysymys, tarkoittaisiko ehdotettu sääntely asiallisesti sitä, että mahdollisuus oikaisuun puuttuisi kaikessa alan automaattisessa päätöksenteossa. Esityksessä asiaa ei ole havaintojeni mukaan suoranaisesti näin esille tuotu. Joka tapauksessa tilanteessa korostuu asianmukaisten ja riittävien muiden oikeusturvakeinojen käytettävissä oleminen, jotta perustuslain 21 §:n mukaiset oikeusturvavaatimukset täyttyvät.

Mainituilla seikoilla käytettävissä olevista asianmukaisista oikeussuojakeinoista on merkitystä myös arvioitaessa ehdotuksen yhdenmukaisuutta tietosuoja-asetuksen kanssa. Ehdotuksella poikettaisiin tietosuoja-asetuksen vaatimuksesta oikeudesta vaatia ihmisen osallistumista asian käsittelyyn. On syytä korostaa, että EU-lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti, eikä suomalaisessa

lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin. Samalla on kuitenkin syytä ottaa huomioon automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön säätämisen yhdessä todettu kanta siitä, että tietosuoja-asetuksessa omaksuttu riskiperusteisen lähestymistapa huomioon ottaen voi 71 perustelukappaleen katsoa jättävän 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan osalta lainsäätäjälle enemmän harkintaa kussakin yhteydessä asianmukaisista suojatoimista (HaVM 39/2022 vp, s. 6, ks. PeVL 81/2022 vp, kappale 10). Arviossa on myös syytä antaa merkitystä sillekin, että esityksen mukaisesti ehdotuksessa tarkoitettu automaattinen päätöksenteko ei olisi henkilötietojen suojan kannalta korkeariskistä. Mainitulta perustalta ei ole siten poissuljettua säätää poikkeuksesta yleissääntelyn oikeussuojavaatimukseen edellyttäen kuitenkin, että asianmukaisten oikeussuojakeinojen vaatimus tietosuoja-asetuksen ja perustuslain 21 §:n mukaisena muutoin täyttyy.

Helsingissä 3.9.2024

Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori