OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto

LsN Markus Tervonen

Vastine

10.9.2024

Eduskunnan lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maakaaren, kaupanvahvistajista annetun lain ja huoneistotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta (HE 24/2024 vp)

Tähän oikeusministeriön vastineeseen on koottu kirjaamisviranomaisen automaattista päätöksentekoa ja asiavirheen korjaamista kirjaamismenettelyssä koskeva lakivaliokunnan asiantuntijapalaute. Lisäksi vastineessa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan esityksestä antama lausunto (PeVL 30/2024 vp). Muuta lakivaliokunnan ehdotuksesta saamaa asiantuntijapalautetta on arvioitu oikeusministeriön valiokunnalle 17.5.2024 toimittamassa välivastineessa.

Kirjaamisviranomaisen automaattinen päätöksenteko

Yleiset kommentit

Kiinteistöliitto kannattaa kirjaamismenettelyyn ehdotettuja muutoksia ja pitää tärkeänä, että automatisoinnilla ratkaistaan asioita, joissa kirjaamisratkaisu on asianosaisen tai asianosaisten vaatimuksen mukainen tai muuten sellainen, että sillä voi olla asianosaisten asemaa parantava merkitys.

Maanmittauslaitoksen mukaan ehdotuksessa tarkoitetuissa erittäin rutiiniluontoisissa kirjaamisasioissa on tehty automatisoituja kirjaamisratkaisuja varsin merkittäviä määriä (esim. vuonna 2023 kiinnitysasioita yhteensä 14 788 ratkaisua, panttikirjan siirtoasioita 89 902 ratkaisua ja ulosmittausmerkintöjen tai vastaavien kirjaamisia 46 309 suoritetta). Näissä automaattisissa ratkaisuissa ei ole ilmennyt virheitä tai muita ongelmia. Asiakkaiden kannalta menettely on ollut selvästi nopeampaa verrattuna manuaalisesti ratkaistuihin asioihin. Automaattisen ratkaisumenettelyn keskeisenä viitekehyksenä on pidetty hallinnon lainalaisuusperiaatetta, hyvän hallinnon vaatimuksia sekä automaattisten ratkaisujen ehdotonta, sekä menettelyllistä että sisällöllistä moitteettomuutta. Automaattisten ratkaisumenettelyjen käyttöönottoa on edeltänyt hyvin tarkka määrittely ja testaaminen.

Maanmittauslaitoksen mukaan erillisen oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönottoa ei normaalin muutoksenhakumahdollisuuden lisäksi ole pidetty tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon automaattisesti ratkaistavien kirjaamisasioiden luonne ja niissä tehtävien kirjaamisratkaisujen yhteys usein nopeatahtiseen vaihdantaan ja sen yhteydessä tapahtuviin vaihdannan osapuolten päätöksiin. Maanmittauslaitos pitää erittäin tärkeänä ehdotettuja uusia säännöksiä ja niiden saattamista voimaan viimeistään 1.11.2024. Maanmittauslaitos katsoo, että esitykseen sisältyy hyvin eri näkökulmat huomioon ottavat perustelut ehdotetuille poikkeussäännöksille.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Maa- ja metsätalousministeriö pitää esitystä hyvin perusteltuna ja kannatettavana. Ehdotetut muutokset edistävät sähköistä asiointia kirjaamisasioissa ja helpottavat asioiden automaattista ratkaisemista, mikä parantaa osaltaan rekisteritietojen ajantasaisuutta.

Omakotiliitto pitää tärkeänä henkilötietojen suojaa, josta on huolehdittava erityisesti automaattisessa päätöksenteossa. Kuluttajien tulee saada riittävästi tietoa tilanteista, joissa käytetään automaattista päätöksentekoa ja on oltava riittävät oikeussuojatoimet mahdollisten virheiden varalle.

Perustuslakivaliokunta toteaa kiinnittäneensä muun muassa perustuslain 21 §:n näkökulmasta huomiota siihen, ettei massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa. Valiokunnan mukaan hallintolaista poikkeavaa sääntelyä ei ole voitu perustella ainakaan yksinomaan asioiden käsittelyn nopeuttamisella. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen esityksestäkin välittyvään seikkaan, että kirjaamisasioissa viivytyksettömyydellä on erityistä merkitystä rekisterien julkisen luotettavuuden vuoksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakivaliokunnan on syytä varmistua sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa.

Professori Olli Mäenpään mukaan Maanmittauslaitos käyttää jo nyt automaattista päätöksentekoa ennalta tunnistetuissa tyyppitapauksissa, joissa asian lopputulokseen ei arvioida olevan vaikutusta sillä, tekeekö ratkaisun virkailija vai automaatio. Kirjaamisasian käsittelyssä tehtyä ratkaisua koskevan tiedon merkitsemistä viranomaisen rekisteriin ei yleensä voida pitää toimena, joka edellyttäisi tapauskohtaista harkintaa. Hallintolaki ei estä tällaisen automaattisen ratkaisumenettelyn jatkamista.

Professori Matti Niemi toteaa, että kirjaamisessa on osin otettu käyttöön automaattinen käsittely. Kirjaamismenettelyn osalta esitetään poikettavaksi eräissä suhteissa hallintolain sääntelystä, joka koskee automaattisen ratkaisun hakijan oikeussuojaa. Maakaareen ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan edellytystä oikaisu- tai siihen rinnastuvasta vaatimuksesta ei sovelleta kirjaamisasiaan, joka tehdään hakijan vaatimuksen mukaisesti, eikä muun viranomaisen ilmoitukseen, joka merkitään lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin MK 7:1.2 §:n mukaisesti. Poikkeusta ei sovelleta ensiksi mainittuun, jos muu asiaan osallinen on vastustanut asian ratkaisemista hakemuksen mukaisesti. Hakijan ja mainitun muun osallisen oikeusturva on tällöin riittävä.

Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan asiat, jotka esityksen mukaisesti käsiteltäisiin automaattisessa päätöksenteossa, ovat luonteeltaan sanottuun menettelyyn soveltuvia. Esityksessä on kuitenkin merkittäviä puutteita henkilötietojen suojan edellyttämiin suojatoimiin liittyen. Tietosuojavaltuutetun toimisto korostaa, että yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 3 kohdassa säädetysti rekisteröidyllä on oikeus vaatia, että tiedot käsittelee rekisterinpitäjän puolesta luonnollinen henkilö. Asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohta puolestaan edellyttää, että säädettäessä automaattisesta päätöksenteosta jäsenvaltion lainsäädännössä, myös siinä vahvistetaan asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleessa todetusti automaattiseen päätöksentekoon olisi aina sovellettava asianmukaisia suojatoimia, joihin olisi kuuluttava muun muassa oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen.

Arvio: Useimmat kuultavista pitävät ehdotusta tarpeellisena ja perusteltuna. Esityksen valmistelun yhteydessä ei ole tullut ilmi eikä asiantuntija-

palautteesta käy ilmi ehdotusta vastaavaan nykyiseen automaattiseen ratkaisumenettelyyn liittyviä ongelmia. Toisaalta asiantuntijapalautteessa edellytetään henkilötietojen asianmukaista käsittelyä ja riittävistä suojatoimista huolehtimista automaattisessa ratkaisumenettelyssä. Tietosuoja-asetuksesta seuraavia suojatoimivaatimuksia käsitellään jäljempänä yksityiskohtaisemman asiantuntijapalautteen arvioinnin yhteydessä.

Henkilötietojen suoja ja suojatoimet

Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa, että esityksen mukaan tarkoituksena on automatisoida vain hakijan vaatimuksen mukaisesti ratkaistavia, myönteisiä kirjaamispäätöksiä, joiden osalta asianosaisilla ei ole erityistä oikaisuvaatimusmahdollisuutta edellyttävää oikeussuojan tarvetta. Tätä perustellaan sillä, että keskeinen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan taustalla oleva tavoite on ihmisen suojaaminen sellaiselta automaattiselta päätöksenteolta, jossa hänen ominaisuuksiaan arvioidaan virheellisillä perusteilla ilman ihmisen mahdollisuutta vaikuttaa tähän arvioon. Kun asianosaisen vaatimus hyväksytään vaaditulla tavalla, ei tällä voida esityksen mukaan katsoa olevan tietosuojaoikeudellisen suojan tarvetta saada päätöstä ihmisen käsiteltäväksi. Tietosuojavaltuutetun toimisto ei yhdy tähän näkemykseen, koska asetuksen mukaisilla rekisteröidyn oikeuksilla pyritään varmistamaan rekisteröidyn oikeuksien toteutuminen myös muissa kuin edellä mainituissa tilanteissa. Esityksessä on jätetty arvioimatta, millä tavoin rekisteröidyn oikeudet tulisivat toteutumaan esimerkiksi häiriötilanteissa.

Arvio ja ehdotus: Palautteessa viitattu arvio asetuksen 22 artiklasta vastaa hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 145/2022 vp, s. 103) mainittua, minkä perusteella mahdollisuutta oikaisuvaatimukseen tai muuhun siihen rinnastuvaan vaatimukseen ei edellytetä, jos automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista (hallintolain 53 f §:n 2 momentti).

Ehdotuksen valmistelun yhteydessä ja valiokunnan asiantuntijapalautteessa ei ole käynyt ilmi häiriötilanteita, jotka olisivat käytännössä vaarantaneet rekisteröidyn oikeuksia kirjaamisviranomaisen automaattisessa päätöksenteossa. Esityksessä todetulla tavalla (HE 24/2024, s. 69) kirjaamisasian automaattiseen ratkaisemiseen sovellettaisiin ehdotettuja poikkeussäännöksiä lukuun ottamatta sellaisenaan kaikkia muita automaattista päätöksentekoa koskevaan yleislainsäädäntöön, maakaareen ja huoneistotietojärjestelmästä annettuun lakiin perustuvia vaatimuksia. Mahdollisten häiriötilanteiden kannalta merkitystä on erityisesti julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain sääntelyllä (28 c §), jonka perusteella viranomaisen on valvottava automaattisesti ratkaistavien asioiden laatua ja sisällöllistä virheettömyyttä sekä hallittava automaattiseen ratkaisumenettelyyn liittyviä riskejä käyttöönoton jälkeen. Lisäksi viranomaisen on ryhdyttävä viipymättä korjaaviin toimenpiteisiin, jos automaattisessa ratkaisumenettelyssä havaitaan virhe, jolla voi olla vaikutus ratkaisun sisältöön. Havaittu virhe, sen vaikutukset ja virheen korjaamista koskevat toimenpiteet on dokumentoitava. Viranomaisen ratkaisussa olevan virheen korjaamisesta säädetään erikseen.[1]

[1] Maakaaressa (8 luvun 2 §) ja huoneistotietojärjestelmästä annetussa laissa (11 §:n 2 momentti) on erityissäännökset muun muassa teknisestä viasta aiheutuneen virheen korjaamisesta. Valtiovarainvaliokunta on automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevan lainsäädännön osalta kiinnittänyt huomiota muun muassa yleistä tietoturvalli-

Ehdotuksessa tarkoitetuissa tilanteissa rekisteröidyn oikeudet mahdollisissa häiriötilanteissa on säännelty vastaavalla tavalla kuin hallintolain 53 f §:n 2 momentin perusteella oikaisuvaatimuksen tai muun siihen rinnastuvan vaatimuksen edellytyksestä poiketessa. Mainitun hallintolain sääntelyn soveltamisessa ei tiettävästi ole esiintynyt ongelmia rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisen kannalta.

Ei tarvetta muuttaa lakiehdotusta.

Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan esityksessä on korostettu, että tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 3 kohdan säännösteksti ei sisällä viittausta saman artiklan 2 kohdan b alakohtaan. Tästä on esitetty seuraavan, että asetuksen 22 artiklan 3 kohdan sanamuoto poikkeaisi johdanto-osan 71 perustelukappaleesta. Tietosuojavaltuutetun toimisto pitää tulkintaa erittäin ongelmallisena ja katsoo, ettei sille ei ole esitetty perusteluja. Tällaisia perusteluja ei Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan ole johdettavissa asetuksesta, Euroopan tietosuojaneuvoston suuntaviivoista tai ratkaisukäytännöstä eikä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä. Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan asetuksen 22 artiklan 3 kohdassa säädetty ei poikkea johdanto-osan 71 perustelukappaleessa todetusta. Se, että asetukseen on otettu erillissäännös 22 artiklan 2 kohdan a ja c alakohdissa tarkoitetuissa tapauksissa edellytettävistä suojatoimenpiteistä, ei kääntäen tarkoita, että artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetuissa tilanteissa vaatimus ihmisen osallistumisesta ei olisi velvoittava taikka että se poikkeaisi perustelukappaleesta.

Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan asetuksia on lähtökohtaisesti tulkittava niiden perustelukappaleiden valossa, vaikka ne eivät sellaisenaan ole suoraan velvoittavia. Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen sanamuodon perusteella on selvää, että ihmisen tietojen käsittelemiseen osallistumisen vaatiminen on tarkoitettu suojatoimeksi myös silloin, kun käsittelystä on säädetty jäsenvaltion lainsäädännössä. Ehdotettu sääntely ei siten täytä asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan salliman kansallisen harkintamarginaalin edellytystä asianmukaisista suojatoimista. Tietosuojavaltuutetun toimisto viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 81/2022 vp), jossa valiokunta on kiinnittänyt huomiota asetuksen 22 artiklan 3 kohdan sääntelyyn oikeudesta vaatia, että tiedot käsittelee rekisterinpitäjän puolesta luonnollinen henkilö.

Arvio ja ehdotus: Palautteessa mainittua tietosuoja-asetuksen säännöstä ja johdantokappaletta on arvioitu aiemmin hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön sekä automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevan lainsäädännön yhteydessä perustuslakivaliokunnan kiinnitettyä käsillä olevaa ehdotusta koskevaa lausuntoa (PeVL 30/2024, s. 3) vastaavasti huomiota tarpeeseen varmistua sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa (PeVL 81/2022 vp, s. 4, PeVL 88/2022 vp, s. 2).

Hallintovaliokunta on hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön yhteydessä (HaVM 39/2022 vp, s. 5) todennut, että

suutta koskeviin tietosuoja-asetuksen ja tiedonhallintalain säännöksiin, varautumista, häiriönhallintaa ja päätösten korjaamista koskevaan sääntelyyn sekä käytettävissä oleviin vaihtoehtoisiin toimintatapoihin, jotka turvaavat rekisteröityjen ja muiden verovelvollisten oikeudet automaattisen päätöksenteon häiriötilanteissa. Valiokunta on katsonut, ettei erityisten suojatoimien sääntelylle ole tarvetta (VaVM 45/2022 vp, s. 7).

tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan 2 kohdan a ja c alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi; tämä koskee vähintään oikeutta vaatia, että tiedot käsittelee rekisterinpitäjän puolesta luonnollinen henkilö, sekä oikeutta esittää kantansa ja riitauttaa päätös. Koska hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö perustuu asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohtaan, valiokunta katsoi, ettei 22 artiklan 3 kohdassa säädetty tule sovellettavaksi. Valiokunta korosti, että suojatoimivelvoitteita seuraa kuitenkin myös asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdasta, jonka mukaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa käsittely hyväksytään, on vahvistettava asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Suojatoimia koskeva velvoite on valiokunnan arvion mukaan sanamuodoltaan yleisempi kuin 22 artiklan 3 kohdassa. Asetuksen johdantoosan 71 perustelukappaleen mukaan 22 artiklassa tarkoitettuun käsittelyyn olisi aina sovellettava asianmukaisia suojatoimia, joihin olisi ainakin kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja tämän oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksessa omaksuttu riskiperusteinen lähestymistapa, jättää perustelukappale valiokunnan arvion mukaan 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan osalta lainsäätäjälle enemmän harkintaa kussakin yhteydessä asianmukaisista suojatoimista.

Valtiovarainvaliokunta on automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevan lainsäädännön yhteydessä todennut, että asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan 2 kohdan a ja c alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Tämä koskee vähintään oikeutta vaatia, että tiedot käsittelee rekisterinpitäjän puolesta luonnollinen henkilö, sekä oikeutta esittää kantansa ja riitauttaa päätös. Valiokunta arvioi, että koska esitys perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohtaan, 22 artiklan 3 kohdassa säädetty ei tule sovellettavaksi. Asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohta jättää valiokunnan mukaan lainsäätäjälle kansallista liikkumavaraa, jonka puitteissa on mahdollista säätää automatisoituihin yksittäispäätöksiin liittyvistä käsittelykiellon poikkeamisista. Tällöin tulee kuitenkin huolehtia asianmukaisista toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Valiokunnan mukaan asetuksessa ei tarkemmin yksilöidä 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan osalta, millaisia suojatoimien on oltava silloin, kun päätöksenteosta säädetään laissa.[2] Valiokunnan mukaan asianmukaisia suojatoimia arvioitaessa on otettava huomioon kulloinkin kysymyksessä olevan automaattisesti ratkaistavan asian tietosuojaoikeudellinen riskitaso (VaVM 45/2022 vp, s. 5). Korkeariskisessä päätöksenteossa voitaisiin edellyttää pidemmälle meneviä suojatoimia kuin matalariskisessä päätöksenteossa.

[22] Valiokunnan (VaVM 45/2022 vp, s. 5) mukaan ”[l]ähtökohtaisesti Euroopan unionin asetusten johdantokappaleet eivät ole sellaisenaan suoraan velvoittavia, vaikka Euroopan unionin tuomioistuin on joissakin ratkaisuissa antanutkin niille painoarvoa”.

Ehdotettuja säännöksiä on valmistelun yhteydessä arvioitu tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Ehdotuksessa tarkoitettujen automaattisten kirjaamisratkaisujen yhteydessä ei käsitellä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä arkaluonteisiin tietoihin kuuluviksi luettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja eikä valiokunnan lausuntokäytännössään omaksumia ns. valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja (PeVL 15/2018 vp, s. 38, PeVL 48/2018 vp, s. 4, PeVL 36/2020 vp, s. 3–4). Esityksessä tarkoitettu automaattinen päätöksenteko ei sisällä profilointia eikä siinä muutoinkaan arvioida rekisteröidyn henkilökohtaisia ominaisuuksia pelkästään automaatiota käyttäen.

Ehdotuksessa tarkoitettujen automaattisten kirjaamisratkaisujen tulisi poikkeussäännöksiä lukuun ottamatta täyttää muut yleislainsäädännöstä johtuvat vaatimukset, jotka koskevat muun muassa ratkaisun perustumista sovellettavan sääntelyn perusteella laadittuihin käsittelysääntöihin (hallintolain 53 e §), automaattisesta ratkaisemisesta informoimista (hallintolain 53 g § ja EU:n tietosuoja-asetuksen 12, 13 ja 14 artikla), automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönotosta päättämistä (tiedonhallintalain 28 a ja d §) sekä automaattisen päätöksenteon laadun, sisällöllisen virheettömyyden ja riskien jatkuvaa valvomista (tiedonhallintalain 28 c §). Lisäksi tietosuoja-asetus sekä sitä kansallisesti täsmentävä ja täydentävä tietosuojalaki (1050/2018) sisältävät yksityiskohtaiset säännökset muun muassa henkilötietojen käsittelyn yleisistä periaatteista, rekisterinpitäjän velvollisuuksista ja rekisteröidyn oikeuksista, tietoturvallisuudesta ja henkilötietojen käsittelyn valvonnasta sekä lainvastaisen henkilötietojen käsittelyn seuraamuksista.

Suojatoimivaatimusten kannalta merkitystä on myös muilla hallintolaista sekä maakaaresta ja huoneistotietojärjestelmästä annetusta laista johtuvilla vaatimuksilla, joita sovelletaan ehdotuksessa tarkoitettujen automaattisten päätösten tekemiseen. Nämä koskevat muun muassa hakemusten vireilletuloa ja niistä rekisteriin tehtäviä merkintöjä, kirjaamisviranomaisen tutkimis- ja selvittämisvelvollisuutta, asianosaisten kuulemista, päätöksen tekemistä ja muotoa sekä virkavastuuta. Hallintolakiin perustuvaa virheen korjaamista ei automaattisen päätöksenteon sääntelyn yhteydessä ole pidetty lain 53 f §:n mukaiseen oikaisuvaatimukseen rinnastuvana oikeussuojakeinona (HE 145/2022 vp., s. 100). Toisaalta maakaaressa ja huoneistotietojärjestelmästä annetussa laissa on erityissäännökset virheen korjaamisesta kirjaamismenettelyssä. Käytännössä kirjaamisasian automaattisessa päätöksenteossa ilmenevä virhe voi johtua teknisestä viasta tai muusta siihen verrattavasta virheestä tai puutteesta, jonka johdosta kirjaamisviranomaisen on tehtävä tarpeelliset korjaukset rekisterin merkintöihin (MK 8 luvun 2 §:n 1 momentti ja huoneistotietojärjestelmästä annetun lain 11 §:n 2 momentti). Tällaisia virheen korjaamista koskevia asioita ei ole tarkoitus automatisoida kirjaamismenettelyssä.

Ei tarvetta muuttaa lakiehdotusta.

Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan arvioinnissa on otettava huomioon Euroopan unionin tietosuojatyöryhmän automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista antamat suuntaviivat (WP 29 Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä, WP251rev.01), joissa on otettu kantaa asianmukaisiin suojatoimiin. Suuntaviivoissa (s.

29) on todettu, että jos käsittely perustuu 22 artiklan 2 kohdan a tai c alakohtaan, 22 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että rekisterinpitäjät toteutettavat asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa käsittely hyväksytään, on vahvistettava myös asianmukaiset suojaamistoimenpiteet. Heti seuraavassa kappaleessa on jatkettu toteamalla, että tällaisiin toimenpiteisiin olisi sisällyttävä ainakin keino, jonka avulla rekisteröity voi vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, ilmaista näkemyksensä ja riitauttaa päätöksen. Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan tämä osoittaa, että myös tietosuojatyöryhmä on katsonut ihmisen osallistumisen vaatimisen koskevan paitsi yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan a ja c alakohdassa säädettyä, myös saman artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyä.

Arvio ja ehdotus: Asiantuntijapalauteessa viitatun lisäksi mainittujen tietosuojatyöryhmän suuntaviivojen liitteessä 2 (WP 29 Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä, WP251rev.01, s. 38-39) käsitellään keskeisiä säännöksiä, jotka koskevat profilointia ja automatisoituja päätöksiä. Asiakirjan mukaan johdanto-osan 71 perustelukappaleen jakso ”[...] joihin olisi kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, rekisteröidyn oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös. Tällaista toimenpidettä ei saisi kohdistaa lapseen.” koskisi tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 3 kohtaa. Oikeusministeriö katsoo, että tietosuojatyöryhmän suuntaviivoista (s. 29 ja s. 38–39) voidaan tehdä toisistaan eriävä tulkinta, onko johdanto-osan 71 perustelukappaleen jakso tarkoitettu koskemaan tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohtaa.

Kun kansallista lainsäädäntöä valmistellaan tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa, tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen vaatimuksella säätää oikeudesta saada asia ihmisen käsiteltäväksi ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole jäsenvaltiota sitovaa merkitystä. Oikaisuvaatimusta tai siihen rinnastuvaa vaatimusta koskevasta edellytyksestä voidaan siten säätää erityislaissa poikkeus, jos hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaarantumattomuudesta tai tietosuojasääntelystä ei seuraa tälle estettä.

Ei tarvetta muuttaa lakiehdotusta.

Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan esityksen perusteella ei ole aivan selvää, mitkä olisivat ne vaihtoehtoiset, asianmukaiset suojatoimet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi, jotka lainsäädännöllä vahvistettaisiin. Esityksessä on mainittu yleislainsäädännön mukaiset oikeussuojaedellytykset. Lienee kuitenkin selvää, että pelkästään yleislainsäädännön noudattamista ei voida pitää riittävänä.

Arvio ja ehdotus: Esityksen mukaan automaattisen kirjaamisasian ratkaisemisen on ehdotettuja poikkeussäännöksiä lukuun ottamatta täytettävä aina muut hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevat yleislainsäädännön sekä tietosuoja-asetuksen ja sitä kansallisesti täydentävän tietosuojalain vaatimukset, minkä lisäksi kirjaamisasian käsittelyyn sovelletaan hallintolain, maakaaren ja huoneistotietojärjestelmästä annetun lain vaatimuksia (ks. edellä suojatoimista mainittu). Esityksen mukaiset suojatoimet

vastaavat niitä suojatoimia, joita sovelletaan hallintoasian automaattiseen ratkaisemiseen hallintolain 53 f §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltion lainsäädännössä on vahvistettava asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Asetuksessa ei oteta kantaa siihen, mihin kansalliseen lainsäädäntöön (esim. yleislaki vs. erityislaki) suojatoimien tulee perustua. Ei tarvetta muuttaa lakiehdotusta.

Professori Olli Mäenpään mukaan hallintolaista voidaan poiketa laintasoisella erityissäännöksellä, jos tällainen sääntely sopeutuu perusoikeutena turvattujen oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden vaatimuksiin. Arvioitavan sääntelyn kannalta merkityksellistä on lisäksi tietosuojan ja omaisuudensuojan vaatimusten huomioon ottaminen. Mäenpään mukaan maakaaren ehdotettu 6 luvun 9 a §:n 1 momentin 1 kohta vastaisi asiallisesti hallintolain 53 f §:n 2 momentissa säädettyä poikkeusta, jonka mukaan oikaisuvaatimusedellytys ei koske tilannetta, jossa automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Ehdotettu säännös on 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 kannalta.

Arvio ja ehdotus: Palaute vastaa esityksen arviota ja poikkeaa Tietosuojavaltuutetun toimiston arviosta. Ei tarvetta muuttaa lakiehdotusta.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää perustuslain 21 §:n kannalta huomiota maakaaren 6 luvun 9 a §:n 1 momentin 2 kohdan sääntelyyn. Ehdotettu sääntely laajentaa mahdollisuutta poiketa automaattiseen päätöksentekoon liittyvästä oikaisuvaatimusmenettelystä tavalla, joka voi vaikuttaa yksityisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tältä kannalta lakivaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä harkita säännöksen, samoin kuin 3. lakiehdotuksen asiallisesti samankaltaisen sääntelyn, poistamista lakiehdotuksesta.

Professori Olli Mäenpään mukaan 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 53 f:ssä huolellisen harkinnan ja monipuolisen oikeudellisen 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, jotka ovat sinänsä huomion arvoisia, mutta joita ei kaikilta osin voi pitää erityisen vakuuttavina.

Oikaisuvaatimusta koskevan poikkeusmahdollisuuden laajentamisella voisi Mäenpään mukaan 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 ei säännösehdotuksessa tarkemmin määritellä, myös poikkeuksen soveltamisala muodostuisi tulkinnanvaraiseksi ja väljäksi.

Arvio: Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei tarkastella lähemmin sitä, miten ehdotettu sääntely voi vaikuttaa yksityisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Myöskään asiantuntijapalautteesta ei käy tarkemmin ilmi, miten oikaisuvaatimusta koskevan poikkeusmahdollisuuden laajentaminen heikentäisi perusoikeuksien toteutumista. Perustuslakivaliokunta ei edellytä säännösten poistamista lakiehdotusten käsittelemiseksi tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Säännöksiä sovellettaisiin sellaisiin toisen viranomaisen ilmoituksesta tapahtuviin rekisterimerkintöjen tekemiseen, joiden yhteydessä kirjaamisviranomaisen tutkittavaksi ja tietoon ei voi tulla rekisteriin tehtävän merkinnän oikeellisuuden arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja, vaan kirjaamisviranomainen on velvollinen merkitsemään tiedon rekisteriin varmistuttuaan, että kyseessä on laissa tarkoitettu ilmoitus ja se on tullut oikealta viranomaiselta. Esimerkiksi ulosottoviranomaisen ilmoituksesta tehtävien ulosmittausmerkintöjen tekeminen on järjestetty siten, että viranomaiselle avatun rajapinnan kautta voi tehdä vain vakioituja ilmoituksia (kuten ulosmittausmerkintöjä) ja rajapinta on vain viranomaisen käytössä siten, ettei väärä taho pysty ilmoituksia tekemään. Tällä tavoin järjestetty rekisterimerkintöjen tekeminen lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin ja osakehuoneistorekisteriin johtaa kirjaamismenettelyyn sovellettavien säännösten kannalta aina aineellisesti oikeaan ratkaisuun. Muutoksenhausta rekisteriin ilmoituksesta tehtävän merkinnän perusteena olevaan päätökseen tai toimeen säädetään erikseen (ks. esim. ulosottokaaren 11 luku ja yrityksen saneerauksesta annetun lain 96 §).

Ilmoituksesta rekisteriin tehtävillä merkinnöillä ei ole samanlaisia oikeusvaikutuksia kuin varsinaisilla kirjauksilla. Esimerkiksi ulosottoviranomaisen ilmoituksesta tehtävien merkintöjen osalta kyse on muun kuin kirjaamisviranomaisen tekemän päätöksen täytäntöönpanosta, jonka yhteydessä kirjaamisviranomainen toimii yksinomaan ilmoituksen perusteella eikä sen arvioitavaksi voi tulla merkinnän tekemiseen vaikuttavia seikkoja. Ilmoituksesta rekisteriin merkittävillä tiedoilla on merkitystä lähinnä julkisuusvaikutuksen kautta; merkinnän avulla jokin oikeustila, kuten kiinteistön ulosmittaus ja siitä seuraava vallinnanrajoitus, tulee tehokkaasti julkiseksi. Rekisteriin merkityt tiedot otetaan lisäksi viran puolesta huomioon myöhempiä kirjaamishakemuksia käsiteltäessä.

Esityksessä on lähdetty siitä, että edellä kuvatulla tavalla järjestetty tiedon merkitseminen lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin ja osakehuoneistorekisteriin toisen viranomaisen ilmoituksesta tarkoittaa kirjaamisviranomaisen päätöstä (ks. maakaaren 7 luvun 1 §:n 2 momentti ja huoneistotietojärjestelmästä annetun lain 7 §). Valmistelun yhteydessä ei ole esitetty eikä asian-

tuntijapalautteesta käy ilmi tällaiseen päätöksentekoon käytännössä liittyneen ongelmia. Toisaalta tällaisen päätöksenteon järjestäminen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön mukaisesti on omiaan parantamaan rekisteriin merkitsemistä koskevan asian asianosaisen oikeussuojaa. Tiedon merkitsemiseen lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin ja osakehuoneistorekisteriin ehdotuksessa tarkoitetulla tavalla ei kirjaamisviranomaisen päätöksenteon ja toimivallan kannalta liity sellaista asianosaisen erityistä tietosuojaoikeudellisen tai muun oikeussuojan tarvetta, joka edellyttäisi mahdollisuutta oikaisuvaatimuksen tai siihen rinnastuvan vaatimuksen tekemiseen.

Ehdotus: Maakaaren 6 luvun 9 a §:n 1 momentin 2 kohdan ja sitä vastaavan huoneistotietojärjestelmästä annetun lain 10 §:n 5 momentin säännöksen poistaminen lakiedotuksesta ei ole tarpeen. Valiokunnan mietinnössä voidaan kiinnittää huomiota siihen, että säännös tulee sovellettavaksi vain edellä vastineessa mainituissa tilanteissa. Jos valiokunta pitää sitä tarpeellisena, maakaareen ehdotettua säännöstä on lisäksi mahdollista täsmentää seuraavasti:

”6 luku

Kirjaamishakemus ja sen käsittely

9 a §

Poikkeus automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä

Hallintolain (434/2003) 53 f §:n 1 momentissa säädettyä edellytystä oikaisuvaatimuksesta tai siihen rinnastuvasta vaatimuksesta ei sovelleta:
---
2) tämän lain 7 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetun tiedon merkitsemiseen lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin muun viranomaisen kuin kirjaamisviranomaisen ~~**ilmoituksen perusteella**~~ **ilmoituksesta**.”

Muutoksen myötä ehdotuksen sanamuoto vastaisi huoneistotietojärjestelmästä annetun lain 10 §:n 5 momentin asiallisesti samankaltaisiin tilanteisiin sovellettavaa säännöstä. Muutoksella olisi mahdollista selventää sitä, että säännös tulee sovellettavaksi silloin, kun kirjaamisviranomaisen on tehtävä merkintä rekisteriin muun viranomaisen ilmoituksen mukaisesti.

Käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle

Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan sen rekisterinpitäjän informointivelvollisuudesta aiemmin toteama vaikuttaisi jokseenkin otetun huomioon esityksessä. Tietosuojavaltuutetun toimisto kuitenkin katsoo, että ainoastaan viittausta tietosuoja-asetuksen artikloihin ei voida pitää riittävänä, vaan informoinnin ajankohta, esittämistapa ja minimisisältö tulisi nostaa perusteluissa esiin. Tietosuojavaltuutetun toimisto viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 81/2022 vp), jossa valiokunta on korostanut rekisteröidyn jälkikäteisen informoinnin olevan riittämätöntä. Rekisteröityä on informoitava helposti havaittavalla ja ymmärrettävällä tavalla, selkeällä ja yksinkertaisella kielellä tiedonkeruun alkamishetkellä. Rekisteröidyn on heti menettelyn alkuvaiheessa saatava tieto siitä, että

asia käsitellään automaattisessa päätöksentekomenettelyssä. Oikea-aikaisuuden edellytyksen täyttymiseksi informaatio tulee esittää rekisteröidylle oikeassa asiayhteydessä, aktiivisin toimin, käyttämällä esimerkiksi ponnahdusikkunoita.

> **Arvio ja ehdotus:** Esityksessä on todettu kirjaamisasian automaattisen ratkaisemisen edellyttävän, että asianosaisille annetaan heidän henkilötietojensa käsittelyä koskevat tiedot oikea-aikaisesti tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla (asetuksen 12, 13 ja 14 artikla, HE 24/2024 vp, s. 62). Lisäksi esityksessä on otettu huomioon, että hallintovaliokunta on automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleislainsäädännön (HaVM 39/2022 vp, s. 8) ja valtiovarainvaliokunta verolainsäädännön (VaVM 45/2022 vp, s. 8) eduskuntakäsittelyn yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että lakien täytäntöönpanovaiheessa tulee huolehtia siitä, että tietosuoja-asetuksessa säädetyt vaatimukset tietojen antamisesta rekisteröidylle täyttyvät ja että tiedot annetaan rekisteröidylle oikea-aikaisesti.[3]
>
> Tietosuoja-asetusta sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa ja toimivalta asetuksen tulkintaan on viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuimella. Informoinnin toteuttamisen tarkempi tapa ja minimisisältö voivat myös vaihdella. Mainituista syistä ei ole perusteltua lain esitöissä tarkemmin kuvata informointivaatimusten toteuttamista.

Sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuoja

Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa, että tietosuoja-asetuksen 25 artiklan 1 kohdassa säädetysti rekisterinpitäjien on otettava sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuoja huomioon ajoissa uutta henkilötietojen käsittelytoimea suunnitellessaan. Kustannus-hyötysuhteen kannalta olisi rekisterinpitäjän edun mukaista ottaa sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuoja huomioon mieluummin aikaisemmin kuin myöhemmin, sillä jo suunniteltujen käsittelytoimien muuttaminen myöhemmin voi olla haasteellista ja kallista. Asiassa on erotettava rekisteröidyn oikeussuojan tarve kysymyksessä olevassa aineellisoikeudellisessa kirjaamisasiassa ja automaattisessa päätöksenteossa. Vaikka automaattisen päätöksenteon seurauksena syntyvä kirjaamisratkaisu olisi sellainen, että rekisteröidyn oikeussuoja ei vaarannu, ei tästä seuraa, että sama johtopäätös olisi mahdollista tehdä myös automaattisesta päätöksenteosta. Suojatoimilla pyritään varmistumaan siitä, että rekisteröidyn henkilötietojen käsittely on asianmukaista, kun itse aineellisoikeudellinen ratkaisu perustuu automaattiseen käsittelyyn.

> **Arvio ja ehdotus:** Palautteessa viitattu tietosuoja-asetuksen artikla koskee rekisterinpitäjän velvollisuuksia henkilötietojen käsittelyn yhteydessä. Säännöksen perusteella ei siten tule arvioitavaksi se, minkälaisia suojatoimivaatimuksia automaattisessa päätöksenteossa on eri tilanteissa noudatettava (vrt. edellä asetuksen 22 artiklan ja suojatoimien osalta mainittu).
>
> Oletusarvoista tietosuojaa koskevat asetuksen vaatimukset ovat sellaisenaan suoraan sovellettavaa oikeutta. Edellä vastineesta ilmenevän Maanmittauslaitoksen palautteen perusteella (mm. käyttöönottoa edeltävä tarkka määrittely ja testaaminen) on perusteltua olettaa, että asetuksessa tarkoitettu oletusarvoinen ja sisäänrakennettu tietosuoja on otettu huomi-

[3] Valiokuntien mukaan rekisteröidyn etukäteisestä informoinnista säädetään tietosuoja-asetuksen suoraan sovellettavassa sääntelyssä, minkä johdosta etukäteisestä informoinnista ei ole syytä säätää kansallisesti.

oon ehdotuksessa tarkoitetussa kirjaamisasioiden automaattisessa ratkaisemisessa. Sanotun tapainen oletusarvoisen ja sisäänrakennetun tietoturvan vaatimuksen noudattaminen on omiaan parantamaan kirjaamisasioiden asianosaisten tietosuojaoikeudellista ja muuta oikeussuojaa. Ei tarvetta muuttaa lakiehdotusta.

Henkilötietojen käsittely ja riskiarviointi

Tietosuojavaltuutetun toimisto viittaa Euroopan parlamentin maaliskuussa 2024 hyväksymään tekoälysäädökseen, jossa on korostettu ihmisen toimijuutta ja ihmisen suorittamaa valvontaa. Asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa on lueteltu alat, joilla käytetyt tekoälyjärjestelmät ovat suuririskisiä. Oikeudenhoito ja demokraattiset prosessit on tällainen ala, jonka yhteydessä on viitattu muun muassa tosiseikkojen ja lainsäädännön tutkimiseen ja tulkintaan, kuten myös lainsäädännän soveltamisesta konkreettisiin tosiseikkoihin. Esityksessä on kysymys lainsäädännön soveltamisesta konkreettisiin tosiseikkoihin. Tämä riskiarviointi olisi syytä ottaa huomioon myös käsillä olevassa säädösvalmistelussa.

Arvio ja ehdotus: Palautteessa mainittu riskiarvo koskee tekoälyn hyödyntämistä muun muassa oikeudenhoitoon liittyvissä tehtävissä. Esityksessä tarkoitetussa kirjaamisasian automaattisessa ratkaisemisessa ei ole kyse tekoälyn hyödyntämisestä, vaan nk. ”sääntöperusteisesta automaatiosta” asioissa, joihin ei sisälly seikkoja, jotka edellyttävä tapauskohtaista harkintaa (ks. hallintolain 53 e §:n 2 momentti automaattisen ratkaisemisen edellytyksistä). Tekoälysäädökseen liittyvällä riskiarvioinnilla ei siten ole erityistä merkitystä käsillä olevan esityksen arvioinnin kannalta.

Ehdotuksessa tarkoitettujen kirjaamisasioiden automaattiseen ratkaisuun liittyvät tietosuojaoikeudelliset riskit on arvioitu vähäisiksi; automaattinen päätöksenteko kirjaamisasioissa ei sisällä profilointia eikä siinä muutoinkaan arvioida rekisteröidyn henkilökohtaisia ominaisuuksia pelkästään automaatiota käyttäen. Ei tarvetta muuttaa lakiehdotusta.

Asiavirheen korjaaminen kirjaamismenettelyssä

Maanmittauslaitoksen mukaan rekisterin tietyt asiavirheet olisi tärkeä saada tietyissä tapauksissa korjatuksi itseoikaisumenettelyssä ilman asianosaiselta saatua suostumusta ottaen huomioon rekisteriin tehtyjen merkintöjen julkinen luotettavuus. Maanmittauslaitos pitää ehdotusta ja sen perusteluja onnistuneina.

Omakotiliitto kannattaa tarkennusta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotus merkitsee, että kirjaamisviranomainen voi ilman luovutuksensaajan tai oikeudenhaltijan suostumusta korjata tämän vahingoksi asiavirheen, joka on aiheutunut siitä, että viranomainen on selvittänyt asiaa selvästi virheellisesti tai puutteellisesti tai soveltanut lakia ilmeisen väärin. Tällainen ehdotuksen vaikutus ei perustuslakivaliokunnan mukaan näyttäisi olevan hyvin sopusoinnussa perustuslain 21 §:ssä turvatun asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon takeiden kanssa. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen esityksessä mainittuun seikkaan, että ehdotuksella pyritään parantamaan edellytyksiä julkista luotettavuutta nauttivan lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietojen oikeellisuuteen, millä on merkitystä myös kiinteistöön kohdistuvien oikeuksien omaisuudensuojan käytännön toteuttamiselle. Jos

asiavirheen korjaaminen heikentää muun kuin virheen johdosta lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin kirjatun luovutuksensaajan tai oikeudenhaltijan oikeutta, asiavirheen saa korjata vain tämän suostumuksella. Esityksen ja valiokunnan saaman selvityksen valossa perusteena tällaiselle eroavaisuudelle on se, että lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietoihin luottaen kiinteistöä koskevia oikeudellisia määräystoimia tekevät sivulliset voisivat luottaa rekisterin tietojen oikeellisuuteen ja niiden perusteella perustettujen oikeuksien pysyvyyteen. Perustuslakivaliokunnan mielestä suostumusta virheen korjaukseen koskevan sääntelyn eroavaisuuksien perusteista olisi ollut syytä tehdä perusteluissa laajemmin selkoa.

Professori Olli Mäenpään mukaan ehdotus rajoittaisi hallintolain 50 §:ään sisältyvää suostumusedellytystä, jonka mukaan asianosaisen suostumusta ei tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Ehdotetun säännöksen mukaan myös viranomaisen menettelystä aiheutunut ilmeinen asiavirhe olisi korjattavissa ilman suostumusta, vaikka se tehtäisiin luovutuksensaajan tai oikeudenhaltijan vahingoksi. Mäenpään mukaan 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). Säännökselle ei Mäenpään mukaan ole esitetty painavia tai muutenkaan vakuuttavia perusteita. Ehdotus kaventaisi luovutuksensaajan ja oikeudenhaltijan menettelyllistä oikeusturvaa ja luottamuksen suojaa. Arviota ei vastuun siirron perusteiden kannalta olennaisesti muuta se, että asianosainen voisi valittaa kirjaamisviranomaisen korjaamispäätöksestä maaoikeuteen.

Mäenpää kiinnittää huomiota pykälään lisättäväksi ehdotettuun 3 momenttiin, jonka mukaan ”[j]os korjaaminen heikentää muun kuin 2 momentissa tarkoitetun luovutuksensaajan tai oikeudenhaltijan oikeutta, asiavirheen saa korjata vain tämän suostumuksella.” Suostumusedellytystä voidaan myös tässä yhteydessä pitää Mäenpään mukaan välttämättömänä. Mäenpään mukaan säännösehdotus vaikuttaa 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.

Arvio ja ehdotus: Ehdotuksella pyritään helpottamaan laissa tarkoitetulla tavalla selkeiden ja ilmeisten asiavirheiden korjaamista joutuisasti kirjaamisviranomaisen toimesta. Ehdotetun sääntelyn perusteita arvioitaessa on otettava huomioon, että lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri on julkista luotettavuutta nauttiva rekisteri, johon kirjaamisella on erityinen merkitys oikeudenhaltijan asemaan erityisesti suhteessa sivullisiin. Kirjaamisviranomaisen selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen perustuva asiavirhe vaikuttaa tämän johdosta paitsi virheen johdosta rekisteriin kirjatun luovutuksensaajan tai oikeudenhaltijan, myös muiden kiinteistöön kohdistuvien oikeuksien haltijoiden oikeusasemaan. Mainituissa tilanteissa ristiriidassa keskenään ovat lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietojen oikeellisuuteen ja julkiseen luotettavuuteen liittyvä tavoite ja virheellisesti ratkaistun kirjaamisasian asianosaisen luottamus kirjaamisviranomaisen ratkaisun pysyvyyteen. Voimassa olevaa lakia sovellettaessa asianosaisen suostumuksen vaatimus tämän oikeutta

heikentävälle virheen korjaamiselle voi johtaa siihen, että virheen johdosta rekisteriin kirjatun luovutuksensaajan tai oikeudenhaltijan luottamusta kirjauksen pysyvyyteen lähtökohtaisesti suojataan tilanteissa, joissa olisi perusteltua korjata virheellinen ratkaisu aineellista oikeustilaa vastaavasti. Asianosaisen luottamusta virheellisen kirjaamisratkaisun pysyvyyteen ei ole erityistä perustetta suojata tapauksissa, joissa lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin julkista luotettavuutta nauttivien tietojen oikeellisuuden varmistaminen ja muiden kiinteistöön kohdistuvien oikeuden haltijoiden oikeussuoja edellyttävät virheen korjaamista.

Suostumusvaatimuksesta poikkeaminen edellyttäisi ehdotuksen perusteella virheen ilmeisyyttä. Vaatimusta on perusteltua tulkita siten, että itse kirjaamisratkaisun virheen ilmeisyyden ohella ilmeistä tulisi olla myös, minkälainen aineellisesti oikea korjaamisratkaisu asiassa tulisi tehdä. Huomattavaa on, että myös ehdotetun säännöksen mukaisessa menettelyssä asiavirheen korjaaminen edellyttäisi asianosaisten kuulemista, minkä lisäksi myös korjaamisasiassa kirjaamisviranomainen käsittelee asian uudelleen ja tekee asiassa valituskelpoisen päätöksen. Näin ollen korjaamisesta haittaa kärsivällä asianosaisella on myös mahdollisuus valittaa kirjaamisviranomaisen päätöksestä. Virheen korjaamisesta aiheutuva vahinko voi lisäksi tulla korvattavaksi julkisyhteisön korvausvastuuta koskevien säännösten perusteella (vahingonkorvauslain, 412/1974, 3 luvun 2 §).

Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietojen julkinen luotettavuus muodostaa keskeisen perustan kiinteistöön kohdistuvien oikeuksien omaisuudensuojan käytännön toteuttamiselle. Osa tätä suojaa on, että rekisterin tietoihin luottaen kiinteistöä koskevia oikeudellisia määräystoimia tekevät sivulliset voivat luottaa rekisterin tietojen oikeellisuuteen ja niiden perusteella perustettujen oikeuksien pysyvyyteen. Tällaisten omaisuudensuojaan liittyvien perusteltujen odotusten suojan varmistamiseksi ehdotuksessa lähdetään voimassa olevaa lakia vastaavasti siitä, että asiavirheen korjaaminen edellyttää kolmannen oikeudenhaltijan suostumusta tämän oikeutta heikentävään asiavirheen korjaamiseen.

Maakaaren asiavirheen korjaamista koskevaa säännöstä on kirjaamisviranomaisen käytännössä vuosina 2022-2023 sovellettu 77 korjaamisasiassa (vrt. viime vuosina kirjaamisviranomainen on vuosittain ratkaissut n. 360 000 kirjaamisasiaa). Ehdotetulla säännöksellä ei siten kokonaisuutena arvioiden olisi lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin pidon kannalta erityisen laajamittaisia vaikutuksia. Yksittäisessä asiavirheen korjaamista koskevassa asiassa ehdotetulla säännöksellä voidaan kuitenkin parantaa virheen johdosta haittaa kärsivän kiinteistöön kohdistuvan oikeuden haltijan asemaa sekä varmistua rekisterin julkisesta luotettavuudesta.

Ei tarvetta muuttaa lakiehdotusta.

Alkuperäisen asiakirjan esittäminen kirjaamismenettelyssä

Perustuslakivaliokunta toteaa maakaaren 12 luvun 1 §:ää ehdotettavan muutettavaksi niin, että siinä lähtökohtaisesti luovutaan alkuperäisen asiakirjan tai sen oikeaksi todistetun jäljennöksen esittämisestä lainhuudatusmenettelyssä. Kirjaamisviranomaisen vaatimuksesta asiakirja on kuitenkin esitettävä alkuperäisenä tai kaupanvahvistajan tai kirjaamisviranomaisen

oikeaksi todistamana jäljennöksenä. Lainkohdan perusteluissa (s. 81) selostetaan alkuperäisen saantokirjan esittämisvelvollisuuden tyypillisenä tilanteena sitä, että lainhuutoa haetaan testamentti saantokirjana. Jos hakija ei pysty esittämään alkuperäistä testamenttia, syntyy perustelujen mukaan helposti oletus, että testamentin tekijältä ei ole jäänyt alkuperäistä testamenttia. Tämä puolestaan muodostaa oletuksen siitä, että hän oli peruuttanut testamentin ennen kuolemaansa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tällaisesta tyyppitilanteesta olisi syytä säätää laissa eikä jättää asiaa pelkästään perustelumainintojen varaan.

Professori Matti Niemen mukaan testamentti ja muut saantokirjat, joita kaupanvahvistaja ei ole vahvistanut, pitäisi jättää ehdotetun sääntelyn ulkopuolelle. Testamentin osalta kysymys voi olla tilanteesta, jossa testamentin tekijä on hävittänyt alkuperäisen testamentin ilmauksena siitä, että hän peruuttaa testamentin. Niemen mukaan tämä ei ole ehdoton este esitetylle muutokselle, mutta asia on syytä tiedostaa ja tuoda esiin.

Arvio ja ehdotus: Siitä huolimatta, että esityksessä ehdotetaan lähtökohtaisesti luovuttavaksi alkuperäisen asiakirjan esittämisestä kirjaamismenettelyn yhteydessä, kirjaamisviranomaisella säilyisi nykyistä vastaava tutkimisvelvollisuus lainhuudon myöntämisen yhteydessä. Tutkimisvelvollisuuden tarkempi sisältö määräytyy kuhunkin saantoon sovellettavan aineellisen sääntelyn perusteella ja pitää sisällään muun muassa sen tutkimisen, onko saanto tapahtunut lain vaatimuksia noudattaen.

Testamenttiin perustuvien saantojen osalta kirjaamisviranomaisen on lainhuudatustutkimuksessa otettava huomioon perintökaaren (40/1965) 10 luvussa testamentin tekemisestä ja peruuttamisesta säädetty. Luvun 5 §:n mukaan testamentin määräys on tehoton, jos testamentin tekijä on hävittänyt testamentin. Siten kirjaamisviranomaisen tutkimisvelvollisuudesta ja sovellettavasta sääntelystä voi seurata testamenttiin perustuvien saantojen kohdalla perustuslakivaliokunnan viittaamissa esityksen perusteluissa mainitusti se, että testamentti on esitettävä alkuperäisenä kirjaamisviranomaiselle.

Testamentin tulee olla lainvoimainen, jotta sen perusteella voidaan myöntää lainhuuto. Testamentti voi tulla lainvoimaiseksi muun muassa siten, että perilliset hyväksyvät testamentin sen tekijän kuoleman jälkeen. Lisäksi testamentti voi tulla lainvoimaiseksi sen johdosta, että se annetaan tiedoksi perintökaaren mukaisesti perillisille, tarvittaessa toissijaisille perillisille (taikka valtiokonttorille mikäli perillisiä ei ole) ja nämä eivät moiti testamenttia lain mukaisessa määräajassa. On mahdollista, että mainituissa tilanteissa testamentin lainvoimaisuudesta kirjaamisviranomaiselle toimitettavasta selvityksestä (esim. perilliset hyväksyvät testamentin kirjoittamalla siitä todistuksen allekirjoituksineen itse testamenttiin, lainvoimaisuus todetaan toimivaltaisen käräjäoikeuden antamalla todistuksella, josta ilmenee, että testamentin moitekannetta ei ole säädetyssä ajassa nostettu) voidaan myös ilman alkuperäisen asiakirjan toimittamista kirjaamisratkaisun kannalta riittävän luotettavasti päätellä testamentin olemassaolo ja lainvoimaisuus.[4]

[4] Kiinteistökirjaamiseen liittyvien asioiden lisäksi Maanmittauslaitos toimii kirjaamisviranomaisena myös osakehuoneistorekisteriin kuuluvien asunto-osakkeiden osalta. Osakehuoneistokirjaamista koskevassa sääntelyssä ei ole muutettavaksi

Kutakin saantotyyppiä ja/tai kirjaamismenettelyssä mahdollisesti esiintyvää tilannetta koskevan yksityiskohtaisen sääntelyn sijasta esityksessä on lähdetty siitä, että ehdotettu kirjaamisviranomaisen oikeus vaatia alkuperäisen asiakirjan esittämistä yhdessä kirjaamisviranomaisen tutkimisvelvollisuuden ja virkavastuun kanssa turvaa riittävästi kirjaamisratkaisujen oikeellisuuden. Valiokunnan mietinnössä voidaan perustuslakivaliokunnan esittämän huomioon ottamiseksi selvittää edellä mainittua kirjaamisviranomaisen tutkimisvelvollisuutta ja siihen mahdollisesti perustuvaa vaatimusta testamentin esittämiseen alkuperäisenä kirjaamismenettelyn yhteydessä.

Jos valiokunta pitää sitä tarpeellisena, 1. lakiehdotusta voidaan täydentää seuraavasti:

”12 luku

Lainhuudatusmenettely

1 §

Lainhuutohakemuksessa esitettävät selvitykset

(1 mom.) Lainhuudon hakijan on esitettävä selvitys saantonsa laillisuudesta. Hakemukseen on liitettävä saannon perusteena oleva asiakirja. Asiakirja on esitettävä alkuperäisenä tai kaupanvahvistajan tai kirjaamisviranomaisen oikeaksi todistamana jäljennöksenä kirjaamisviranomaisen vaatimuksesta. **Asiakirja on esitettävä alkuperäisenä, jos saanto perustuu testamenttiin.**

14 luku

Erityisen oikeuden kirjaaminen

9 §

Kirjaamismenettely

- - - - - - - - - - - -

(2 mom.) Hakijan on esitettävä kirjattavan oikeuden perustamista tai siirtämistä koskeva sopimus tai muu asiakirja. Sopimus tai muu asiakirja on esitettävä alkuperäisenä kirjaamisviranomaisen vaatimuksesta. **Asiakirja on esitettävä alkuperäisenä, jos hakijan oikeus perustuu testamenttiin.**

---

ehdotettavia maakaaren säännöksiä vastaavia vaatimuksia alkuperäisten asiakirjojen toimittamisesta kirjaamisviranomaiselle.