

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maakaaren, kaupanvahvistajista annetun lain ja huoneistotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maakaaren, kaupanvahvistajista annetun lain ja huoneistotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta (HE 24/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Markus Tervonen, oikeusministeriö
- apulaisprofessori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Matti Niemi

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi maakaarta, kaupanvahvistajista annettua lakia sekä huoneistotietojärjestelmästä annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 1.11.2024.

Hallituksen esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska perustuslakivaliokunnan automaattista päätöksentekoa koskeva lausuntokäytäntö on vähäistä, hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi maakaarta, kaupanvahvistajista annettua lakia ja huoneistotietojärjestelmästä annettua lakia. Lakiehdotuksilla pyritään esityksen perustelujen (s. 51) mukaan voimassa olevan lain soveltamisesta saadut kokemukset huomioon ottaen selventämään sääntelyä ja lisäämään kiinteistönvaihdannan ja -kirjaamisen toimintamahdollisuuksia. Lisäksi ehdotuksilla tavoitellaan sähköisen asioinnin helpottamista kirjaamisasioissa. Ehdotuksilla on tarkoitus ottaa huomioon myös kiinteistö- ja huoneistokirjaamisasioiden automaattiseen päätöksentekoon liittyvät tarpeet.

(2) Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä ovat erityisesti ehdotetut säännökset automaattisesta päätöksenteosta ja virheen korjaamisesta.

Automaattinen päätöksenteko

(3) Automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä tehtävästä poikkeuksesta ehdotetaan säädettäväksi maakaaren (1. lakiehdotus) 6 luvun 9 a §:ssä. Asiallisesti samankaltaista sääntelyä ehdotetaan myös huoneistotietojärjestelmästä annetun lain (3. lakiehdotus) 10 §:ään.

(4) Hallintolain 53 f §:ssä säädettyä edellytystä oikaisuvaatimuksesta tai siihen rinnastuvasta vaatimuksesta ei maakaaren ehdotetun 6 luvun 9 a §:n mukaan sovelleta kirjaamisasian ratkaisuun, joka tehdään hakijan vaatimuksen mukaisesti. Sanottua ei kuitenkaan sovelleta, jos muu asiaan osallinen on vastustanut asian ratkaisemista hakijan vaatimuksen mukaisesti. Edellytystä oikaisuvaatimuksesta tai siihen rinnastuvasta vaatimuksesta ei sovelleta myöskään maakaaren 7 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettun tiedon merkitsemiseen lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin muun viranomaisen kuin kirjaamisviranomaisen ilmoituksen perusteella. Tällaisia tietoja ovat muun muassa tiedot kiinteistöön kohdistuvasta ulosmittauksesta ja turvaamistoimesta sekä kiinteistön omistajan konkurssista.

(5) Hallintolain asian ratkaisemista automaattisesti koskeva 8 b luku on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 81/2022 vp). Valiokunta on arvioinut sääntelyä ennen muuta perustuslain oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeita koskevan 21 §:n kannalta.

(6) Hallintolakia sovelletaan lain 2 §:n 1 momentin mukaan hallintoasiassa noudatettavaan menettelyyn. Jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan kuitenkin hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaan hallintolain asemesta. Hallintolakia voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan pitää perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon menettelyllisiä takeita määrittelevänä peruslakina, jonka ensisijainen tarkoitus on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa (PeVL 88/2022 vp, kappale 11).

(7) Esityksessä hallintolaista poikkeavaa sääntelyä perustellaan muun muassa kirjaamismenettelyn luonteella ja sillä, että automaation hyödyntäminen nopeuttaa asioiden käsittelyä viranomaisessa. Perustelujen (s. 47) mukaan asianosaisen oikeus vaatia oikaisua automaattisesti ratkaisusta asiasta siten, että vaatimus käsitellään ihmisen toimesta, on vaikea sovittaa yhteen masaluontoisena asiakirjamenettelynä toteutettavaan kirjaamisprosessiin. Kirjaamismenettelyssä on esityksen mukaan automatisoitu ja jatkossakin tarkoitus automatisoida vain hakijan vaatimuksen

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2024 vp

mukaisesti ratkaistavia, myönteisiä kirjaamispäätöksiä, joiden osalta asianosaisilla ei ole erityistä oikaisuvaatimusmahdollisuutta edellyttävää oikeussuojan tarvetta.

(8) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt muun muassa perustuslain 21 §:n näkökulmasta huomiota siihen, ettei massaluonteisessa toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2). Valiokunnan mukaan hallintolaista poikkeavaa sääntelyä ei ole voitu perustella ainakaan yksinomaan asioiden käsittelyn nopeuttamisella (PeVL 88/2022 vp, kappale 20). Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen hallituksen esityksestäkin välittyvään seikkaan, että kirjaamisasioissa viivytyksettömyydellä on erityistä merkitystä rekisterien julkisen luotettavuuden vuoksi.

(9) 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.

(10) Nyt ehdotettavan sääntelyn arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös yleisessä tietosuojasetuksessa automatisoiduilta yksittäispäätöksiltä edellytettynä (ks. myös PeVL 81/2022 vp, kappale 10). Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 31/2017 vp). Valiokunnan mukaan on kuitenkin ollut selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 20/2017 vp, s. 6), eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42). Perustuslakivaliokunnan mielestä lakivaliokunnan on syytä varmistua sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n tietosuojasetuksen kanssa (ks. esim. PeVL 18/2024 vp, kappale 32). Perustuslakivaliokunta muistuttaa, että tietosuojasetuksen sääntely on suoraan sovellettavaa (PeVL 14/2018 vp, s. 7, ks. myös PeVL 26/2018 vp, s. 3).

Asiavirheen korjaaminen

(11) Asiavirheen korjaamista koskevaa maakaaren 8 luvun 1 §:n säännöstä ehdotetaan muutettavaksi niin, että asiavirheitä voidaan korjata aikaisempaa helpommin. Asiavirheen korjaaminen virheen johdosta lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin kirjatun luovutuksensaajan tai oikeudenhaltijan vahingoksi edellyttää, että tämä suostuu virheen korjaamiseen. Suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen.

(12) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeita koskevan 21 §:n kannalta. Sääntelyn erona asiavirheen korjaamista koskevaan yleissäännökseen, hallintolain 50 §:ään, on se, ettei ehdotetussa maakaaren sääntelyssä edellytetä virheen aiheutuneen asianosaisen omasta menettelystä. Ehdotus merkitsee, että viranomaisen voi ilman luovutuksensaajan tai oikeudenhaltijan suostumusta korjata myös tämän vahingoksi asiavirheen, joka on aiheutunut siitä, että viranomaisen on selvittänyt asiaa selvästi virheellisesti tai puutteellisesti

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2024 vp

tai soveltanut lakia ilmeisen väärin. Tällainen ehdotuksen vaikutus ei näyttäisi olevan hyvin sopusoinnussa perustuslain 21 §:ssä turvatus asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon takeiden kanssa. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen hallituksen esityksessäkin mainittuun seikkaan, että säännöksen muutoksella pyritään parantamaan edellytyksiä julkista luotettavuutta nauttivan lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietojen oikeellisuuteen, millä on merkitystä myös kiinteistöön kohdistuvien oikeuksien omaisuudensuojan käytännön toteuttamiselle.

(13) Jos asiavirheen korjaaminen heikentää muun kuin virheen johdosta lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin kirjatun luovutuksensaajan tai oikeudenhaltijan oikeutta, asiavirheen saa ehdotetun maakaaren 8 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan korjata 2 momentin pääsäännöstä poiketen vain tämän suostumuksella. Hallituksen esityksen (s. 95) ja muun perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen valossa perusteena tällaiselle eroavaisuudelle on se, että lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietoihin luottaen kiinteistöä koskevia oikeudellisia määräyksiä 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.

Muita seikkoja

(14) Lainhuudatusmenettelyä koskevan maakaaren 12 luvun 1 §:ää ehdotetaan 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.

(15) 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.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2024 vp

Helsingissä 5.9.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Anne Rintamäki ps
varajäsen Hanna Räsänen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala