

Automaattiratkaisut ja niiden korjaaminen kiinteistöjen kirjaamisasioissa

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Hallinto-oikeus
Pro gradu-tutkielma
Tiina Lepistö, 0343534
Syksy 2017

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Automaattiratkaisut ja niiden korjaaminen kiinteistöjen kirjaamisasioissa

Tekijä: Tiina Lepistö

Oppiaine: Maisteritutkielma, Hallinto-oikeus

Työn laji: Tutkielma Sivumäärä VII + 86

Vuosi: 2017

Tiivistelmä:

Automaattiset ratkaisut ovat tulleet jäädäkseen julkisen hallinnon suorittaessa viranomaistehtäviään. Kiinteistöjen kirjaamisasioissa automaattiset ratkaisut tehostavat sekä kirjaamisviranomaisen toimintaa että asiakkaiden hallinnolta saamaa palvelua, oikeusturvaa unohtamatta. Tutkielmassa tarkastellaan kirjaamisasioiden käsittelyä aloittaen niiden historiasta ja hallintolain sekä maakaaren säännöksiä riittävyttä automaattisen ratkaisun virheen korjaamisessa. Ennen korjaamisasian käsittelyä on kuitenkin perehdyttävä hallintolain säännöksiin viranomaistoiminnasta, maakaaren säädöksiin virheen korjaamisesta ja sähköisen hallinnon periaatteisiin ylipäätään. Hyvin suuressa roolissa kirjaamisasioiden ratkaisujen automatisoinnissa on ollut ja on Kiinteistöväihdännän palvelu, eli sähköinen asiointijärjestelmä, minkä kautta on vuodesta 2013 alkaen voinut tehdä kiinteistöluovutuksen ja kiinnityshakemuksen sekä sähköisen panttikirjan siirron. Kiinteistöasioiden digitalisaatio on edennyt viime vuosina kovaa vauhtia ja lainsäädännöllisesti sitä säätelee maakaaren 9 a-luku. Automaattiratkaisuille ei kuitenkaan löydy säännöksiä maakaaresta, joten näistä aiheutuvien virheellisten päätösten korjaaminen on omalla tavallaan sääntelemätöntä tällä hetkellä. Vai onko? Tutkimuksessa paneuduttiin korjaamissäännösten käytettävyyteen automaattiratkaisuissa. Kirjaamisasioiden osalta virheiden korjaamista automaattiratkaisuja koskien ei ole tutkittu vielä kovinkaan laajasti, johtuen kenties siitä että ne ovat tulleet tuotantokäyttöön vasta vuonna 2017.

Hallintolaki ja sen 51 § kaipaavat vahvistusta. Tulevaisuudessa automaattiratkaisut tullevat lisääntymään muillakin hallinnonaloilla, ja tämän vuoksi tutkimus päättyy ehdottamaan uutta, 51 a pykälää, joka koskisi pelkästään tietojärjestelmän avulla suoritettujen automaattisten asioiden tutkimisen ja ratkaisun perusteella tapahtuneen virheen korjaamista. Samaa korjaamista koskeva pykälä tulisi sisällyttää myös erityislakeihin, kuten nyt käsittelyssä olleeseen maakaareen. Olipa syy mikä tahansa, jos automaattiratkaisussa päädytään virheelliseen lopputulokseen, tulisi viranomaisella olla mahdollisuus tällaisen virheen korjaamiseen.

Avainsanat: ICT-oikeus, sähköinen hallinto, kiinteistöjen kirjaamisasiat, julkinen hallinto, viranomaistoiminta

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	6
1.1	Tutkimuksen aihe	6
1.2	Tutkimuskysymys ja tutkimusmenetelmät	7
1.3	Aiheen valinta	7
2	KIRJAAMISASIOIDEN TUTKIMISEN HISTORIA SUOMESSA	9
2.1	Kirjaamisasioista yleisesti	9
2.2	Kirjaamisen yleiset periaatteet.....	12
2.2.1	Julkinen luotettavuus ja rekisteritietojen julkisuus.....	12
2.2.2	Legaliiteettiperiaate	13
2.2.3	Täsmällisyysperiaate.....	14
2.2.4	Muut periaatteet	14
2.3	Kirjaamisasioiden kehitys	16
2.3.1	Yleisprosessuaalinen kehitysvaihe	16
2.3.2	Erytyissäätelyn kausi	17
2.3.3	Kansliakäsittelyn käyttöönotto.....	18
2.3.4	Teknisten osauudistusten kausi 1950–1960	19
2.3.5	Siirtyminen nykyaikaiseen kirjaamiseen 1987 alkaen	20
2.3.6	Maakaari 1997	22
2.3.7	Uusi kirjaamisjärjestelmä 2013	24
2.3.8	Kirjaamisasioiden kehittämisen ja sähköisen kiinteistökaupan toteuttamisen selvittäminen	27
3	KIRJAAMISASIAN RATKAISEMINEN AUTOMATISOINNIN AVULLA	31
3.1	Muotovaatimus sähköisessä luovutuksessa.....	31
3.2	Sähköisesti tehtävät tarkistukset verrattuna kirjallisesti tehtyihin	31
3.2.1	Tulevat kehityssuunnat	33
3.3	Kiinteistökaupan tekeminen sähköisesti	35
3.4	Kiinteistökaupan tekeminen kirjallisesti	36
3.5	Tilastoja luovutuksista	39
3.6	Panttikirjojen massakonversio - sähköiset panttikirjat	40
3.7	Digifoorumi ja suunta lainhuutojen automaattiratkaisuihin	41
3.8	Nykytila kirjaamisasioiden automaattiratkaisuihin.....	43

3.8.1	Automaattisesta ratkaisusta yleisesti.....	45
3.8.2	Asian tutkiminen hallintoasioissa	46
3.8.3	Hallintomenettelystä kirjaamisasioissa	48
3.8.4	Päätös	49
3.8.5	Hallinnollisen päätöksenteon prosessit.....	51
3.8.6	Automatisoitu päätöksenteko kirjaamisasioissa	54
3.8.7	Automatisoinnin mahdollisuudet	55
3.8.8	Sähköisen panttikirjan siirron automatisoitu ratkaisu	56
3.8.9	Kiinnityksiä koskevien hakemusten automaattiratkaisut.....	58
4	HALLINTOA OHJAAVAT PERIAATTEET JA VIRHEIDEN KÄSITTELY	60
4.1	Hallinnon yleiset oikeusperiaatteet	60
4.1.1	Oikeusperiaatteet ja sähköinen hallinto	63
4.1.2	ICT-oikeusperiaatteet	63
4.1.3	Virheellisen kirjauksen korjaaminen	65
4.2	Asiavirhe.....	68
4.3	Kirjoitusvirhe	71
5	VIRHEET AUTOMAATTIRATKAISUISSA.....	73
5.1	Nykytilan arviointia.....	73
5.2	Tavoite.....	76
5.2.1	Lainhuudon automaattiratkaisu 2019	76
5.2.2	Automatisoidun ratkaisun virheen korjaaminen.....	78
5.2.3	Asiavirhe	78
5.2.4	Kirjoitusvirhe.....	81
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	84

Lähdeluettelo

Kirjallisuuslähteet

Halila L.: Oikaisumenettely hallinnossa. Helsinki 2011

Jokela M., Kartio L., Ojanen I.: Maakaari. Jyväskylä 1997

Myrky M., Rabinä T.: Verotusmenettely ja muutoksenhaku (verkkojulkaisu 2011)

Mäenpää O.: Hallinto-oikeus. Helsinki 2013

Mäenpää O.: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Keuruu 2016

Mäenpää O.: Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2011

Niemi K.: Automatisoitu päätöksenteko kirjaamisasioissa. Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952-9/6-2012. Saatavissa: <https://www.edilex.fi/artikkelit/9200.pdf>

Niemi M.: Maakaaren järjestelmä I. Helsinki 2002

Niemi, M.: Miksi kiinteistöjen kirjaamisasiat on siirrettävä maanmittauslaitokselle? Defensor Legis 1/2008; Saatavissa: https://www.edilex.fi/defensor_legis/5088

Niemivuo M., Keravuori-Rusanen M., Kuusikko K.: Hallintolaki. Helsinki 2010

Rautiala M.: Kiinnityksestä. Vammala 1981

Rautiala M.: Lainhuudatuksesta. Vammala 1982

Tepora J., Koulu R.: Lainhuuto- ja kiinnitysmenettely. Jyväskylä 1989

Voutilainen T.: ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa. Edita Publishing Oy 2009. Saatavissa: <https://www.edilex.fi/kirjat/7529.pdf>

Virallislähteet

HE 88/1981 Hallituksen esitys eduskunnalle hallintomenettelylaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 120/1994 Hallituksen esitys Eduskunnalle maakaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 72/2002 Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

HE 30/2009 Hallituksen esitys Eduskunnalle kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirtämistä käräjäoikeuksilta maanmittauslaitokselle koskevaksi lainsäädännöksi

HE 146/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sähköistä kiinteistön kauppaa, panttausta ja kirjaamismenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 43/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköistä kiinteistön kauppaa, panttausta ja kirjaamismenettelyä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 8/2016 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maakaaren muuttamisesta.

Viranomaislähteet

Maanmittauslaitos; Ajankohtaista: Kiinteistökaupan verkkopalvelu. Saatavissa: <http://maanmittauslaitos.fi/ajankohtaista/kiinteistokaupan-verkkopalveluun-parannuksia-92>

Maanmittauslaitos; Asettamiskirje 21.6.2010; MML/16/042/2010

Maanmittauslaitos; Digifoorumin sivusto. Saatavissa: www.maanmittauslaitos.fi/digifoorumi

Maanmittauslaitos; Digifoorumi: Kokous 15.3.2016: Kiinteistöasioiden digiloikka, liite 2. Saatavissa: <http://maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/attachments/2017/02/digiloikka.pdf>

Maanmittauslaitos; Digifoorumi. Kokous 15.3.2016: Panttikirjojen massakonversio, liite3. Saatavissa: http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/panttikirjojen_massakonversio.pdf

Maanmittauslaitos; Digifoorumi: Kokous 15.8.2016: Sujuva ja viiveetön kiinteistöasiointi, liite 1. Saatavissa: http://maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/kvp_muistio20160620.pdf

Maanmittauslaitos; Digifoorumi: Kokous 15.8.2016: Sujuva ja viiveetön kiinteistöasiointi, liite 2. Saatavissa: http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/kvp_kehittaminen.pdf

Maanmittauslaitos; Digifoorumi. Kokous 20.6.2016: Viiveetön ja sujuva kiinteistöasiointi, liite 1. Saatavissa: http://maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/kvp_muistio20160620.pdf

Maanmittauslaitos; Digifoorumin perustaminen (MML/807/00 04 00 /2016): 15.2.2016. Saatavissa: http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/paatos_kiinteistoasoiden_digifoorumin_perustaminen.pdf

Maanmittauslaitos; Kaupanvahvistajan ohje (MML 1527/04 00 00/2014). Saatavissa: http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/kaupanvahvistajan_ohje.pdf

Maanmittauslaitos; Kauppahintatilastot Saatavissa: <http://www.maanmittauslaitos.fi/tietoa-maanmittauslaitoksesta/organisaatio/tilastot>

Maanmittauslaitos; Kiinteistöt: Palvelut; Rekisteröi vuokraoikeus. Saatavissa: <http://www.maanmittauslaitos.fi/kiinteistot/palvelut/rekisteroi-vuokraoikeus>

Maanmittauslaitos; Kirjaamismenettelyn käsikirja. Saatavissa: http://maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/attachments/2017/03/Kirjaamismenettelyn_k%C3%A4sikirja_20170315.pdf

Maanmittauslaitos; Niemi Kari; Kiinteistöasioiden digipäivässä 5.5.2017, Saatavissa: http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/attachments/2017/05/Digipäivä_Automatisoidut%20p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6sprosessit%20kirjaamisasioissa05052017.pdf

Maanmittauslaitos: Ohjeita kaupanvahvistajalle: Kaupanvahvistajan ilmoituksen antamisen ohjeet: Saatavissa: <http://www.maanmittauslaitos.fi/kiinteistot/kiinteistokauppa-kirjaamisasiat/kaupanvahvistus/ohjeita-kaupanvahvistajalle>

Maanmittauslaitos; Uutiset; Kirjaamiskatko 2013: Saatavissa: http://maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/kirjaamiskatko_5_2013.pdf

Oikeusministeriö: Kiinteistöjä koskevien kirjaamisasioiden käsittelyn kehittäminen: Työryhmämietintö 2007:6. Saatavissa: http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706kiinteistojakoskevienkirjaamisasioidenkäsittelynkehittäminen/Files/OMTR_2007_6_Kiinteistöjä_koskevien_kirjaamisasioiden.._73_s.pdf

Oikeusministeriö: Lakihankkeet: Sähköisten panttikirjojen käytön edistäminen. Saatavissa: <https://oikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2016/06/panttikirjatvainsahkoisinakesakuusta2017alkaen.html>

Oikeusministeriö: Sähköistä kiinteistönvaihiantaa selvittäjän toimikunnan I osamietintö: Lausuntoja ja selvityksiä 2004:28. Saatavissa: http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200428sahkoistakiinteistonvaihiantaaselvittavantoimikunnaniosamietinto/Files/OMLS_2004_28.pdf

Oikeusministeriö: Sähköistä kiinteistönvaihiantaa selvittävän toimikunnan loppumietintö: Komiteamietintö 2006:1. Saatavissa: http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/20061sahkoistakiinteistonvaihiantaaselvittavantoimikunnanloppumietinto/Files/OMKM_2006_1_Sahkoista_kiinteiston.pdf

Valtioneuvoston kanslia: Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015: Hallituksen julkaisusarja 10/2015: Kohta 8: Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen. Saatavissa: http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82

Valtiovarainministeriö: Kansallinen palveluarkkitehtuuri. Saatavissa: <http://vm.fi/palveluarkkitehtuuri>

Valtiovarainministeriö: Sähköisen asioinnin tietoturvallisuus-ohje. Julkaisu 25/2017. Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80012/VM_25_2017.pdf?sequence=1

Valtiovarainministeriö: Suomi.fi-asiointivaltuudet: KaPa-Info 16.6.2016: Saatavissa: <http://vm.fi/documents/10623/2888700/Hiltunen-asiointivaltuudet-20160616.pdf/4d17becc-2a99-47ce-91e7-ef840f7aa513>

Verohallinnon sivusto: Asioi verkossa: <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/yhteystiedot-ja-asiointi/asioi-verkossa/>

Viestintävirasto: Eidas tuo muutoksia sähköiseen tunnistamiseen ja luottamuspalveluihin EU:ssa: 5.4.2016. Saatavissa: <https://www.viestintavirasto.fi/kyberturvallisuus/tietoturva-nyt/2016/04/ttn201604051319.html>

Väestörekisterikeskus: Kansallinen palveluarkkitehtuuri; Viestintäkanava. Saatavissa: <https://esuomi.fi/palveluntarjoajille/valtuudet/>

Väestörekisterikeskus: Suomi.fi-asiointivaltuudet: Matti Hiltunen 17.2.2016. Saatavissa: <http://vm.fi/documents/10623/2074069/20160217-KaPA-Hiltunen-Matti-Suomifi-asiointivaltuudet.pdf/ec133dfe-5e45-435e-82a6-bfa3ee939c51>

Muut

Asianajajaliitto: Lausunto oikeusministeriölle sähköistä kiinteistönvaihdantaa selvittävän toimikunnan loppumietinnöstä (Komiteamietintö 2006:1) Saatavissa: [http://www.asianajajaliitto.fi/viestinta/tiedotteita_ja_lausuntoja/arkisto/2006/lausunto_oikeusministeriolle_sahkoista_kiinteistonvaihdantaa_selvittavan_toimikunnan_loppumietinnosta_\(komiteamietinto_2006_1\).798.news](http://www.asianajajaliitto.fi/viestinta/tiedotteita_ja_lausuntoja/arkisto/2006/lausunto_oikeusministeriolle_sahkoista_kiinteistonvaihdantaa_selvittavan_toimikunnan_loppumietinnosta_(komiteamietinto_2006_1).798.news)

Helsingin sanomat; Kotimaa 29.6.2017: Saatavissa: <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005272147.html>

Kansallisarkisto; Arkistojen portti; Lainhuudot: Saatavissa: <http://wiki.narc.fi/portti/index.php/Lainhuudot>

Kiinteistövaihdannan palvelu; www.kiinteistoasiat.fi

Kiinteistövaihdannan palvelu; Ohjeet; Tunnistautuminen ja maksaminen: https://www.kiinteistoasiat.fi/help_groups/service_descriptions/authentication_and_payment?locale=fi

Lepistö Tiina; Edilex Vierashuone 27.5.2016 :Kiinteistökaupan verkkopalvelu. sähköinen asiointi ja sähköiset panttikirjat. Saatavissa: <https://www.edilex.fi/uutiset/48564?allWords=tiina+lepist%C3%B6&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=657210>

Maanmittauslaitos; Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä (julkaisematon)

Maanmittauslaitos; Sähköisen panttikirjan saajan siirron automaattioratkaisu; 23.1.2017 (sisäinen ohje, julkaisematon)

Kiitokset miehelleni Juhalle kaikesta tuesta, mitä häneltä olen opintojeni aikana saanut.

”Onnistuminen on asenne. Se on avoimuutta uusille ideoille, halukkuutta kuunnella, innokkuutta oppia, halua kasvaa ja joustavuutta muuttua.”

— *BJ Gallagher*

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen aihe

Tutkielmassa on aiheena tutkia kiinteistöjen kirjaamisasioiden automaattiratkaisuja, ja niistä johtuvien virheiden korjaamista hallintopäätöksen näkökulmasta. Tärkeänä tekijänä tässä kokonaisuudessa on vuonna 2013 käyttöönotettu Kiinteistövaihdannan palvelu (käyttöönotettaessa nimellä Kiinteistökaupan verkkopalvelu¹), jonka kautta tehtäviin hakemuksiin ja luovutuksiin tehdään automaattisia ratkaisuja jo vuoden 2017 aikana (kiinnitysasiat). Luovutuksien osalta automatisointia on ajateltu tuotavan tuotantoon vuonna 2019. Kaupanvahvistajalla ei ole sähköisessä asiointijärjestelmässä tehdyillä luovutuksissa roolia. Kirjaamispäätöksissä toimintaa ohjaa toisaalta hallintolaki ja toisaalta erityislakina maakaari. Sähköisen asiointijärjestelmän osalta maakaarella on sitä koskeva 9 a-luku.

Tutkielmassa keskitytään automaattisiin päätöksiin, joita tehdään sähköisen järjestelmän kautta tulleisiin hakemuksiin (lainhuutohakemus, erityisen oikeuden siirtohakemus, kiinnityshakemus ja sähköisen panttikirjan siirto). Keskeinen tutkimuskohde on virheiden korjaaminen hallintopäätöksissä, joista säädetään hallintolain 8 luvussa ja maakaaren 8 luvussa. Kirjoitusvirhettä koskevat säännökset (pykälät HL 8:50 ja MK 8:2) sisältävät myös teknisen virheen korjaamisen, ja tutkimuksen kohteena on selvittää ovatko nämä pykälät riittäviä automaattisten päätösten virheiden korjaamiseen. Jotta voidaan arvioida korjaamisasioita kiinteistöjen kirjaamisasioiden silmin, tulee ensin tutustua niiden historiaan ja tutkimiseen. Tutkimuksessa käydään laajasti läpi myös sähköisen asiointijärjestelmän käyttöä ja sen tekemiä tarkastuksia, koska ne ovat oleellinen osa automaattisten ratkaisujen käyttöönotossa.

¹ Kiinteistökaupan verkkopalvelu, joka nykyisin tunnetaan nimellä Kiinteistövaihdannan palvelu, löytyy osoitteesta www.kiinteistoasiat.fi

1.2 Tutkimuskysymys ja tutkimusmenetelmät

Tutkielman tarkoituksena on etsiä vastauksia kysymyksiin: ”Ovatko automaattipäätökset luotettavia?”, ”Mikäli automaattisesti tehdyssä päätöksessä on jokin virhe, voiko sen korjata? Koska hyvä hallinto edellyttää että virheet voidaan korjata, lähtökohtainen oletama on, että vastaus on kyllä. Tästä seuraakin tutkimukselle jatkokysymys: ”Millaisia lainsäädännöllisiä ja muita toimenpiteitä tällöin tarvitaan ja kuka niistä on vastuussa?”. Tavoitteena näiden kysymysten pohtimisella on saada kokonaiskuva automaattisten päätösten nykytilasta, luotettavuudesta, tavoitteista ja tulevaisuuden toimenpiteistä nimenomaan virheiden korjaamisen kannalta.

Tutkielma on lainopillinen. Keskeisiä lähteitä tutkielmassa ovat lainsäädäntö, lakien esityöt ja edellä mainitut Maanmittauslaitoksen suunnitelmat ja toteutukset kirjaamisasioiden päätöksien automatisoinnissa. Oikeustapauksia ei näistä päätöksistä ole vielä saatavilla, koska sähköinen asiointijärjestelmä on ollut käytössä vasta vajaan neljä vuotta ja päätöksien automatisoinnit on aloitettu asteittain vuoden 2017 helmikuussa. Tulevaisuuden tavoitteiden ja toimenpiteiden johtopäätöksissä tukeudutaan muun muassa Tomi Voutilaisen vuoden 2009 väitöskirjaan ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa, ja Maanmittauslaitoksen johtavan asiantuntijan Kari Niemen pohdintoihin sähköisestä kirjaamismenetelystä ja automaattioratkaisuista.

1.3 Aiheen valinta

Olen työskennellyt kirjaamisasioiden parissa vuodesta 2009. Aloitin kirjaamissihteerinä Maanmittauslaitoksessa ja tuolloin olin kirjaamisasioiden perehdytyksessä Lapin käräjäoikeudessa, koska kirjaamisasioiden siirto Maanmittauslaitokseen tapahtui vuoden 2010 alussa. Kirjaamissihteerin virasta siirryin sähköisen kiinteistökaupan pariin sen käyttöönoton yhteydessä, eli vuoden 2013 marraskuusta lähtien. Minulla on työkokemukseni johdosta hiljaista tietoa aiheesta, mitä tietysti tukee Maanmittauslaitoksen ja oikeusministeriön aineistot kirjaamisasioiden ja sähköisen kiinteistökaupan kehittämisestä. Olemme tässä aiheessa täysin uuden äärellä.

Kirjallinen luovutuskirja ei ole enää ainoa muoto kiinteistöä luovutettaessa. Aiheeseen liittyvät suuret uudistukset ovat käynnistyneet hallituksen esityksellä (146/2010) eduskunnalle sähköistä kiinteistön kauppaa, panttausta ja kirjaamismenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi, lailla maakaaren muuttamiseksi (96/2011) ja lain sähköistä kiinteistön kauppaa, panttausta ja kirjaamismenettelyä koskevan lainsäädännön voimaantulusta 1.11.2013 (622/2013). Perinteisesti kiinteistön luovutukseen on vaadittu kaupanvahvistaja ja se on tullut tehdä kirjallisesti (maakaari 2 luku 1 §). 1.11.2013 tuli voimaan maakaaren 9 a luku (hallituksen esitys 43/2013 eduskunnalle laiksi sähköistä kiinteistön kauppaa, panttausta ja kirjaamismenettelyä koskevan lainsäädännön voimaantulusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi), jossa säädetään sähköisestä asiointijärjestelmästä ja samana päivänä Maanmittauslaitos julkaisi Kiinteistövähdannan palvelun (tuolloin nimellä Kiinteistökaupan verkkopalvelu, nimi muutettiin 9.2.2017²), jossa voi tehdä kiinteistön luovutuksen sähköisesti, ilman kaupanvahvistajaa.

Työ rakentuu kuudesta pääluvusta. Johdannon jälkeisessä toisessa pääluvussa käsitellään kirjaamisasioiden perusteita ja historiaa Suomessa, minkä lisäksi luvussa käsitellään tutkimuksen kannalta merkityksellistä kirjaamisasioiden kehittämisen ja sähköisen kiinteistökaupan toteuttamisen selvittämistä. Kolmannessa pääluvussa käydään läpi kirjaamisasioiden ratkaisemista automatisoinnin avulla. Neljännessä pääluvussa tutustutaan hallintoa ohjaaviin oikeusperiaatteisiin ja virheiden korjaamiseen. Viidennessä pääluvussa käsitellään virheitä automaattiratkaisuissa ja johtopäätökset esitellään pääluvussa kuusi.

² Kiinteistökaupan verkkopalveluun tehtiin päivitys 9.2. Keskeisimpiä uusia ominaisuuksia ovat luovutuskirjan lukitseminen ja asiointimaksun maksamisen mahdollistaminen myös ostajalle. Samalla palvelun nimi muuttui Kiinteistövähdannan palveluksi.

2 KIRJAAMISASIOIDEN TUTKIMISEN HISTORIA SUOMESSA

2.1 Kirjaamisasioista yleisesti

Kiinteistöjen kirjaamisasioista puhuttaessa tarkoitetaan maakaaren (540/1995) 5:1.1:n mukaan kiinteistön omistusoikeuden kirjaamista eli lainhuudatusta, erityisen oikeuden kirjaamista sekä kiinnitystä. Tästä huomataan kyseessä olevan yleisnimitys lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tehtäville omistus- ja muiden kiinteistöön kohdistuvien oikeuksien merkinnöille. Lainhuuto on termi, joka tarkoittaa omistuksen kirjaamista kiinteistölle, kun taas erityisen oikeuden kirjaaminen tarkoittaa esimerkiksi vuokraoikeuden haltijan oikeuden kirjaamista rekisteriin. Lainhuuto on nykyisellään jo aika vanhahtava sana, ja tästä tulisikin luopua; riittäisi että puhutaan omistuksen kirjaamisesta jo asian ymmärrettävyyden vuoksi.

Erityisen oikeuden kirjaamisella halutaan turvata oikeuden pysyvyys; kun erityinen oikeus näkyy lainhuuto- ja kiinnitysrekisterissä, kukaan ei voi väittää olleensa siitä tietämätön. Kirjauksella määritellään myös etusija suhteessa myöhempiin erityisiin oikeuksiin, mitä kiinteistölle mahdollisesti kirjataan. Erityisen oikeuden kirjaaminen voi myös olla edellytys kiinnityksen hakemiselle, kuten laitostunnuksellisen vuokraoikeuden tapauksissa. Kiinnityksillä tarkoitetaan merkintöjä, joissa on vahvistettu kohteeseen panttikirja jota voidaan käyttää velan vakuutena. Nykyisellään panttikirja voi olla kirjallinen tai sähköinen, mutta 1.6.2017 alkaen uudet panttikirjat annetaan aina sähköisinä (tästä lisää myöhemmin). Maakaaren 5:1.2:n mukaisesti kirjaamishakemuksista ja niiden perusteella tehdyistä ratkaisuista pidetään lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriä.³

Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tehtävät merkinnät välittävät informaatiota. Kun ajatellaan oikeuden haltijaa, merkinnän tekeminen tai sen laiminlyönti eivät välttämättä ole merkittäviä tämän oikeuksia ajatellen. Kirjaaminen toteaa asianlaidan, mutta ei saa sitä aikaan. Esimerkiksi saanto on jo tapahtunut ja omistusoikeus on voinut siirtyä, eikä se ole

³ Maanmittauslaitos; Kirjaamismenettelyn käsikirja kohta 1.1.

riippuvainen lainhuudon myöntämisestä. Lainhuuto niin sanotusti toteaa asian tapahtuneen, mutta omistajalla on omistajan oikeudet kun saanto on tapahtunut ja omistusoikeus on siirtynyt.⁴

Lainhuuto on kuvattu Arkistojen portti-sivujen artikkelissa seuraavasti: ”Alun perin lainhuudon tarkoituksena oli ensisijaisesti taata sukulunastusoikeuden haltijalle mahdollisuus käyttää lunastusoikeuttaan, mutta ajan myötä menettelystä kehittyi myös ja ennen kaikkea vahvistus kiinteistön omistusoikeudelle. Nykyisin lainhuudolla tarkoitetaan kiinteistön, kiinteistön määräalan tai määräosan omistusoikeuden kirjaamista lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin.”⁵ Kirjaaminen palvelee aineellista oikeutta ja kirjaamisella on tietty oikeusvaikutus. Alun perin kirjaaminen oli meilläkin oikeussuojakirjaamista, eli lainhuudon hakija varmisti itselleen voiton mahdollisissa kollisioissa, jotka saattoivat syntyä hänen oikeutensa ja muun myyjän perustaman oikeuden välille.⁶ Oikeusvaikutuksiltaan lainhuuto ja muut lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tehtävät kirjaukset ovat tärkeässä asemassa vaihdannassa ja luotonannossa tänäkin päivänä ja tämän systeeminen kaatuminen merkitsisi ainakin luotonannossa suuria ongelmia, jopa halvaantumista.

Lainhuudon oikeusvaikutuksiin on tyydytty toteamaan (Koulu-Tepora), että se toteaa omistajanvaihdoksen, mutta ei saa sitä aikaan. Näinhän toki on, lainhuudon perusteena on jokin saanto mikä on tosiasiallisesti saanut omistajanvaihdoksen aikaan. Tämä tarkoittaa sitä, että kenellekään ei synny omistajuutta kiinteistöön vain sen vuoksi, että hänelle olisi erehdyksessä myönnetty lainhuuto. Pelkästään lainhuutoon vedoten ei voi saada omistukseensa kiinteistöä, vaan epäselvyyden ilmetessä tämä tulee käsitellä riitauttamisen perusteella; ei lainhuudon pohjalta. Käännettynä kiinteistön omistaminen ei ole lainhuudosta kiinni. Jos laillinen saanto on tapahtunut, omistaja voi esimerkiksi myydä kiinteistön ilman, että hakee välillä lainhuutoa.

Eräs suuri rajoitus lainhuutoa vailla olevalle omistajalle on olemassa (mikä pätee vielä nykyäänkin), ja se on kiinnityksen hakeminen. Kiinnitystä ei voi hakea, jos ei lainhuuto

⁴ Koulu- Tepora 1989, s. 47, 54

⁵ Arkistojen portti; Lainhuudot

⁶ Koulu - Tepora 1989, s. 44

ole vähintäänkin vireillä. Kiinnitystä ei tosin vahvisteta ennen lainhuudon hyväksymistä, mutta hakeminen onnistuu jo vireillä olevan lainhuudon aikana. Lainhuuto kuitenkin vahvistaa tapahtunutta omistajanvaihdosta. Koulu ja Tepora myöntävät myös sen seikan, että lainhuudolla on käytännössä suurempi merkitys kuin mitä kirjoitettu laki säättää. ”Lainhuudon katsotaan luovan omistajaolettaman eli se jolla on viimeinen lainhuuto, oletetaan omistajaksi, ellei osoiteta jonkun muun hallitsevan kiinteistöä vedoten omaan saantonsa.”⁷ Tahon, joka väittää olevansa kiinteistön oikea omistaja, on oltava aktiivinen halutessaan kiinteistö omiin nimiinsä. Tällöin on nostettava moitekanne väärän lainhuudon saanutta vastaan ja tässä yhteydessä osoitettava olevansa oikea omistaja.⁸

Velkakiinnitys (termi oli aiemmin tämä) on ollut kiinteistöpannioikeuden välttämätön edellytys, muttei suinkaan ainoa. Velkojalla, jolla on ollut voimassa oleva kiinnitys velallisen kiinteistöön, on ollut etuoikeus maksun saamiseen kiinteistön arvosta. Etuoikeus määräytyy hakemuspäivän mukaan ja näin on vielä tänäkin päivänä; tosin enää ei puhuta velkakiinnityksestä. Etuoikeutensa nojalla velkoja siis saa maksun ennen niitä velkojia joilla ei ole ollenkaan kiinnitystä, tai joiden kiinnityksellä on huonompi etuoikeus. Toinen asia, mikä on suojannut velkojaa, on turva myöhempää omistajanvaihdosta vastaan. Vaikka kiinteistö siirtyisi uudelle omistajalle, voi velkoja vaatia maksun kiinteistön arvosta ja tällä on näin ollen etusija ennen myöhempää luovutuksensaajaa. ”Velkakiinnityksellä on Suomen oikeudessa ainoana kirjaamismuotona oikeutta perustava eli konstitutiivinen vaikutus.” Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kiinnityksen vahvistaminen estäisi kiinteistön omistajaa riitauttamasta velkojen saamisoikeutta.⁹ Kiinnityspäätös on voinut saada oikeusvoiman siten, että samaa asiaa ei voi ottaa enää tutkittavaksi. Tällainen tilanne on voinut syntyä silloin, kun kiinnityshakemus on hylätty siksi, ettei kysymyksessä oleva oikeus ole kiinnityskelpoinen. Oikeusvoiman päätös saavuttaa sitten, kun siihen ei ole haettu muutosta valittamalla tai ylimääräisillä muutoksenhakuineilla.¹⁰

⁷ Koulu - Tepora 1989, s. 47-49

⁸ Rautiala 1982, s. 136

⁹ Koulu - Tepora 1989, s. 49-51

¹⁰ Rautiala 1981, s. 86-87

Erityisen oikeuden pysyvyyskiinnitys on myös vahvistamassa oikeudenhaltijan asemaa ristiriitatilanteissa. Tällainen oikeus voi olla esimerkiksi maanvuokraoikeus. Kun pysyvyyskiinnitys on kirjattu, oikeus säilyy kiinteistön tulevissa omistajanvaihdoksissa.¹¹

Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin sekä saantorekisteriin tehdyt merkinnät ovat olleet informaatiota välittäviä. Niiden tekemisellä tai laiminlyönnillä on vain harvoin ollut oikeudellista vaikutusta merkinnän tarkoittaman oikeuden haltijaan nähden. Eräs poikkeus on kuitenkin tuotava esille; ulosmittausmerkintä. Mikäli kohteelta puuttuu ulosmittausmerkintä (tai myynti- ja hukkaamiskielto), suojataan tällaisessa tilanteessa esimerkiksi kiinteistön ostanutta henkilöä, joka on ennen merkinnän tekemistä saanut kiinteistön omakseen tai siihen kiinnityksen.¹²

2.2 Kirjaamisen yleiset periaatteet

Kirjaamisessa on noudatettu yleisiä periaatteita, joista Koulu ja Tepora ovat kirjoittaneet vuonna 1989¹³. Tuolloin kirjaamiselle asetetut periaatteet tukivat kirjaamiselle asetettuja yleisiä vaatimuksia, kuten rekisterin tietojen saavutettavuus, käyttökelpoisuus ja luotettavuus. Säädöspohjana toimi tuolloin laki lainhuudatuksista ja kiinteistösaannon moittimisesta, asetus kiinnityksestä kiinteään omaisuuteen, laki lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä, laki lainhuudatus- ja kiinnitysasiain käsittelystä tuomiokunnan arkistossa, laki lainhuudatus- ja kiinnitysasiain käsittelystä kaupungissa, leimaverolaki ja maakaari, joka oli paljon nykyistä suppeampi. Edellä mainitut vaatimukset voidaan todeta olevan voimassa tänäänkin, vuonna 2017. Kirjaamistietojen on palveltava niitä käyttäviä, kuten esimerkiksi luottolaitoksia ja kiinteistönvälittäjiä.

2.2.1 Julkinen luotettavuus ja rekisteritietojen julkisuus

Kirjaamisessa on tärkeää, että tiedot ovat oikeita ja näin ollen luotettavia. Edellä mainittu koskee sekä lainhuuto- että kiinnitysasioita. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietoihin on tullut voida luottaa jo viime vuosisadalta lähtien, eikä tähän ole tullut muutosta vuositu-

¹¹ Koulu - Tepora 1989, s. 52

¹² Koulu - Tepora 1989, s. 54

¹³ Koulu - Tepora 1989, s. 47, 54

hannen vaihtuessa ja vuosien vieressä. Kirjaamisen luotettavuus on aikoinaan jaettu kahdelle eri periaatteelle: tosiasiallinen eli välittömästi vaikuttava luotettavuus, sekä vilpittömän mielen suojaan perustuva luotettavuus. Jotta jälkimmäinen toteutuu, edellyttää se ensimmäisen hyvää toteuttamista. Luotettavuutta pyrittiin menneinä aikoina lisäämään eri keinoin, muun muassa kiinteistön luovutuksen muotomääräyksin, kiinteistötuomarin tutkimisvelvollisuudella ja kuulemisinstituutiolla.¹⁴

On helppo ymmärtää, miksi julkinen luotettavuus on säilyttänyt asemansa kirjaamisessa. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tehtäviin merkintöihin luotetaan, kun annetaan laina-uusia asuntoja varten ja ulosmittauksessa rekisteriin tehtyjen merkintöjen perusteella voidaan jarruttaa kiinteistön ostamista, vaikka myyjä kuinka vakuuttelisi että hän voi kohteen myydä. Näistä muutamasta esimerkistä nähdään, kuinka suuressa roolissa rekisterin tiedot ovat meidän jokapäiväisessä toiminnassamme; päivittäin tehdään kiinteistön kauppvoja, haetaan lainoja ja niiden vakuudeksi kiinnityksiä. Lisäksi kiinteistöä tai vuokraikeutta ostettaessa rekisteristä tarkistetaan kohteen omistaja ja muut merkinnät. Näihin merkintöihin perustuen ostajalla on mahdollisuus tarkistaa, onko myyjällä oikeus myydä kyseinen kohde.

2.2.2 Legalityperiaate

Legalityperiaatteella tarkoitetaan sitä, että kirjaaminen tapahtuu tiettyjen edellytysten täytyessä ja näiden edellytysten näyttövelvollisuus on kirjaamista hakevan tehtävä. Kirjaamisviranomaisen on taas puolestaan tutkittava näiden edellytysten olemassaolo. Kirjaamisviranomaisen tutkimisvelvollisuus on laaja, olipa kyse lainhuutoasioista tai kiinnitysasioista. Tämä velvollisuus käsittää ensinnäkin sen tutkimisen, että kirjattava oikeus on ylipäättään kirjaamiskelpoinen ja kirjaamisen kohde on lainmukainen. Lisäksi kirjaamisviranomaisen on tutkittava, että kirjattava oikeus on syntynyt laillisessa muodossa (kuten kauppakirjan muotovaatimus) ja että saanto on aineellisoikeudellisesti pätevä. Legalityperiaatetta on noudatettava myös kirjauksia korjattaessa, ei ainoastaan uusien oikeuksien kirjaamisessa. Kirjaamisviranomaisen on viran puolesta valvottava, ettei haettava kirjaus loukkaa toisen oikeutta.¹⁵

¹⁴ Koulu- Tepora 1989, s. 55-56

¹⁵ Koulu- Tepora 1989, s. 57

2.2.3 Täsmällisyysperiaate

Täsmällisyysperiaate vahvistaa oikeuksien selkeyttä. Oikeudet tulee kirjata rekisteriin sellaisella täsmällisyydellä, ettei niitä voida sekoittaa toisiinsa eikä muutakaan epäselvyyttä voi syntyä. Tämä periaate asettaakin tiettyjä vaatimuksia kirjaamisen kohteen ja oikeuden yksilöinnille. Täsmällisyysperiaate suojaa myös sivullisten oikeuksia; kun rekisteristä haetaan tietoja, niillä tulee olla käytännöllistä arvoa.¹⁶ Nykyään täsmällisyyttä on saatu lisättyä muun muassa henkilö- ja y-tunnuksien lisäämisellä rekisteriin kirjausten kohdalle. Näitä lisätään perusparannuksena Maanmittauslaitoksen toimesta niin eräajoin, kuin normaalin kirjaamistoiminnan yhteydessä. Rekisterin ylläpito ja ajantasaisuus ovat nyky-yhteiskunnassamme avainasemassa; tietoja haetaan reaaliajassa ja näin ollen rekisterien ajantasallapito on sekä hallinnon velvollisuus, että kunnia-asia kyseiselle viranomaiselle.

2.2.4 Muut periaatteet

Muita kirjaamisasioiden käsittelyä koskevia periaatteita olivat jo 1900-luvun lopulla omistusoikeuden saajan velvollisuus lainhuudattaa saantonsa määräajassa (laki lainhuudatuksesta ja kiinteistösaannon moittimisesta). Tämä määräaika (kuusi kuukautta) on edelleenkin olemassa, tosin hallinnollisia sanktioita ei kovin herkästi käytetä, jos joku päättää olla hakematta lainhuutoa saannolleen. Sanktiona toimii varainsiirtoveron korotus, mikäli lainhuutoa on haettu myöhässä (varainsiirtoverolaki 931/1996, 2:8). Velvollisuudesta oli vapautettu vain pakkolunastussaan to yleiseen tarpeeseen. Mikäli lainhuutoa ei haettu määräajassa, leimaveroa korotettiin. On huomattava, että erityisen oikeuden kirjaaminen ei ole pakollista, kuten se on kiinteistön saannossa (poikkeus¹⁷).

Vaikka lähtökohtana on ollut hakijan aloite, on joitakin merkintöjä voitu tehdä myös kirjaamisviranomaisen omasta aloitteesta, niin sanotusti *ex officio* (viran puolesta). ”Tällai-

¹⁶ Koulu- Tepora 1989, s. 57-58

¹⁷ Maanmittauslaitos <http://www.maanmittauslaitos.fi/kiinteistot/palvelut/rekisteroi-vuokraoikeus>: *Erityisten oikeuksien kirjaaminen on vapaaehtoista yhtä poikkeusta lukuun ottamatta. Maanvuokraoikeuden ja muun käyttöoikeuden haltijan tulee hakea määräaikaisen oikeutensa kirjaamista, jos: se saadaan luovuttaa edelleen maanomistajaa kuulematta, alueella on vuokralaiselle kuuluvia rakennuksia ja alueelle saa rakentaa vuokralaiselle kuuluvia rakennuksia.*

sina merkintöinä on mainittu ainakin täytäntöönpanosta kiinnitysrekisteriin tehtävät merkinnät, jotka tehdään täytäntöönpanoviranomaisen ja konkurssituomioistuimen lähettämien ilmoitusten perusteella, panttivastuumerkinnät sekä merkinnät siitä, että kiinteistö on julkisen vallan erityisten toimenpiteiden, kuten etuoston tai lunastuksen kohteena”. Eräs tärkeä periaate on ollut myös oikeussuojavaatimuksen periaate; mikäli oikeuden kirjaaminen ei ole välttämätöntä oikeudenhaltijan oikeuden suojaamiseksi, tulee hakemus hylätä. Ilman erityissäännöstä ei kirjausta tehdä. Tämän periaatteen Koulu ja Tepora toteavat jo vuoden 1989 teoksessaan olevan vanhentunut.¹⁸

Rekisteritietojen julkisuus on suojannut sivullisia vuosikymmenien ajan. Mikäli kiinteistöön kohdistuva oikeus tai rajoitus ulottuisi oikeusvaikutuksiltaan myös sivullisiin, tulee sen olla sivullisten havaittavissa. Koulu ja Tepora kertovat tietojenkäsittelyn käyttöönoton edistäneen tätä periaatetta huomattavasti. Kun aiemmin lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri rakentui korttijärjestelmälle, oltiin 1989 siirtymässä atk-järjestelmään, mikä oli iso muutos kirjaamisasioissa. Rekistereistä annetaan tietoja toisille viranomaisille, sekä tietoja niitä pyytävälle asiakkaille. Jo 1989 on ollut viitteitä siitä, että raha- ja vakuutuslaitokset voivat hakea tarvitsemansa tiedot suorakäyttöisestä tietopalvelusta ja sitä olikin pilotoitu muutamien pankkien kanssa. Tänään, vuonna 2017, voidaan todeta tämän olevan arkipäivää. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietokannan osalta heinäkuun alusta 1989 voitiin siirtyä suorakäyttöön virallisesti, kun todistuksesta perittyjä maksuja koskeva asetus tuli voimaan.

Jo Koulu ja Tepora ovat 1980-luvun lopulla todenneet seuraavasti: ”*Rekisteritietojen luotettavuutta voidaan koneellisten kontrollien lisäksi parantaa vähentämällä virheitä aiheuttavia työvaiheita joko luopumalla niistä kokonaan tai sulauttamalla niitä toisiinsa*”.

¹⁹ He ovat omalla tavallaan siis siunanneet nykyisen toimintamallin kirjaamisasioissa enustuen, että tähän suuntaan ollaan menossa ja indikoiden että se olisi jopa suotavaa.

¹⁸ Koulu- Tepora 1989, s. 58-59

¹⁹ Koulu- Tepora 1989, s. 60-61

2.3 Kirjaamisasioiden kehitys

2.3.1 Yleisprosessuaalinen kehitysvaihe

Vuoden 1734 lakiin kodifioitiin yleisprosessuaalinen kehitysvaihe; lain säätämisen aikaan kirjaamisjärjestelmän perusta oli jo vakiintunut ja lakiin koottiin aiemman kehityksen tulos. Tuolloin lakiin oli kirjattu, että lainhuudatus tapahtui maalla käräjillä ja kaupungeissa oikeuden istunnoissa. Jo noina aikoina sen, joka oli hankkinut kiinteistön, tuli hakea saannolleen kirjaus. Lainhuudon myöntämisellä tuomioistuin totesi saannon tapahtuneen.

Lainhuuto julkaisi luovutuksen ja vuoden 1734 laissa suvulle annettiin oikeus lunastaa suvun ulkopuolelle luovutettu kiinteistö. Kun lainhuuto myönnettiin, alkoi tästä suvun lunastamisaika kulua. Mikäli suku ei käyttänyt lunastusoikeuttaan, sai lainhuudon hakija kiinnekirjan todistukseksi saannon laillistumisesta. Lainhuudolla oli täten merkitystä sekä sukulunastusoikeuden toteuttamisessa sekä saannon julkistamisessa ja näillä perusteilla lainhuudon saattoi myöntää (vuoden 1734 lain mukaan) vaikka hakija ei esittänyt selvitystä luovuttajan omistuksesta. Lainhuudon ja kiinnekirjan antamisen oikeusvaikutukset toivat esille tarpeen selvittää, että hakijan saanto on tapahtunut laillisesti. Tämä velvoite säädettiin lakiin vuonna 1805.

Lainhuudoille ei ollut tuomioistuimissa omia menettelysäännöksiään, vaan niissä sovellettiin yleisprosessuaalisia menettelysäännöksiä; lainhuuto myönnettiin tuomiolla. Lisäksi lainhuuto katsottiin lainvoimaiseksi, mikäli siihen ei haettu muutosta. Kun ratkaisu lainhuudosta oli tehty, se merkittiin pöytäkirjaan. Aluksi pöytäkirjana toimi tuomioistuimen yleinen tuomiokirja (johon myös kiinnekirja merkittiin), mutta 1700-luvun lopulla lainhuutoasioille oli muodostunut oma lainhuudatusasiain pöytäkirja. Pöytäkirjamerkinnöille lainhuudatusasiassa ei ollut omia säännöksiä, vaan niissä noudatettiin oikeudenkäymiskaaren määräyksiä. Pöytäkirjalla osoitettiin, mitä käsittelyssä oli tapahtunut.²⁰

²⁰ Koulu- Tepora 1989, s. 31-32

2.3.2 Erityissääntelyn kausi

Seuraava kehitysvaihe kirjaamisasioissa alkoi vuoden 1868 asetuksella kiinnityksestä kiinteään omaisuuteen ja vuoden 1930 lailla lainhuudatuksesta ja kiinteistön saannon moittimisesta. Tätä kutsutaan erityissääntelyn kaudeksi. Kiinnitys oli pakkokiinnittämistä vuoden 1734 laissa, mikä tarkoittaa kiinnittämistä ilman omistajan suostumusta. Pakko-kiinnittäminen kohdistui nimenomaan saamisoikeuden vakuudeksi tulevaan panttioikeuteen. Alkujaan vain velkakirjat olivat luvallisia, ja lainsäätäjät sallikin pysyvyyskiinnitykset vasta 1800-luvulla. Pakkokiinnityksestä johtuen kiinnityksen hakeminen oli lainhuutoa merkittävämpi asia, ja muotoaan oikeudenkäynti.

Vuoden 1734 lain nojalla velkakiinnityksen sai haettua ilman omistajan suostumusta ja tämä osoitti menettelylle oikeudenkäyntimäiset piirteet; olihan velkojan osoitettava saatavansa pätevyys. Kiinnitysmenettely rinnastui pöytäkirjanpitotavaltaan riita-asian oikeudenkäyntiin kuten lainhuutoasiatkin, eli noudattaen yleisprosessuaalisia säännöksiä. Aluksi kiinnitysasioissa pöytäkirjana toimi tuomiokirja, joka myöhemmin korvattiin erillisellä kiinnitysasioista pidetyllä pöytäkirjalla. Siinä selostettiin menettelyn kulku ja jäljennettiin asianosaisten (velkoja ja velallinen) toimittamat asiakirjat.

Kerrotusta menettelystä aiheutui vaikeuksia, koska lainhuuto- ja kiinnityshakemukset merkittiin pöytäkirjaan saapumisjärjestyksessä, mikä vaikeutti kiinteistöihin kohdistuvien kirjaamismerkintöjen löytämistä. Merkintöjä ei tehty kiinteistökohtaisesti pidettyyn rekisteriin, josta ne olisivat olleet helposti löydettävissä ja tuomareilla oli suuri työ jäljittää voimassaolevat kiinnitykset, koska heidän tuli käydä läpi kaikkien istuntojen pöytäkirjat niiden selvittämiseksi. Käytännössä mahdottoman työn helpottamiseksi säädettiin 1734 vuoden laissa, että kiinnitykset tulee uudistaa kymmenen vuoden välein. Tämän uudistamispakon kuvataan olleen ajanlunnumukaisen kirjaamisen sanelema välttämättömyys.²¹

²¹ Koulu- Tepora 1989, s. 32-33

Asetus kiinnityksestä kiinteään omaisuuteen vuodelta 1868 ja laki lainhuudatuksesta ja kiinteistön saannon moittimisesta vuodelta 1930 uudistivat kirjaamisen oikeellisoikeudellisia säännöksiä, mutta järjestelmän perustuksiin ei kuitenkaan kajottu. Muutoksia pidettiin aikanaan edistyksellisinä, ja näistä olennaisin oli sukulunastussäännöksen kumoaminen. Korjauksilla tähdättiin epäkohtien poistamiseen, joita oli huomattu käytännössä, ja suunnattiin kirjaamisjärjestelmän teknisen toimivuuden parantamiseen. Vuoden 1734 maakaari toi esille näkemyksen kirjaamisesta yhtenä hakemuslainkäytön lajina ja tämä näkemys pysyi muutoksissa.

Sekä edellä mainitussa laissa että asetuksessa kirjaamisen menettelyllä oli voimakas prosessuaalinen leima ja lainhuutomenettely olikin istunnossa tapahtuvaa yleistä lainkäyttöä. Lain lainhuudatuksesta ja kiinteistön saannon moittimisesta 11 § kuvastaa tätä osuvasti: ”Jos lainhuutoa ei voida antaa sen vuoksi, että hakijan esittämä selvitys ei ole riittävä tai että riita omistusoikeudesta kiinteistöön on vireillä, taikka muun syyn takia, joka ei 7 § mukaan aiheuta hakemuksen heti hylkäämistä, voidaan asian käsittely lykätä toiseen oikeudenkäyntitilaisuuteen. Ellei hakija tällöin täytä, mitä hänen tehtäväkseen on määrätty, hylättäköön hakemus, paitsi jos hän näyttää, että annettujen määräysten täyttämättä jääminen on johtunut hänestä riippumattomista syistä”. Asetus kiinnityksestä kiinteään omaisuuteen oli laintasoinen asetus, joka sisälsi yksityiskohtaisia säännöksiä kiinteistön omistajan kuulemisesta ja kiinnitettävän oikeuden pätevyden tutkimisesta.²²

2.3.3 Kansliakäsittelyn käyttöönotto

Vuoden 1945 laki lainhuudatus- ja kiinnitysasiain käsittelystä tuomiokunnan arkistossa ja vuoden 1952 laki lainhuudatus- ja kiinnitysasiain käsittelystä kaupungissa olivat aikanaan keskeisessä roolissa, kun kirjaamisen menettely muuttui. Näillä kahdella erityislalla mahdollistettiin kansliakäsittely kirjaamisasioissa: lainhuudon ja kiinnityksen pystyi hakemaan tuomarilta tuomioistuimen kansliasta, ei oikeudenkäynnissä. Kansliakäsittely oli jatkossakin lainkäyttöä, eli käsittelyssä noudatettiin samoja sääntöjä kuin aikaisemminkin istunnossa. Kirjaamisasian ratkaisun eli päätöksen oikeudellinen merkityskään ei tämän

²² Koulu- Tepora 1989, s. 34

uudistuksen myötä muuttunut; ratkaisu rinnastui edelleen muihin tuomioistuinratkaisuihin niin rakenteeltaan kuin pysyvyydeltäänkin.

Kun lähtökohta oli se, että kirjaamisratkaisu on rinnastettu tuomioon, tuli ottaa kantaa myös niiden virheellisyyteen, jos päätös oli ristiriidassa sen perusteena olevien asiakirjojen kanssa tai päätöksestä muihin rekistereihin tehtyjen merkintöjen kanssa. Keskeinen periaate oli kuitenkin selvä; kirjaamisasia katsotaan ratkaistuksi siten kuin kirjaamispäätös osoittaa. Tuomioistuimilla ei myöskään ollut oikeutta itseoikaisuun; tehtyä ratkaisuun ei saanut muuttaa muuten kuin lain sallimissa tapauksissa. Asetuksella säädettiin virheen korjaamisesta; ”lainhuutorekisterissä todettu virhe on korjattava”.

Siirryttäessä kansliakäsittelyyn tuli kirjaamisasioiden vastaanottamiseen eräs muutos. Kansliakäsittelyn yhteydessä määrättiin pidettäväksi päiväkirjaa niistä hakemuksista, mitä kansliaan jätettiin. Merkinnöillä ei ollut välitöntä oikeudellista merkitystä, mutta niillä pystyttiin osoittamaan jätetyt hakemukset. Toki epäselvissä tilanteissa merkintöjä voitiin käyttää sen selvittämiseen, milloin hakemus on jätetty.²³

2.3.4 Teknisten osauudistusten kausi 1950–1960

Lainsäädännöllisesti jatkettiin pienien osittaisuudistusten tekemistä, joiden johdosta järjestelmä loittoni vuoden 1734 maakaaren periaatteista. Tavoitteeksi oli asetettu uudenlainen, nykyaikainen kirjaamisjärjestelmä. Lain lainhuudatuksesta ja kiinteistön saannon moittimisesta yhteydessä oli otettu käyttöön jo aiemminkin mainittu kiinteistökohtainen lainhuutorekisteri. Lainhuutorekisteri oli korttirekisteri ja jokaisella kiinteistöllä oli oma korttinsa. Kortteihin merkittiin käsin keskeiset tiedot; myönnettyt, hylätyt ja lykätyt lainhuudot. Korteista sai yleiskuvan kiinteistön omistuksista, mutta tarkempaa tietoa oli edelleen etsittävä lainhuutopöytäkirjoista joihin rekisteristä viitattiin. Tämä oli aikanaan suuri periaatteellinen uudistus, koska ajanluvunmukaisesta kirjaamisesta siirryttiin kiinteistökohtaiseen kirjaamiseen.

²³ Koulu- Tepora 1989, s. 34-36

Käytännössä lainhuutorekisteri todettiin hyväksi ja käyttökelpoiseksi, sitä pidettiin luotettavana. Lainsäädännössä ei tosin ole mitään säännöksiä niistä tai niiden todistusarvosta. Kiinnityksille luotiin vastaavanlainen reaali- ja kiinnitysrekisteristä annetulla asetuksella vuonna 1955 ja näin ollen myös kiinnityksissä siirryttiin korttirekisterin pitoon. Tämän rekisterin tietojen pohjalta annettiin tietoja kiinteistöön kohdistuvista oikeuksista ja voimassaolevista kiinnityksistä laadittiin rasi- ja kiinnitystodistus. Enää tähän ei käytetty kiinnityspöytäkirjojen tietoja. Rasi- ja kiinnitystodistuksen sisällöstä säätelee vuoden 1955 asetus.

Laki lainhuudatus- ja kiinnitysasiain pöytäkirjojen yksinkertaistamisesta (voimaan vuonna 1965) aiheutti suurta ulkonaista muutosta. Periaatteellisella tasolla muutos ei ollut niin suuri. Tässä laissa luovuttiin vuoden 1734 lain vaatimuksesta, että kaikki aineisto on kirjattava pöytäkirjaan. Kun muutos tuli voimaan, merkittiin pöytäkirjaan tämän jälkeen vain kirjaamisasian tapahtumien kulku ja päätös. Hakijan toimittamat asiakirjat liitettiin asiakirjavihoksi, joka säilytettiin pöytäkirjan kanssa ja pöytäkirjasta tehtiin viittauksia asiakirjoihin.²⁴ Asiakirjavihko on terminä edelleen käytössä (maakaari 6:11) ja nykyään se on saatavilla ja arkistoituna sähköisessä muodossa.

2.3.5 Siirtyminen nykyaikaiseen kirjaamiseen 1987 alkaen

Vuonna 1987 tuli voimaan laki lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä, jota Koulu ja Tepora kuvaavat radikaaliksi kokonaisuudistukseksi. Uudessa laissa siirryttiin kaikille kirjaamisasioille yhteiseen (automaattisen tietokäsittelyn avulla ylläpidettävään) rekisteriin ja luovuttiin erillisistä käsin pidettävistä rekistereistä. Jo 1989 vuoden teoksessaan kirjailijat visioivat tämän muutoksen mahdollistavan työvaiheiden koneistusta ja koneellista virheidä tarkistamista, joka poistaa inhimillisiä virheitä. Muutos salli erillisten työvaiheiden karsimisen, paransi rekisteritietojen saatavuutta ja mahdollisti kaikkien kirjaamistietojen nopean saamisen yhdestä rekisteristä.

Vuoden 1987 uudistus merkitsi siirtymistä nykyaikaiseen kirjaamiseen ja yhteys oikeudenkäyntiin riita-asioissa katkesi samassa yhteydessä. Aineellisia muutoksia tuli kuitenkin

²⁴ Koulu- Tepora 1989, s. 36-37

kin vain yksi; kirjaamisen oikeusvaikutukset määräytyivät myös uuden lain mukaan lainhuudon osalta lain lainhuudatuksesta ja kiinteistön saannon moittimisesta ja kiinnitysten osalta asetuksen kiinnityksestä kiinteään omaisuuteen mukaan. Uuden lain lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä mukaiset ainoat aineellisoikeudelliset säännökset liittyivät kirjaamisesta aiheutuneen vahingon korvaamiseen. ”Uudistuksen voidaankin sanoa uuden teknologian käyttöönotoksi, vanhassa aineellisoikeudellisessa toimintaympäristössä.”

Vuoden 1987 laki sisälsi säännökset kirjaamisenettelystä, kirjaamisratkaisun ja rekisteritietojen korjaamisesta, kirjaamisasiassa tehdystä virheestä aiheutuvan vahingon korvaamisesta ja rekisteritietojen antamisesta. Mikäli tästä laista ei löytynyt säännöstä, sovellettiin lakia lainhuudatuksesta ja kiinteistön saannon moittimisesta ja asetusta kiinnityksestä kiinteään omaisuuteen. Uudessa laissa ratkaisu ja merkintä samastettiin ajallisesti ja sisällöllisesti: lain 7 §:ssä ”lainhuuto annetaan ja kiinnitys myönnetään merkitsemällä asian ratkaisu rekisteriin”. Kun merkintä oli tehty, se osoitti miten asia on ratkaistu. Merkintää ei voitu siis riitauttaa sillä perusteella (erona aiempaan), ettei se vastaisi alkupeleistä ratkaisua.

Uudessa järjestelmässä ristiriita saattoi syntyä vain rekisterimerkinnän ja itse asiakirjalle tehtävän todistuksen välille. Eli ensin tehdään ratkaisu, minkä jälkeen se merkitään rekisteriin. Näitäkin ratkaisuja tekivät edelleen kiinteistötuomarit. Lainkohta on ymmärrettävissä Koulun ja Teporan mukaan niin, että ”kirjaamiseen kytketyt oikeusvaikutukset syntyvät vasta kun merkintä on tehty.” Hakemus itsessään saa kuitenkin ne oikeusvaikutukset aikaan jo hakemisen yhteydessä, jotka hakemiseen liittyivät.

Kun kirjaamisen tehtiin suoraan rekisteriin, tavoiteltiin työ- ja kustannussäästöjä ja päästiin eroon vanhan järjestelmän ristiriitaisuuksista. Iso uudistus oli tämän uudistuksen myötä käyttöönotettu valtion ankara korvausvastuu. Vastuu kohdistui valtioon, jos vahinko on aiheutunut rekisterimerkinnöistä olleesta ilmeisestä lasku- tai kirjoitusvirheestä, teknisestä virheestä tai muusta näihin verrattavissa olevasta virheestä.²⁵

²⁵ Koulun ja Tepora 1989, s. 38-39

Edellä kuvattu suuri uudistus aiheutti luonnollisesti mullistuksia kirjaamisviranomaisille, kun piti siirtyä vanhasta järjestelmästä uuteen, eikä tämä käynyt yhdessä yössä. Tuolloin kaikki tuomiokunnat ja raastuvanoikeudet olivat omia kirjaamisviranomaisiaan. Lainsäätaja päätyikin viranomaiskohtaiseen voimaantuloon järjestelmän osalta ja se saattoi olla myös osittainen. Päätösvalta siitä, miten siirtyminen tapahtui, jäi oikeusministeriölle. Uuteen järjestelmään siirryttiin asteittain, ensimmäisinä tuomiokuntina olivat Hyvinkää, Juva ja Vantaa. Uusi järjestelmä otettiin käyttöön ensin joko lainhuuto- tai kiinnitysasioissa, yleisemmin ensin lainhuudoissa. Vanhaa järjestelmää noudatettiin edelleen muissa tuomiokunnissa ja raastuvanoikeuksissa, eli Suomessa oli voimassa kaksi rinnakkaista ja vieläpä eri periaatteille rakentuvaa järjestelmää. Tätä ei kuitenkaan nähty ongelmana, kunhan kukin kirjaamisviranomaisnoudatti vain toista eikä molempia yhtä aikaa.

Koulu ja Tepora tarjoavat kirjassaan mielenkiintoisen esimerkin tästä rinnakkaisuuden tuomasta omalaatuisesta tuloksesta: ”*A hakee yhtä aikaa lainhuutoa ja kiinnitystä kiinteistönsä. Lainhuuto käsitellään lain lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä mukaisesti ja A:lla on oikeus lähettää hakemus postitse. Kiinnityshakemukseen sovelletaan kuitenkin asetusta kiinnityksestä kiinteään omaisuuteen ja lakia lainhuudatus- ja kiinnitysasiain käsittelystä tuomiokunnan arkistossa, joiden mukaan hakemus on jätettävä henkilökohtaisesti tai asiamiehen välityksellä.*” Tällainen tilanne ei ollut oikeuspoliittisesti hyväksyttävä, koska hakijan aseman vaihtelu oli liian suurta viranomaisen teknisen valmiuden vuoksi. Tämän epäkohdan arveltiin poistuvan lainsäädännöstä siirtymävaiheen päätyttyä.²⁶

2.3.6 Maakaari 1997

Miksi sitten on olemassa maakaari, joka sääntelee kiinteistön luovutuksia ja oikeuksia, joita perustetaan kiinteistöille? Vuonna 1997 on listattu seuraavia tavoitteita uudelle säännökselle, eli maakaarelle: pyrkimys taata kiinteistöä koskevien omistussuhteiden julkisuus ja selkeys, kiinteistönvaihdannan uusien, ajanmukaisten vaatimusten huomioon ottaminen ja oikeusvarmuuden lisääminen ostajan ja myyjän välisessä suhteessa.²⁷

²⁶ Koulu- Tepora 1989, s. 39-41

²⁷ Jokela-Kartio-Ojanen 1997, s. 18-19

Uusi maakaari tuli voimaan 1.1.1997 ollen kiinteistön luovutusta, kirjaamista ja panttausta koskeva yleislaki. Tämä oli lainsäädännöllisesti merkittävä kiinteistöoikeutta koskeva muutos. Voimaan tullessaan uusi maakaari kumosi monia säädöksiä, vanhimpana jo aiemmin kerrotun vuoden 1734 maakaaren. Vuoden 1734 lain säännökset olivat niukkoja ja kasuistisia, eivätkä vastanneet kehityksen tarpeisiin. Tietotekniikan kehitys on ollut uuden maakaaren toteutumisessa ratkaisevassa asemassa. Oikeusministeriö asetti vuonna 1983 toimikunnan selvittämään lainhuudatus- ja kiinnityslainsäädännön uudistamistarvetta ja samalla laatimaan säädösehdotukset, jotka toimikunta katsoi tarpeellisiksi. Toimikunta valmisteli ensimmäisenä esityksen laiksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä, ja se tuli voimaan 1987.

Laki lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä antoi hyvän pohjan työn jatkamiselle ja toimikunnan tehtäväksi tulikin laatia ehdotus myös kiinteistön kauppaa, vaihtoa, lahjaa ja muuta luovutusta koskevaksi lainsäädännöksi. Tässä vaiheessa toimikunta oli saanut nimen maakaaritoimikunta, joka antoi mietintönsä joulukuussa 1989. Mietinnön käsittely jatkui lausunnoilla ja maakaarityöryhmässä, jonka mietintö annettiin 1993. Asia eteni lakivaliokunnan käsittelyyn ja uusi maakaari astui siis voimaan 1.1.1997. Edelleen työelämässä kuulee puhuttavan ”maakaaren tulosta”, kun viitataan tähän 1997 voimaan tulleeseen muutokseen ja uuteen maakaareen. Tämä kertonee asian merkityksellisyydestä kirjaamisasioissa.

Tärkeimpiä uudistuksia maakaareissa olivat kiinteistökaupan kattava sääntely, määräalan saajan aseman vahvistaminen ja määräalan rinnastaminen kokonaiseen kiinteistöön (luovutus- ja panttauskohteena), julkisen luotettavuuden omaavaan kirjaamisjärjestelmään siirtyminen, lainhuudatusvelvollisuuden alkamista ja hakemuksen lepäämään jättämistä koskeva uusi sääntely, säännökset saannon lopullisuudesta tietyissä tapauksissa, kirjaamiskelpoisten oikeuksien piirin laajentaminen ja kirjaamisvelvollisuuden asettaminen tiettyjen vuokra- ja muiden käyttöoikeuksien saannolle ja kiinteistöpanttioikeuden rakenteellinen ja muu laaja uudistaminen.²⁸

²⁸ Jokela-Kartio-Ojanen 1997, s. 3-7

Hallituksen esitys maakaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 1994:120) johti edellä kerrotun maakaaren (540/95) voimaantuloon vuoden 1997 alussa. Eräänä esikuvana oli Ruotsin maakaari (jordabalken) vuodelta 1972.²⁹ Uuden maakaaren sanotaan edellyttäneen monien asioiden osalta uudenlaista ajattelua. Matti Niemi kuvaa muutosta monessa suhteessa suuremmaksi, kuin mitä vain lainkohtia lukemalla ilmenee ja toisaalta hän kuitenkin kirjoittaa kyseessä olleen oikeuskäytännössä kehittyneen normiston kodi-fiointi säädöstekstiksi. Esimerkiksi juuri kirjaamismenettelyn osalta kyse oli aiemmin an-nettujen säännösten siirtämisestä osaksi tätä uutta säädöstä, maakaarta.³⁰

2.3.7 Uusi kirjaamisjärjestelmä 2013

Hallituksen esitys eduskunnalle kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirtämistä käräjäoikeuk-silta maanmittauslaitokselle koskevaksi lainsäädännöksi (HE30/2009) enteili suurien muutoksien aikaa kirjaamisasioille. Kiinteistöasioiden käsittely haluttiin saattaa yhden viranomaisen hallintaan ja näin ollen antaa paremmat kehittämisolosuhteet kiinteistöasi-oille kokonaisuudessaan. Hallituksen esityksessä nostettiin esiin tehostaminen nimen-omaan sähköisten asiointijärjestelmien kehittämisen ja organisatoristen järjestelyjen osalta. Esimerkiksi uusi kiinteistötietojärjestelmä oli otettu käyttöön 1.6.2005 ja kirjaa-misosan järjestelmä oli 1980-luvulta, mikä johti siihen, että sen ylläpito oli kannattama-tonta ja raskasta.

Ajatuksena oli, että kiinteistötiedot tulisi saada yhtenäiseen tietojärjestelmään ja kirjaa-miseen liittyvät merkinnät tulisi saada tehdä kiinteistötietojen yhteyteen. Tämän teknisen kehittämisen ansiosta päästäisiin sitten ottamaan seuraava askel, eli sähköisen kiinteis-tönvaihdamman käyttöönotto. Hallituksen esitys päättää nykytilan kuvauksen seuraavasti: ”Kirjaamisjärjestelmän tekninen kehittäminen ei ole suoraan riippuvainen kirjaamisme-nettelyyn liittyvistä organisatorisista ratkaisuksista, mutta käytännössä kiinteistötietojärjes-telmän kehittämisen ja hallinnoinnin keskittäminen yhdelle taholle luo sille paremmat

²⁹ Tutkielman laatijan kommentti: Suomen oikeusjärjestelmässä on usein otettu mallia Ruot-sista, niin hallinto-oikeudellisissa uudistuksissa kuin myös tiettyjä osa-alueita koskevissa koko-naisuuksissa; minkä kiinteistöasioidenkin uudistus osoittaa.

³⁰ Niemi Matti Ilmari 2002, s.3-5

edellytykset.” Tähtäin kirjaamisasioiden siirrossa oli siis kirjaamisasioiden tehostamisessa. Siirrolla luotiinkin edellytykset Maanmittauslaitokselle jatkaa lainhuuto-, kiinnitys- ja muiden kirjaamisasioiden käsittelyn, sähköisen kirjaamisjärjestelmän ja kiinteistötietojärjestelmän kehittämistä. Uudistuksen myötä kirjaamisasioiden käsittelyssä otettiin mukaan myös hallintomenettelyä koskevat säännökset.

Vanha kirjaamisjärjestelmä oli ollut käytössä 1980-luvulta saakka. Kun kirjaamisasiat siirtyivät Maanmittauslaitokseen, alkoi kirjaamisjärjestelmän uudistaminen toden teolla ja taustalla vaikutti myös tieto tulossa olevasta sähköisestä kiinteistövähdantapalvelusta.³¹ Kirjaamisjärjestelmän tietotekninen alusta oli vanhentunut ja uudistamisella alkoi olla kiire. Osaajia vanhan järjestelmän ylläpitoon ei ollut enää monia ja muutoksia tuohon vanhaan järjestelmään oli vaikea toteuttaa.³² Matti Niemi on pohtinut kirjaamisasioiden siirtoa Maanmittauslaitokseen artikkelissaan³³, ja hän on myös todennut samassa yhteydessä että kirjaamismenettelyä voidaan merkittävässä määrin automatisoida. Niemi näki siirron Maanmittauslaitokseen kirjaamisen tehostamisen suurena etuna, eikä esteitä siirrolle hänen mukaansa ollut. Edellytykset siirrolle täytyivät, ja ne olivat riittävä oikeudellinen asiantuntemus ja sitä kautta oikeusvarmuuden ylläpito. Hän piti perusteltuna myös yhden valtakunnallisen kirjaamisviranomaisen mallia, ja tähän onkin siirrytty.³⁴

Maanmittauslaitoksen keskushallinto asetti 21.6.2010 projektin toteuttamaan kiinteistötietojärjestelmän kirjaamisosan, eli lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietojärjestelmän ylläpito- ja tietopalvelutoimintoihin sekä rajapinnat liittyviin järjestelmiin³⁵. Ylläolevan lisäksi projektin tehtävänä oli huolehtia käyttöönoton jälkeisestä tehostetusta käytettä-

³¹ Tutkielman laatija oli mukana kirjaamisjärjestelmän käyttöönottoprojektissa vastaten järjestelmän koulutuksesta kirjaamisprosessille ja hyväksymistestaaajana.

³² Maanmittauslaitoksen tiedote uudesta kirjaamisjärjestelmästä ja sen käyttöönoton aiheuttavasta katkoksesta kirjaamisessa 2013: *Maanmittauslaitoksen kirjaamisjärjestelmän tekniikka on vanhentumassa, minkä vuoksi järjestelmä vaihdetaan uuteen. Vaihdon alkuperäistä aikataulua on tarkistettu, jotta järjestelmän toimivuus ja luotettavuus voidaan taata ja jotta sidosryhmät saavat riittävästi aikaa omien tietopalvelutoteutustensa testaamiseen.*

³³ Niemi Matti 2008, S. 87

³⁴ Niemi Matti 2008, S. 90

³⁵ Maanmittauslaitos 2010, MML/16/042/2010

vyöden turvaamisesta. Maanmittauslaitos lähetti oikeusministeriöön ehdotuksen valtioneuvoston asetukseksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä 26.4.2012³⁶, kun se oli käynnistänyt kirjaamisen menettelyn automaattiseen tietojenkäsittelyyn perustuvan ohjelmiston uudistamisen (ns. KIRRE - hanke), mikä johti siihen että asetusta oli muutettava. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriä koskevaa asetusta oli muutettava jo senkin vuoksi, että perinteistä kirjaamisen menettelyä oli tarpeen joustavoittaa. Eräs muutostarve oli myös asiakkaille annettavien toimituskirjojen koneellinen allekirjoittaminen. Asetusehdotuksessa (16 §) tuli esille myös sähköinen kirjaamisdiari, joka otettaisiin käyttöön uuden kirjaamissovelluksen käyttöönoton yhteydessä; sen avulla huolehdittaisiin kirjaamisasioiden päiväkirjan pitämisestä.

18 §:ssä esitettiin sähköisen arkistoinnin mukaan tulo; tämä ei kuitenkaan muuttaisi asiakirjavihkon sisältöä ja muodostumista kuin kirjallisesta sähköiseksi, eli vastaavat asiakirjat ja tiedot arkistoitaisiin jatkossa sähköisessä muodossa. Pykälä 37 § ehdotettiin olevan jatkossa numero 35 ja se osoitti viranomaisten yhteistyön suunnitelmien olleen jo tuolloin esillä, samalla kun sen ajateltiin tulevan tehostamaan kirjaamisviranomaisen toimintaa: ”Pykälässä säädetään mahdollisuudesta toimittaa ilmoituksia suoraan lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietojärjestelmään. Säännöksen antamat mahdollisuudet eivät toistaiseksi ole olleet täysimääräisesti käytössä. Tulevaisuudessa säännöksen merkitys tulee korostumaan, kun tarvittavia tietoliikenneyhteyksiä lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin sekä eri viranomaisten välillä luodaan. Esimerkiksi ulosottoviranomaisten ilmoitusten toimittaminen suoraan lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin on omiaan tehostamaan huomattavasti kirjaamisviranomaisen toimintaa.”

Järjestelmän kehitys eteni vaatimusmäärittelyiden tekemisellä, jotka toimitettiin järjestelmätoimittajalle. Maanmittauslaitos vastasi määrittelyistä ja hyväksymistestauksesta, ja kirjaamisasioiden monimuotoisuuden vuoksi järjestelmän kehittäminen oli kokonaisuudessaan todella laaja projekti. Mukaan otettiin kirjaamisprosessista kirjaamissihteereitä, joiden tehtäväksi tuli testata uutta järjestelmää ja tehdä siellä jokapäiväisiä kirjaamisasioita, jotta saatiin varmuus toimivuudelle. Uusi kirjaamisjärjestelmä otettiin käyttöön

³⁶ Maanmittauslaitos (työkappale): Ehdotus uudeksi asetukseksi (julkaisematon)

13.5.2013, jolloin aloitettiin kirjaamisasioiden sähköinen käsittely ja sähköinen arkistointi. Asiakirjat skannataan järjestelmään, diarioidaan ja ratkaisun jälkeen toimitetaan päätökset ja lasku sähköisesti eteenpäin; myös asian ratkaisuun vaikuttaneet asiakirjat arkistoidaan sähköisesti. Samalla kun järjestelmä uudistettiin, uusiutui siis myös kirjaamisprosessi kokonaisuudessaan. Asioiden tutkimiseen ei luonnollisesti tullut muutoksia, mutta niiden käsittely tehostui ja nopeutui. Samalla uuteen järjestelmään toteutettiin myös tarkistuksia joita tapahtuu taustalla³⁷ ja näitä tarkistuksia on lisätty myöhemmin uusien versioiden yhteydessä, joten kirjaamisjärjestelmän ylläpito ja muuttaminen ovat tätä nykyä arkea Maanmittauslaitoksessa.

Uuden kirjaamisjärjestelmän tuottamia rajapintoja käyttää muun muassa Kiinteistöväihdännän palvelu, ja muun muassa tapauksissa missä kohteelle on merkitty ulosmittaus, luovutus sähköisessä järjestelmässä estetään. Näitä tarkistuksia tehdään luovutuksien ja kiinnitysasioiden osalta ja tarkistukset nojaavat kirjaamisjärjestelmän tietoihin, eli lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Vanhan järjestelmän aikana tällaisia ei olisi saatu rakentua teknisesti, joten kirjaamisjärjestelmän uudistaminen oli välttämätöntä. Sähköisen asiointipalvelun eli Kiinteistönvaihdännän palvelun tuomien toiminnallisuuksien johdosta kirjaamisprosessin toimintamalleihin on tulossa jatkossakin muutoksia (kuten myöhemmin ilmenee), eli elämme todella mielenkiintoisia aikoja kiinteistökirjaamisen suhteen.

2.3.8 Kirjaamisasioiden kehittämisen ja sähköisen kiinteistökaupan toteuttamisen selvittäminen

Oikeusministeriö asetti 31.3.2004 toimikunnan pohtimaan sähköistä kiinteistönvaihdantaa ja selvittämään mahdollisuuksia kehittää kiinteistöjen kirjaamisjärjestelmää ja sähköisen asioinnin keinoja kirjaamismenettelyn tehostamisessa ja lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietosisällön parantamisessa. Jo toimikunnan asettamisen ajankohdasta nähdään, että työtä on tehty vuosia ennen sähköisen kiinteistönvaihdännän käyttöönottoa, eli muutos ei ole ollut missään mielessä helppo tai pieni. Toimikunnan tehtävänä oli myös selvittää tarvetta siirtyä sähköiseen kaupankäyntiin ja sähköisiin panttikirjoihin.

³⁷ Muun muassa henkilötunnuksen perusteella nimen haku on tällainen tarkistus.

Toimikunnan I osamietinnössä (20.12.2004) on annettu seuraavia ehdotuksia ja kommentteja, ote tiivistelmästä³⁸: ” Toimikunta ehdottaa muutoksia lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä annettuun lakiin, väestötietolakiin ja verotustietojen julkisuudesta annettuun lakiin. Ehdotetuilla säännöksillä parannetaan lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietojen ajantasaisuutta. Väestötietojärjestelmään siirrettäisiin verohallinnon rekistereistä tietoja kuolinpesien yhteyshenkilöistä. Tätä kautta tiedot siirrettäisiin edelleen muun muassa lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Kuolinpesien yhteystietoja tarvitaan esimerkiksi maanmittaustoimitusten ja rakennuslupien myöntämisen yhteydessä. Muutoinkin ehdotetaan selvennettäväksi säännöksiä, jotka koskevat eri viranomaisrekistereistä kirjaamisjärjestelmän käyttöön luovutettavia tietoja. Kaupanvahvistajien ilmoituksiin perustuvaa tiedonkulkua ehdotetaan tehostettavaksi. Tiedot kiinteistön luovutuksista saataisiin julkisiksi nykyistä huomattavasti nopeammin, kun käyttöön otetaan sähköiset lomakkeet ja kun tiedonkulkua viranomaisten välillä virtaviivaistetaan. Nykyaikaisella tekniikalla voidaan myös parantaa tietojen luotettavuutta.”

Toimikunnan mietinnössä on kiinnitetty huomiota kaupanvahvistajien ilmoitusten viiveeseen ja niiden parantamismahdollisuuksiin sähköisesti toimien. Kaupanvahvistajan ilmoitus tehdystä luovutuksesta on ollut hidasta, jolloin julkista luotettavuutta nauttiva lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri ei ole ollut ajan tasalla tehdyistä kiinteistön luovutuksista. On huomioitava, että toimikunta on antanut mietintönsä aikana, jolloin kiinteistöjen kirjaamisasiat käsiteltiin käräjäoikeudessa eikä Maanmittauslaitoksessa. Saantotietojen hyödyntäminen kirjaamisasioissa on perustunut kaupanvahvistajan ilmoitukseen ja sitä kautta lainhuutoa tutkittaessa on voitu luottaa ilmoituksen oikeellisuuteen (nykyään kaupakirja siirtyy kaupanvahvistajan ilmoituksen mukana kirjaamisprosessille, kun saanto on kirjattu rekisteriin manuaalisesti tehdyissä luovutuksissa). Maanmittauslaitos ohjeistaa kaupanvahvistajia toimissaan ja ilmoitus on toimitettava kahden päivän kuluessa luovutuksesta³⁹. Osamietintö on mukana tutkimuksessa osoittamassa kiinteistöasioiden tehostamisen- ja sähköistämisen aikeita pidemmältä aikaväliltä.

³⁸ Oikeusministeriön toimikunnan I osamietintö 2004:28

³⁹ Maanmittauslaitos 2014 (Ohjeita kaupanvahvistajalle), s. 16

Sähköistä kiinteistönvaihdantaa selvittävän toimikunnan loppumietinnössä⁴⁰ (19.1.2006: 2006:1) toimikunta ehdottaa, että maakaaren lisätään sähköistä kiinteistön kauppaa, panttikirjaa ja kirjaamismenettelyä koskevat säännökset. Ehdotettujen lisäysten ohella tulisi sähköisiä palveluja kehittää monipuolisesti ja tänä päivänä - vuonna 2017 - voidaan todeta että toimikunnan ehdotukset on toteutettu ja sähköistämisen tiellä ollaan menossa kohti kokonaan sähköistä kiinteistöasiointia. Ehdotuksessa on mainittu että kiinteistön kauppakirja tehtäisiin sähköisesti oikeusministeriön pitämässä tietojärjestelmässä, mutta kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirto Vanhasen hallitusohjelman mukaisesti vuonna 2010 Maanmittauslaitokseen siirsi tuon kehittämis- ja ylläpitovastuun Maanmittauslaitokselle. Kirjaamisasioiden siirtoa on pohdittu oikeusministeriön asettamassa kiinteistöjä koskevien kirjaamisasioiden käsittelyn kehittämisen työryhmässä⁴¹ ja siirto tapahtui 1.1.2010.

Toimikunnan ehdotuksista monet asiat on jo toteutettu, mutta on myös asioita jotka ovat vielä kehityslistalla. Kauppakirja allekirjoitetaan sähköisesti käyttäen vahvaa sähköistä tunnistautumista, se tehdään sähköiselle lomakkeelle ja palvelu tekee taustalla tarkistuksia niin kohteesta kuin osapuolista. Kauppahinnan ja varainsiirtoveron maksaminen ei vielä ole mahdollista palvelussa, mutta niiden osalta tehdään koko ajan kehitystyötä Digifoorumin⁴² johdolla (tästä lisää jäljempänä). Julkinen kaupanvahvistaja on jätetty sähköisen asioinnin ulkopuolelle, eikä kaupanvahvistajaa tarvita Kiinteistövaihdannan palvelussa tehdyissä luovutuksissa (maakaari 9 a luku 9 §).

Kaupanvahvistajan toimittamat kirjallisia luovutuksia vastaavat tiedot siirretään automaattisesti Maanmittauslaitoksen järjestelmiin, eikä kenenkään tarvitse tätä manuaalisesti tehdä. Lainhuutoakaan ei ostajan tarvitse hakea, vaan se tulee vireille automaattisesti (maakaari 9 a luku 12 §). Lisäksi vakuuksia voidaan hallinnoida palvelussa joko erikseen tai luovutuskirjan yhteydessä (maakaari 9 a luku 10 § ja 17 §) ja sähköiset panttikirjat

⁴⁰ Oikeusministeriön toimikunnan loppumietintö 2006:1

⁴¹ Oikeusministeriö: Työryhmän mietintö 2007:6

⁴² Kiinteistöasioiden digifoorumin sivusto

ovat jo käytössä (maakaari 16 luku 5 §). Puolison ja lesken suostumuksen voi antaa palvelussa sähköisesti (avioliittolaki 6 luku 66 §). Kaikki edellä mainitut ovat toimikunnan ehdotuksia ja voidaankin todeta, että ne on jo toteutettu.

Toimikunnan mietintöön ja ehdotuksiin on ottanut kantaa myös Asianajajaliitto, joka piti ehdotuksia erittäin kannatettavina ja edistyksellisinä⁴³. Liitto toteaa, että lainsäädännöllisesti tässä ei tulisi mitään mullistavaa, vaan uudet sähköiset menettelytavat olisivat vaihtoehto nykyisille toimintatavoille. Lisäksi liitto totesi, että heidän käsityksensä mukaan kiinteistöjen vaihdanta- vakuus- ja kirjaamisjärjestelmät ovat Suomessa luotettavia eikä tuomioistuimissa ole paljoa asioita, joissa riideltäisiin kiinteistönluovutuksen tai panttauksen mitättömyydestä, pätemättömyydestä tai tehottomuudesta.

Yllä kerrotut toimikunnan mietinnöt, ehdotukset ja Asianajajaliiton kommentit ehdotuksiin osoittavat, että Suomessa ollaan oltu valmiita sähköisen asioinnin tulemiseen ja tätä kohti on suunnattava edelleen toimintamahdollisuuksia laajentaen. Ei pelkästään tehokkuuden, vaan myös kehittymisen vuoksi. Maailma toimii enenevässä määrin sähköisesti ja traditionaalinen tapa toimia ei ole enää joustava ja käyttökelpoinen tapa uusien sukupolvien ollessa valmiustasoltaan paljon vanhempia sukupolvia edellä, kun puhutaan sähköisestä asioinnista ylipäättäen. Lisäksi rekistereiden ajantasallaoloa ajatellen sähköisesti tehdyt kiinteistön luovutukset parantavat olennaisesti tietoisuutta tehdyistä luovutuksista, puhumattakaan kiinnityshakemusten vireilletulosta, kun näitä ei tarvitse enää käsin syöttää rekisteriin. Viivettä ei ole kun hakemuksen allekirjoituksella saa asian vireille ja näkyviin, jopa ratkaisuun saakka.

⁴³Asianajajaliiton lausunto 2006

3 KIRJAAMISASIAN RATKAISEMINEN AUTOMATISOINNIN AVULLA

3.1 Muotovaatimus sähköisessä luovutuksessa

Oikeudellisesti sähköinen kiinteistönluovutus on tullut maakaaren 9 a-luvun ansiosta yhtä sitovaksi osapuoliinsa nähden kuin kirjallisesti tehty luovutus. On tärkeää, että osapuolet tietävät millaisia ehtoja he luovutuskirjaansa kirjoittavat ja mihin sitoutuvat. Mikään ei kuitenkaan estä asiantuntijan käyttöä luovutuskirjan laatimisessa.⁴⁴ Sähköisessä asiointijärjestelmässä on mahdollista antaa valtakirja toiselle tehdä toimenpide omasta puolestaan ja kelpoisuuden tarkistukset tehdään automaattisesti. Kiinteistövaihdannan palvelu huolehtii siitä, että asiakirja täyttää maakaaren muotovaatimukset, tarkistaa osapuolten tiedot Väestörekisteristä ja tarvittaessa myös Kaupparekisteristä (jos osapuolena yhteisö), minkä lisäksi se tarkistaa kohteen tiedot lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä.

Voutilainen visioi väitöskirjassaan: ”*Ennen kuin usean henkilön sähköisiä allekirjoituksia vaativia palveluita aletaan kehittää, pitäisi muotovaatimuksia ja menettelyitä lieventää*”. Hän käytti nimenomaan kiinteistönkauppaa esimerkkinä sanoen, että erilaisten sähköisten allekirjoitusten tosiasiallinen käyttö voi olla hankalaa ja edellyttää palvelulta muun muassa asiakirjan tilanhallintaa, jonka perusteella voidaan päätellä milloin asiakirja on muotovaatimuksiltaan pätevä. Kiinteistönluovutus sähköisesti on toteutettu niin, että asiakirjan tilanhallinta on mahdollistettu ja muotovaatimukset täyttävän asiakirjan voivat allekirjoittaa kaikki luovutuksen osapuolet, mikäli eivät halua valtuuttaa ketään toimimaan puolestaan.⁴⁵ Ainoa poikkeus sähköisessä luovutuskirjassa kaupanvahvistajan tarpeettomuus, kun verrataan muotoseikkoja kirjalliseen.

3.2 Sähköisesti tehtävät tarkistukset verrattuna kirjallisesti tehtyihin

Kaupanvahvistajan tehtävät on määritelty laissa kaupanvahvistajista (3 §): 1) varmistaa luovutuskirjan allekirjoittajien henkilöllisyys 2) varmistaa maakaaren muotovaatimusten täytyminen luovutuskirjassa, 3) tarkistaa mistä rekisteriyksiköstä alue luovutetaan ja 4)

⁴⁴ Ammattitoimijoilla on myös mahdollisuus asiakirjarajapinnan käyttöön, jolloin he voivat lähettää valmiin asiakirjan asiakkaan allekirjoitettavaksi Kiinteistövaihdannan palveluun, olipa kyseessä sitten luovutuskirja tai kiinnityspuolen hakemus.

⁴⁵ Voutilainen 2009, s. 324-325

luovutusta ei saa vahvistaa mikäli ilmenee perusteltua aihetta epäillä luovutuksen pätevyyttä 5) tarkistettava kiinteistöä koskevat tiedot lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä, sekä kiinteistörekisteristä.

Maakaaren muotovaatimukset saadaan teknisesti tarkistettua pakottamalla käyttäjät tallentamaan tietyt osiot sähköiseen luovutuskirjaan. Näitä ovat kohdetunnus, osapuolet ja luovutuksen ehdot. Ehtojen pakollisuus muuttuu saantotyyppin mukaan; esimerkiksi kaupan ehtoina on omistusoikeuden siirtyminen ja kauppahinnan maksaminen ja lahjakirjassa omistusoikeuden siirtyminen. Luovutustarkoitus ilmenee jo kohteen luovutuksesta: luovuttaa omistus mahdollisine rajoituksineen toiselle henkilölle tai taholle. Sähköisessä luovutuskirjassa on enemmän pakollisia kenttiä täytettävänä kuin mitä kirjallisessa olisi. Tällä haetaan luovutuksen ja rekisteritietojen tarkistuksen parempaa kattavuutta ja kirjaimisviranomaisen työn helpottamiseksi vaadittuja tietoja, kuten edellä mainitut ehdot. Kohteen tietojen tarkistaminen on todella helppoa ja reaaliaikaista, joten tässä saavutetaan suuria etuja verrattuna kirjallisesti tehtävään luovutukseen. Luovutuskirjan allekirjoittajien henkilöllisyys voidaan tarkistaa sähköisesti Väestörekisteristä.

On totta, että kaupanvahvistusta ei vielä voi korvata jokaisessa luovutuksessa mitä Suomessa tehdään, mutta suunta on lupaava. Suomen omista perusrekistereistä saatavat tiedot odottavat toteutustaan (esimerkiksi jäljempänä kuvattu Kansallisen palveluarkkitehtuurihankkeen Valtuusrekisteri), joten niiden suhteen ei ole kuin aikataulullisia haasteita. Poikkeuksia ovat esimerkiksi ulkomaalaiset, joita ei voida tunnistaa luotettavasti (poislukien mahdolliset Eidas-asetuksen⁴⁶ tuomat muutokset). Kiinnitysasioinnin osalta järjestelmä tekee tarvittavat tarkistukset osapuolten ja kohteen osalta, eli kiinnitystä hakiessa tai sähköisen panttikirjan siirrossa varmistetaan oikea taho, tämän oikeustoimikelpoisuus ja tarvittaessa nimenkirjoitusoikeus, sekä kohteen mahdolliset vallintarajoitukset hakeumuksen tekemiselle. Näistä lisää kappaleissa 3.8.8. ja 3.8.9.

⁴⁶ Viestintäviraston uutinen 2016

3.2.1 Tulevat kehityssuunnat

Eidas-asetus on tullut voimaan 1.7.2016 ja Viestintävirasto kartoittaa sen taustoja seuraavasti: ”Palvelut siirtyvät verkkoon yhä useammin. Sekä julkishallinnon että yksityisten toimijoiden palveluissa on tärkeää tunnistaa asiakas luotettavasti. Myös palvelun tietoturvallinen toteutus on merkittävässä asemassa. Esimerkiksi sähköisen veroilmoituksen tekeminen, pankki- tai vakuutusasiointi on turvallisempaa, kun nämä tekijät on huomioitu. Näihin tarpeisiin vastaa muun muassa EU:n Eidas-asetus, jonka keskeisiä tavoitteita on tarjota sähköisiä tunnistusvälineitä, joilla on mahdollista tunnistautua julkishallinnon palveluissa koko EU:ssa viimeistään 2018 syksyllä ja antaa palveluntarjoajalle mahdollisuus osoittaa selkeästi, että sen verkkopalveluita varten tarjoama tuote (mm. allekirjoitusvarmenne, sähköinen aikaleima = luottamuspalvelut) on luotettava.”

Tällaisia tunnistautumiseen liittyviä ongelmia tai puutteita varten kaupanvahvistajia vielä tarvitaan, mutta niiden volyymimäärä on kuitenkin pienenemässä sähköisen asiointin ja tunnistautumisen käytön laajentuessa. Kaupanvahvistajien asema ja tarve on vähenemään päin. Tätä tukevat niin Sipilän hallitusohjelma⁴⁷ kuin Maanmittauslaitoksen toimenpiteet sähköisen kaupankäynnin laajentamiseksi. Kaupanvahvistaja alkaa olla ”katoava luonnonvara”, koska heidän tekemänsä tarkistukset saadaan tuotettua automaattisesti ja luotettavammin, kun ne tehdään reaaliaikaisesti järjestelmän toimesta eri rekistereistä. Toki esimerkiksi ulkomaalaisten kohdalla on tunnistautumisessa haasteita, varmasti vielä pitkään.

Suomi.fi-palveluun on tarkoitus tuoda asiointivaltuuksia koskevia tietoja, kuten Matti Hiltunen 17.2.2016 pitämässä esityksessä kerrotaan⁴⁸. Kansallinen palveluarkkitehtuuri-ohjelmassa⁴⁹ on tekeillä Valtuusrekisterin rajapintapalvelu, mikä on tarkoitus ottaa mahdollisuuksien mukaan käyttöön myös sähköisessä asiointijärjestelmässä. Kansallinen palveluarkkitehtuuri on valtiovarainministeriön ohjelma yhteen toimivien digitaalisten palvelujen infrastruktuurin luomiseksi, jonka avulla tiedon siirto organisaatioiden ja palve-

⁴⁷ Sipilän hallitusohjelma 2015, kohta 8

⁴⁸ Matti Hiltunen 2016

⁴⁹ Valtiovarainministeriö: Kansallinen palveluarkkitehtuuri 2016

lujen välillä on helppoa. Valtuusrekisterin rajapintapalvelun kautta voidaan tarkistaa henkilön valtuuksia asioida toisen puolesta ja samoin voidaan menetellä myös yrityksen osalta⁵⁰. Henkilön puolesta toimiessa tärkeänä sähköisen kaupankäyntijärjestelmän osalta on nimenomaan huoltajan tarve asioida alaikäisen lapsensa puolesta.

Vuosien 2016–2018 aikana kansallinen palveluarkkitehtuuri-hankkeessa on tarkoitus toteuttaa huoltaja-lapsi-tarkistus ja edunvalvoja-päämies-tarkistus ja näiden toteutusten myötä myös sähköinen asiointijärjestelmä voineekin siirtyä käyttämään rajapintakyselyitä, jolloin niin alaikäisen kuin edunvalvonnassakin olevan puolesta voidaan toimia palvelussa. Maistraatilta vaadittavat holhustoimen luvat on oletettavasti tarkoitus toteuttaa samoin kuin puolison suostumuksen antaminen on toteutettu, eli suostumus voidaan antaa ennen luovutuksen syntymistä ja näin kirjaamismenettelyssä ei tarvitse jälkikäteen pyytää lisäselvitystä näiden osalta. Suomi.fi-valtuudet⁵¹ tulevat auttamaan sähköisessä asiointissa niin kiinteistönvaihdannassa kuin muissakin toimitissa. Edellä kerrotut ovat selvityksessä ja kunhan mahdollisuudet ovat olemassa, alkaa toteutuksen pohtiminen Kiinteistövaihdannan palvelun näkökulmasta.

Valtuudet-palvelun tiekartta KaPa-viestintäkanavalla⁵²:



⁵⁰ Valtiovarainministeriö: Suomi.fi-asiointivaltuudet 2016

⁵¹ Valtiovarainministeriön julkaisuja 2017, kohta 8.4.

⁵² Kansallinen palveluarkkitehtuuri

3.3 Kiinteistökaupan tekeminen sähköisesti

Yleisesti ottaen kiinteistöt ovat yksittäisen henkilön elämän suurimpia hankintoja, minkä vuoksi niiden hankkimisen ja luovuttamisen joustava, tehokas ja edullinen hoitaminen ovat avainasemassa Suomessa 2010-luvulla ja siitä eteenpäin. Oikeudelliset toimet siirtyvät entistä enemmän verkkoon ja isojakin hankintoja voidaan tehdä etänä, ilman tarvetta tavata toista osapuolta luovutuskokouksessa. Nykymaailmassa suurin osa hankinnoista hoidetaan tietojärjestelmien avulla, miksei siis myös omaa kotiaan voisi ostaa mökkilaiturillaan istuen, myyjän allekirjoittaessa kauppakirja omassa asunnossaan? Sähköinen toiminta ja niiden mahdollistamat automaattiratkaisut ovat osaltaan luotsaamassa viranomaisten toimintaa tehokkaampaan ja näin asiakasystävällisempään suuntaan. Vuosi 2013 oli merkittävä kiinteistövaihdannalle, kuten jo aiemmin on tullut ilmi. Tuolloin, tarkemmin sanottuna marraskuussa, otettiin käyttöön sähköisen luovutuskirjan tekeminen kirjallisen rinnalle. Luovutustoimen sähköistäminen ei ole kuitenkaan lopullinen tavoite, vaan tähtäin oli jo tuolloin kirjaamisasioiden automaattiratkaisuissa.

Joidenkin tarkistusten tekeminen on hyvin yksinkertaista viranomaisten rekisterien välisten rajapintojen avulla, mutta perinteisesti ihmisen tekemät tarkistukset (esimerkiksi kunnan etuosto-oikeuden ja puolison suostumuksen tarpeellisuus) ovat varmasti haasteellisempia, joskaan eivät mahdottomia. Sähköisen luovutuksen eräs merkittävä hyöty on julkisen luotettavuuden parantuminen tapahtuneiden luovutuksien suhteen ja kirjaamisasioiden tutkimisen helpottuminen järjestelmän tekemien tarkistusten ansiosta. Aiemmin ja nykyäänkin kirjallisen kiinteistöluovutuksen jälkeen kaupanvahvistaja on toimittanut kiinteistöluovutusilmoituksensa Maanmittauslaitokseen kahden päivän kuluessa luovutuksesta, jolloin tieto on tullut rekisteriin jokaisen ulottuville, mutta sähköisen kiinteistökaupan tapauksessa tieto tulee rekisteriin viivytyksettä kun viimeinenkin osapuoli allekirjoittaa luovutuskirjan.

Sähköinen kiinteistöluovutus mahdollistaa myös panttaukseen liittyvät hakemukset heti luovutuksen jälkeen ja vieläpä niin, että järjestelmä toteuttaa ennen hakemuksen vireille tuloa tarkistuksia, joita aiemmin on tehty manuaalisesti kirjaamisprosessissa. Henkilö-

työtä vähennetään kiinteistöjen kirjaamisasioissa kauttaaltaan ja siirretään automaattiseksi; tehokkuus ja kustannussäästöt ovat mukavia lisiä viranomaisen toiminnalle, kun sähköistä asiointia kehitetään ja ratkaisuja etsitään.

Kiinteistön luovutuksen tekeminen sähköisesti mahdollistaa etänä toimimisen ja jokainen osapuoli voi allekirjoittaa luovutuskirjan silloin, kun se itselle parhaiten sopii. Etänä toimiessa yhteisen ajan sopiminen jokaisen osapuolen ja vieläpä kaupanvahvistajan kanssa jää pois; joustavuus ja tehokkuus ovatkin kaksi sanaa, jotka kuvaavat sähköistä kaupan käyntiä kiinteistöasioissa jokaisen osapuolen osalta. Lisäksi järjestelmän suorittamat tarkistukset ovat suuressa roolissa, eikä niitä voi millään tavalla kiertää tai estää, mikä lisää luotettavuutta. Tahtotila kiinteistöasioinnin sähköistämisestä ja sitä myötä prosessien kehittämisestä on yhteinen niin pankkisektorin kuin kiinteistönvälitysalankin kanssa, kuten Maanmittauslaitoksen perustaman Digifoorumin työryhmän muistiosta Kiinteistöasioiden viiveetön asiointi-muistiosta⁵³ ilmenee. Digifoorumista lisää kappaleessa 3.7.

3.4 Kiinteistökaupan tekeminen kirjallisesti

Kiinteistön luovutuksia säätelee maakaari (540/1995). Omistusoikeuden kiinteistöön tai sen osaan voidaan saada kaupalla, vaihdolla, lahjalla tai muulla luovutuksella, josta maakaarella säädetään (1 luku 1-2 §). Kiinteistön luovutus poikkeaa irtaimen luovutuksesta sillä, että kiinteistön luovutuskirjan muoto on säädetty laissa (maakaari 2 luku 1 §). Maakaarella säädetään, että myös kiinteistön määräosan ja määräalan luovutuksia koskevat saman lain säännökset.

Kaupanvahvistajan asema kiinteistönluovutuksessa on perinteisesti ollut ehdoton edellytys luovutuksen syntymiselle, mutta digitalisaation lisääntyessä on pelkästään luonnollista asettaa tämä(kin) muotovaatimus kyseenalaiseksi. Kiinteistön kauppa on monelle yksi elämän suurimmista hankinnoista, ja tämän vuoksi sen merkitys yksittäiselle henkilölle on suuri. Kaupanvahvistajan roolina on varmistaa luovutuskirjan allekirjoittajien henkilöllisyys ja maakaaren muotovaatimusten (2 luku, 1 §) täyttyminen luovutuskirjassa. Lisäksi kaupanvahvistaja tarkistaa mistä rekisteriyksiköstä alue luovutetaan eikä

⁵³ Digifoorumi 15.8.2016, liite 1

luovutusta saa vahvistaa, mikäli ilmenee perusteltua aihetta epäillä luovutuksen pätevyyttä (laki kaupanvahvistajista 3 §). Edellä mainittujen lisäksi kaupanvahvistajan on tarkistettava kiinteistöä koskevat tiedot lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä, sekä kiinteistörekisteristä (näitä tietoja ei tarvitse tarkastaa, jos luovutus vahvistetaan ulkomailla). Laissa kaupanvahvistajista on lueteltu kaupanvahvistajan velvollisuudet ja lisäksi Maanmittauslaitos on ohjeistanut kaupanvahvistajia luovutuksen vahvistamisesta, kiinteistöluovutusilmoituksen sisällöstä ja lähettämisestä.

Kaikki edellä mainitut kaupanvahvistajan tehtäviin kuuluvat tarkastukset on mahdollista tehdä automaattisesti ja näin Kiinteistövaihdannan palvelu toimiikin. Kun vanhempi sukupolvi puhuu ”kauluspaita-vahvistuksesta”, tarkoitetaan juurikin luonnollisia henkilöitä kaupanvahvistajina. Tulevilla sukupolvilla, jotka tulevat perimään kiinteistöjä ja myös hankkimaan niitä luovutuksin, ei ole samanlaista mallia tällaisesta perinteisestä kaupanvahvistuksesta ja sähköisten järjestelmien käyttö lienee luonnollinen osa isojakin hankintoja, eikä kaupanvahvistajalle ole tarvetta. Tällä hetkellä on teknisesti toteutettu kiinteistön kauppakirja, lahjakirja ja vaihtokirja jotka ovatkin enemmistö (varsinkin kauppa ja lahja) kaikista kiinteistön luovutuksista. Myös esisopimuksen voi tehdä sähköisesti.

Kaupanvahvistaja ei tuo edellä lueteltuihin luovutuksiin mitään lisäarvoa, pikemminkin päinvastoin; kaupanvahvistajan vaatiminen paikan päälle aiheuttaa osapuolille lisätyötä niin aikataulujen yhteensovittamisen kuin kustannustenkin osalta. Sähköinen kiinteistökauppa on halvempaa, mutta ei lainkaan vähäpätöisempää oikeudellisessa mielessä. Tätä voi perustella järjestelmän toimittamien tarkistusten näkökulmasta, sekä tietojen viivytyksettömällä siirtymisellä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin.

Lähtökohtana sähköisen asiointijärjestelmän käytölle on mahdollisuus vahvaan sähköiseen tunnistamiseen; käyttäjän joka haluaa käyttää sähköistä asiointijärjestelmää, on kyettävä tunnistautumaan joko pankkitunnuksin, mobiilivarmenteella tai sähköisellä henkilökortilla⁵⁴. Vahva sähköinen tunnistautuminen on mainittu maakaaren 9 a luvun 1 §:ssä, jossa viitataan tunnistautumisen osalta lakiin vahvasta sähköisestä tunnistautumisesta ja

⁵⁴ Kiinteistövaihdannan palvelun ohjeet: Tunnistautuminen ja maksaminen

sähköisistä luottamuspalveluista. Tunnistautumisessa tarkistetaan henkilötiedot Väestörekisteristä (vahvan sähköisen tunnistamisen lain 2 luvun 7 §:n mukaisesti) ja mikäli henkilö on esimerkiksi edunvalvonnassa, käyttö estetään toistaiseksi.

Kaupanvahvistajalla ei ole käytössään Väestörekisterin tietoja, vaan hänen tulee arvioida silmämääräisesti onko henkilö oikeustoimikelpoinen vai ei. Tässä suhteessa sähköinen palvelu nostaa luotettavuutta toiseen osapuoleen nähden. Mikäli luovutuksen osapuoli ei pääse kirjautumaan järjestelmään tunnistusvälineistä huolimatta, voi tämä olla viittaus siihen, ettei henkilöllä ole oikeutta määrätä kohteesta jonka on sopinut luovuttavansa (tai hankkivansa) ja näin ollen luovutus voitaisiin kenties myöhemmin todeta pätemättömäksi. Mikäli sähköinen järjestelmä havaitsee käytettävissä olevien tietojen perusteella jonkin seikan, minkä vuoksi luovutus ei ilmeisesti olisi pätevä tai ei jäisi pysyväksi, on sen estettävä luovutuksen syntyminen (maakaari 9 a luku 7 §). Tällaisia syitä voi olla esimerkiksi kohteella jo oleva saantotieto eli tieto luovutuksesta, kohteen ulosmittaus, osapuolen joutuminen edunvalvontaan tai kuolema.

Osapuolten tarkastamisen lisäksi kaupanvahvistajan tulee (laki kaupanvahvistajista 3 §:n mukaan) tarkastaa että luovutuskirja täyttää maakaaren muotovaatimukset joista säädetään maakaaren 2 luvun 1 pykälässä seuraavasti: ”kauppakirjasta on käytävä ilmi: luovutustarkoitus, luovutettava kiinteistö, myyjä ja ostaja sekä kauppahinta ja muu vastike.” Kaikki tarkistukset on sähköisessä kaupankäyntijärjestelmässä toteutettu teknisesti siten, että järjestelmä huolehtii muotovaatimusten täyttymisestä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että luovutuskirjaa ei voi allekirjoittaa ennen kuin edellä mainitut tiedot on täydennetty luovutuskirjaan.

Kaupanvahvistaja siis tarkistaa kohteen, mistä luovutus tehdään. Luovutuksen kohteesta voidaan luovuttaa määräosa tai määräala, tai se voidaan luovuttaa kokonaan siten, että luovuttaja pidättää itsellään määräalan. Kuten aiemmin on jo tullut ilmi, kaupanvahvistuksessa tehtävät tarkistukset tehdään sähköisessä kaupankäyntijärjestelmässä automaattisesti ja reaaliajassa; kirjallisesti tehdyissä luovutuksissa on aina mahdollista, että tarkistukset on tehty useita päiviä ennen luovutuksen syntymistä eli luovutuskirjan allekirjoituksia. Kirjallisessa luovutuksessa osapuolet allekirjoittavat luovutuskirjan vuorotellen

samassa tilassa ja näin tarkistukset osapuolten osalta tehdään kerran koko luovutuksen aikana. Sähköisesti tehdyssä luovutuksessa tarkistuksia tehdään useassa vaiheessa ja jo edellä mainitusti reaaliajassa. Tämä tarkoittaa, että tarkistuksia henkilö- ja kohdetietoihin suoritetaan aina kun joku osapuoli allekirjoittaa asiakirjan palvelussa ja luovutuksen syntyminen voidaan estää missä tahansa vaiheessa, mikäli jostain rekisteristä ilmenee jotain mikä voi estää luovutuksen syntymisen pätevästi. Tarkistusten automatisointi ja reaaliaikaisuus nostavat luotettavuutta.

Kun kiinteistönluovutus on tehty kaupanvahvistajan kanssa kirjallisesti, tulee luovutuksensaajan vielä hakea lainhuutoa saannolleen (maakaari 11 luku 1 §). Kaupanvahvistajan ilmoituksen ja lainhuutohakemuksen viive kirjallisesti tehdyissä luovutuksissa voi olla useampia päiviä, joten tänä aikana lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä ei ilmene tehtyä luovutusta. Sähköisesti tehdyssä luovutuksessa luovutustieto tulee rekisteriin heti luovutuksen synnyttyä (maakaari 9 a luku 13 §) ja lainhuuto tulee automaattisesti vireille luovutuskirjan allekirjoituksin (maakaari 9 a luku 12 §). Näin tieto luovutuksesta on saatavilla rekisteristä heti luovutuksen syntymisen jälkeen, eikä luovuttaja voi esimerkiksi myydä kohdetta uudelleen toiselle taholle koska tieto luovutuksesta on nähtävillä ja kertoo, ettei myyjä ole enää omistajana kohteelle. Kaikki tarkistukset mitä kaupanvahvistaja tekee tai jättää tekemättä (tässäkin on vaihtelua eri kaupanvahvistajien välillä), voidaan toteuttaa ja on toteutettukin automaattisesti ja luotettavammin kuin mitä kaupanvahvistaja voi tehdä. Kirjaamisviranomaisenkin voi luottaa järjestelmän tekemiin tarkistuksiin ja jättää niiden osalta tutkimisen omasta toiminnastaan pois.

3.5 Tilastoja luovutuksista

Kiinteistöjä luovutetaan ja vastaanotetaan päivittäin. Vuonna 2014 on Maanmittauslaitoksen kauppahintatilaston mukaan tehty 60 900 kiinteistökauppaa ja rahaa kaupoissa käytettiin 8,1 miljardia euroa⁵⁵. Kauppa ei ole ainoa luovutuksen muoto, vaan on olemassa lahjoja, jakosopimuksia, vaihtokirjoja ja näiden yhdistelmiä. Kokonaismäärä vuoden 2014 luovutuksille on tilaston mukaan ollut 70 684. Vuoden 2015 tilaston mukaan

⁵⁵ Maanmittauslaitoksen kauppahintatilasto 2014

Suomessa tehtiin 59 300 kiinteistökauppaa. 2015 kauppoihin käytettiin rahaa 8,4 miljardia euroa. Edellä mainituista summista huomaa kyseessä olevan taloudellisesti merkittävä asia. Vuonna 2015 tehtiin erilaisia luovutuksia yhteensä 67 850 kappaletta edellä mainitun tilaston mukaan; kaupat ovat merkittävin luovutusten muoto. Tuollaisen määrän sähköistäminen on iso urakka, jonka eteen Maanmittauslaitos tekee töitä yhdessä sidosryhmiensä kanssa; tämän yhteistyöelimen nimi on jo aiemminkin mainittu Kiinteistöasioiden digifoorumi, josta lisää kappaleessa 3.7.

3.6 Panttikirjojen massakonversio - sähköiset panttikirjat

Suurena muutoksena tulee olemaan - vuoden 2013 voimaan tulleiden lisäksi - maakaaren muutokset jotka on hyväksytty eduskunnassa keväällä 2016 eli hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maakaaren muuttamisesta (HE 8/2016). Maakaarta muutettiin niin, että 1.6.2017 alkaen kirjallisia panttikirjoja ei enää myönnetä lainkaan; kaikki panttikirjat annetaan sähköisinä kun kiinnityshakemus on saapunut 1.6.2017 tai sen jälkeen.⁵⁶ Tähän liittyen kirjaamisviranomaisen antaa 1.6.2017 jälkeen vireille tulevien kiinnityksen muutoshakemuksen yhteydessä tuotettavan panttikirjan sähköisenä, eli asiakas ei voi enää määrittää haluaako uuden panttikirjansa kirjallisena vai sähköisenä. Maakaaren muutos tarkoittaa muutosta myös tuleviin lainoihin, koska vuoden 2020 jälkeen uusien lainojen vakuudeksi ei enää käy kirjallinen panttikirja⁵⁷. Vanhoihin lainoihin tämä ei päde, eli jos lainan vakuutena on kirjallinen panttikirja, ei tuo vakuus mitätöidy tämän lain perusteella. Samassa laissa on säännöksiä myös panttikirjojen massamuuntamiselle kirjallisista sähköisiksi.

Muutokseen sisältyy myös se, että luottolaitoksen jonka hallussa panttikirja on, ei tarvitse toimittaa panttikirjan muodonmuuttamishakemuksen mukana kirjallista panttikirjaa, vaan hakemus muodonmuuttamiseksi kirjallisesta sähköiseksi riittää. Tämän jälkeen kun rekisteristä selviää, että kyseisen kiinnityksen panttikirja on annettu sähköisenä, ei kirjallisella ole enää arvoa. Kiinnityksillä on kiinnitystunnus, joka yksilöi kyseisen kiinnityksen ja kertoo samalla rekisteristä panttikirjan muodon (kirjallinen/sähköinen).

⁵⁶ Oikeusministeriö tiedote 3.6.2016

⁵⁷ Digifoorumi 15.3.2016, liite 2

Pankkien kanssa on aloitettu yhteistyö (Maanmittauslaitoksen vetämä panttikirjojen massakonversio-projekti⁵⁸), jotta mahdollisimman suuri osa pankeilla vakuutena olevista kirjallisista panttikirjoista voidaan massakonversiolla muuttaa sähköisiksi. Tällä hetkellä näyttää siltä, että suuri osa (noin 90 %) saadaan muutettua automaattisesti vertaamalla niin eri luottolaitosten, kuin lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietoja⁵⁹. Kun Suomessa on noin 3,5 miljoona panttikirjaa, se tarkoittaa todella suurta määrää panttikirjoja, jotka muutetaan kirjallisista sähköisiksi niin sanotusti yhdessä yössä. Aikataulu massakonversiolla on tiedossa ja se alkaa 9.10.2017.

3.7 Digifoorumi ja suunta lainhuutojen automaattiratkaisuihin

Digifoorumi⁶⁰ on kiinteistöasioinnin yhteistyöelin, jonka Maanmittauslaitos käynnisti vuonna 2016. Digifoorumissa on mukana keskeisiä Kiinteistöväihdännän palvelun sopimusasiakkaita, Finanssialan keskusliitto, Kiinteistönvälitysalan keskusliitto ja Suomen Kiinteistövälittäjien liitto.⁶¹ Digifoorumi ohjaa tällä hetkellä yhteistyötä sen suhteen, että Suomen kiinteistötoimijoille saadaan yhtenäiset prosessit hoitaa asiat mahdollisesta valtuutuksesta lähtien luovutuksen kautta lainhuutopäätökseen ja panttaukseen sähköisesti. Foorumin tavoite on kirjattu seuraavasti: ”Tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja yhteinen sähköinen prosessi, joka tuo merkittäviä säästöjä ja parantaa palvelua eri kanavissa. Foorumin tehtävänä on seurata ja käsitellä sähköiseen kiinteistökauppaan ja kiinteistöasiointiin liittyviä asioita eri näkökulmista, sekä tuoda esiin asiakastarpeita palvelun kehittämiseksi”.

Foorumi on listannut tärkeimpiä kehityskohteita, joita Maanmittauslaitoksen sovelluspalvelut toteuttavat yhdessä toimittajan kanssa priorisointien mukaisesti. Alla foorumin kirjaama tehtävälista, ja jokaisen osion tarkempi kuvaus käy ilmi muistiosta sujuva ja viiveetön asiointi⁶², mitä ei ole tutkimuksen kannalta tarvetta käydä nyt tarkemmin läpi.

⁵⁸ Digifoorumi 15.3.2016, liite 3

⁵⁹ Lepistö Tiina 27.5.2016

⁶⁰ Kiinteistöasioiden digifoorumin sivusto

⁶¹ Kiinteistöasioiden digifoorumin perustaminen, päätös MML 807/00 04 00/2016

⁶² Digifoorumi: Muistio 20.6.2016 Viiveettömästä ja sujuvasta kiinteistöasioinnista, liite 1.:

Tarve foorumille ja sen asettamille tavoitteille on ilmeinen, koska vuonna 2013 käyttöön otettu sähköinen kaupankäyntijärjestelmä, minkä mukana on myös sähköinen kiinnitys-järjestelmä (yhdessä sähköinen asiointijärjestelmä), eivät ole laajentuneet käyttöön odotetusti. Tätä asiaa on pohtinut Digifoorumin asettama työryhmä, joka ehdottaakin viiveet-tömän ja sujuvan kiinteistöasioinnin saavuttamiseksi seuraavia toimenpiteitä tehtäviksi vuosien (2017–2019) aikana.

Tavoite on, että ensin toteutetaan ja otetaan käyttöön luovutuksien valmistelun osalta:

1. Luovutuskirjan luonnoksen tarkastaminen
2. Sitoumus panttikirjan siirtoon (toteutettu luovutuksen yhteyteen)
3. Kiinnityksen hakeminen ennakkoon (toteutettu)

Seuraavaksi siirrytään kiinnitysasioiden automatisointiin seuraavassa järjestyk-sessä:

4. Panttikirjan siirto (toteutettu)
5. Kiinnityshakemuksen käsittely (toteutettu)
6. Kiinnityksen kuolettaminen
7. Kiinnityksen purkaminen

Luovutuksien ja kiinnitysten jälkeen edetään maksujen paranteluun:

8. Varainsiirtoveron maksaminen
9. Maksuehtojen laatiminen ja hallinta
10. Kauppahinnan maksaminen

Osana kehittämistä on myös luovutuskokonaisuuden hallinta:

11. Sähköisen kiinteistökaupan asiointipaketin kokoaminen ja hallinta

Kirjaamisprosessin toimintaa tehostetaan järjestelmän mukana seuraavasti:

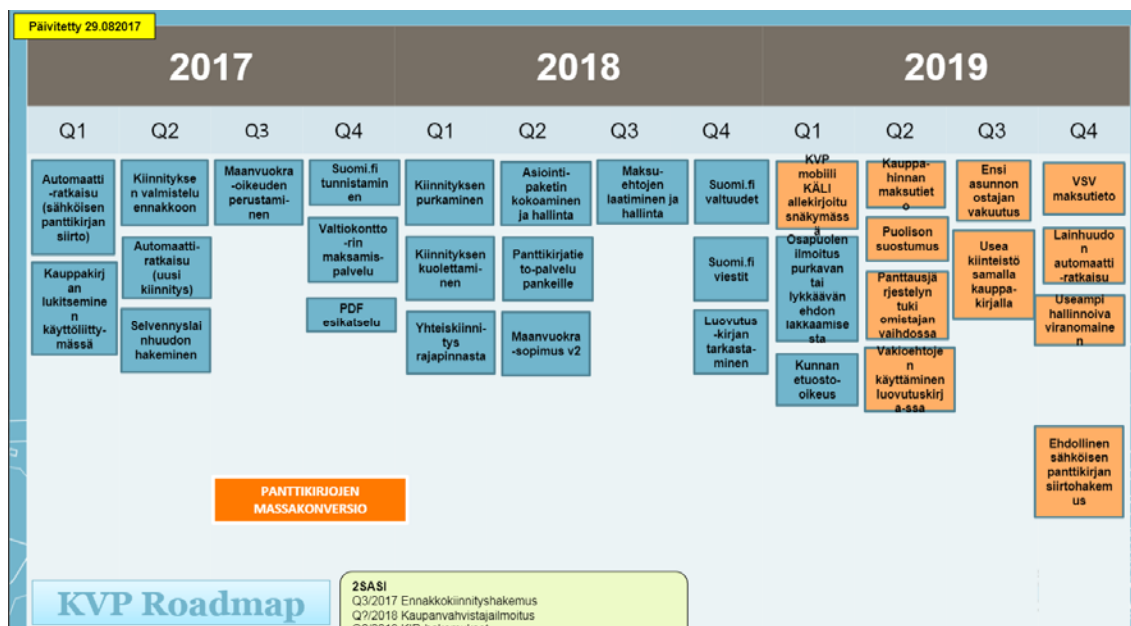
12. Puolison suostumuksen tarpeen tarkistaminen
13. Vakioehtojen käyttäminen luovutuskirjassa
14. Lainhuudon ratkaiseminen vakiotapauksissa
15. Osapuolen ilmoitus lykkäävän tai purkavan ehdon lakkaamisesta
16. Kunnan suostumus
17. Maistraatin suostumus

Ja viimeisenä tällä listalla kehityskohteina ovat:

18. Useiden kohteiden luovutus samalla luovutuskirjalla
19. Selvennyslainhuudon kirjaaminen viranomaistietojen perusteella

Kun yllä mainitut toiminnot on toteutettu ja otettu käyttöön kiinteistöalan toimijoiden kesken, on kaupanvahvistajan asema moninkertaisesti pienempi kuin mitä se on tänä päivänä ja kirjaamisviranomaisen tutkimisvelvoite lainhuutoasioissa (erityisen oikeuden siirtoasioita unohtamatta) helpottuu huomattavasti. Toteutukseen tulee menemään aikaa, ja samaan aikaan kun Maanmittauslaitos kehittää järjestelmää rajapintoineen ja prosesseja yhdessä sidosryhmiensä kanssa, tulee digitalisaatio muutakin kautta osaksi ihmisten jokapäiväistä elämää, tukien tällä tavoin käyttöönoton kynnyksen alentamista niin ammattitoimijoiden kuin yksittäisten kansalaisten osalta.

Maanmittauslaitoksen arvio yllä mainittujen toimintojen kehittämisestä löytyy alla olevasta kuvasta. Näiden aikataulut tarkentuvat Digifoorumin toimesta, joka ohjaa kehittämistä ja hallinnoi versioiden sisältöä.



3.8 Nykytila kirjaamisasioiden automaattiratkaisuissa

Päätöksien automatisointi on aloitettu askel kerrallaan. Ensimmäisenä automatisoitiin sähköisen panttikirjan siirto, jolla simuloidaan itse asiassa kirjallisen panttikirjan ojentamista pöydän yli, mutta nyt se vain tehdään sähköisesti ilman fyysisiä panttikirjoja. Seu-

raavana työlistalla olivat kiinnityshakemukset, joista niistäkin saatiin automatisoitu päätös tuotantoon kesäkuussa 2017. Tämä ei kuitenkaan tarkoita kaikkien asioiden ratkaisua automaattisesti, vaan nimenomaan Kiinteistövaihdannan palvelun kautta tehtyjä hakemuksia, joissa ei ole esteitä ratkaista asiaa automaattisesti.

Kirjallisesti tehtyjen hakemusten automatisointi on haasteellisempaa, koska tarkastukset kirjallisesti tehdyistä asiakirjoista eivät ole yhtä helppoja kuin rakenteellisesti täytettyjen hakemusten osalta. Kirjallisiakin hakemuksia kuitenkin voitaneen tulevaisuudessa ohjata automaattisen ratkaisun piiriin; nykYTEKNIKALLA asiakirjojen tulkitseminen ei ole varmasti ylitsepääsemätöntä, toki se vaatii työtä. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan paneuduta kirjallisesti tehtyjen asiakirjojen ratkaisuiden automatisointiin.

Päätösten automatisoinnilla kirjaamisasioissa on monia hyviä puolia niin asianosaisille kuin kirjaamisviranomaiselle. Toki haasteita ja vaikeuksia varmasti tulee esiin, mutta automatisoinnin tuomat edut (nopeus, luotettavuus ja edullisuus) ovat niin merkittävässä roolissa, ettei niitä voi eikä kannata sivuuttaa. Automatisointi on todellakin mahdollista myös lainhuutoihin ja erityisiin oikeuksiin (siirrot ja perustamiskirjaukset⁶³), koska esimerkiksi kaupanvahvistajan tekemät tarkistukset, joista kerrotaan kaupanvahvistajan ohjeessa⁶⁴ ja kappaleen 3.2 alussa, on helppo automatisoida. Ylipäätään toimintojen sähköistäminen mahdollistaa joustavaa toimimista yhteiskunnassa, onhan pankkiasiointi ja esimerkiksi verottajalle tehtävät veroilmoitukset olleet sähköisiä jo vuosikausia⁶⁵. Se, että kiinteistökauppa on saatu sähköiseksi, on suuri askel ja myönnitys sille, että kaikki kiinteistöasiat voi jatkossa tehdä tietojärjestelmiä käyttäen; kyse on panostuksesta kehittämiseen ja uusiin toimintatapoihin koko yhteiskunnassa.

⁶³ Maanvuokrasopimuksen voi tehdä sähköisesti 5.10.2017 alkaen rajapinnan kautta eli erityisen oikeuden perustamiskirjaus on uusi toiminnallisuus sähköisessä asiointissa.

⁶⁴ Kaupanvahvistajan ohje 2014, kohta 3.4.

⁶⁵ Vero.fi: Asioi verkossa

Nykytilassa asioita käsitellään manuaalisesti ja automaattisesti. Sähköisen muodon syrjäyttömyyden periaate luo perustan sähköisen toimintaympäristön oikeudellisesti hyväksyttävälle toiminnalle ja sen avulla edistetään tietoyhteiskunnan kehittymistä.⁶⁶ On kuitenkin täysin selvää, että hallinnossa on tavoite ja halu päästä enemmän sähköisen asioinnin pariin ja sitä kautta myös päätösten automatisointiin. Yhteentoimivuuden tarve on tunnistettu ja rajapintoja viranomaisten rekistereiden välillä rakennetaan (ja on rakennettu), jotta samoja asioita ei tarvitse tarkistaa moneen otteeseen.

Automatisoidut prosessit edellyttävät tietojen laajaa keräämistä eri tietovarannoista, ja tätä varten yhteistyö viranomaisten välillä on äärimmäisen tärkeää. Prosesseja voidaan automatisoida joko osittain tai kokonaan. Kirjaamisasioissakin aloitettiin osittaisella automatisoinnilla, kun järjestelmä teki esitarkistuksia kohteen omistajuudesta ja omistajan Väestörekisteritiedoista. Mikäli este hakemuksen tekemiselle ilmeni, se estettiin. Mikäli mitään ennalta määriteltyä estettä ei löytynyt, hakemuksen allekirjoitus ja vireillepano onnistui. Tämän jälkeen kirjaamisviranomaisella on tieto, mitä asioita on jo tarkistettu ja mitä tulee vielä käsittelijän toimesta tarkistaa. Tällainen prosessien osittainen tai täysin automaattinen ohjaus on automatisoidun päätöksenteon keskeinen osa. ”*Hallintopäätökset voidaan jakaa etua suoviin, oikeuksia perustaviin ja velvoitteita asettaviin. Asiankäsittelyn aikana ja hallinnollisia päätöksiä tehtäessä asianosainen on erityisessä vuorovaikutussuhteessa viranomaiseen.*”, Voutilainen kirjoittaa.⁶⁷ Vireillepano on jo asianosaisen toimesta tapahtuvaa, kun puhutaan Kiinteistövähdannan palvelun kautta tulevista kirjaamisasioista. Nykytilassa on saatu osa asiankäsittelystä automatisoitua, jopa päätöseen saakka, ja nyt suunta on eteenpäin eli luovutuksia koskeviin automaattiratkaisuihin.

3.8.1 Automaattisesta ratkaisusta yleisesti

Hallinnon on selvitettävä asia riittävästi ja asianmukaisesti. Kuten edellä on tuotu esiin, ei ole esitetty mitään seikkoja, mitkä indikoisivat automaattisen asian selvittämisen olevan kirjaamisasiassa puutteellisempi kuin manuaalisessa, inhimillisessä selvittämisessä. Toki lainhuudon selvittäminen on monimutkaisempaa kuin kiinnityksissä, mutta perus-

⁶⁶ Voutilainen 2009, s. 180

⁶⁷ Voutilainen 2009, s. 262-263

asiat pystytään luovutuksissakin selvittämään järjestelmän toimesta eri rekistereiden yhteentoimivuudella. Kun otetaan hallinnollisen asian käsittelyyn ja ratkaisuun mukaan tietotekniikka, moni asia helpottuu ja nopeutuu. Samalla monet asiat vaativat myös opettelu, taustatyötä, selvittämistä ja määrittelyä.

Asian selvittämisen automatisoinnissa puhutaan lähinnä siitä, että ratkaisun pohjaksi tarvittavat tiedot kerätään ja tarkistetaan järjestelmän avulla. Tosiseikasto siis muodostetaan ennalta määritellyn mukaisesti ja toimitaan sen selvityksen perusteella, miten kussakin tapauksessa on määritetty. Avainasemassa ovat viranomaisten tietovarannot, koska sieltä tiedot haetaan. Asian selvittämisvaiheessa on huomioitava käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate ja henkilötietojen analysoinnille tulee löytyä peruste. Julkisuuslain 29 §:ssä on perusteet viranomaisten väliselle tietojen antamisesta.⁶⁸

3.8.2 Asian tutkiminen hallintoasioissa

Hallintoasian käsittelyssä on huomioitava hallintolain lisäksi myös perustuslaki ja sen 21 §. Pykälässä on turvattu neljä menettelyllistä perusoikeutta, jotka koskevat hallintotoimintaa eli oikeus asianmukaiseen käsittelyyn, oikeus hyvään hallintoon, oikeus hakea muutosta ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.⁶⁹ Hallinnollinen päätöksenteko on oikeusnormien soveltamiseen ja tulkintaan perustuvaa päätöksentekoa. Käytännössä on olemassa oikeusnormi/oikeusnormeja, joihin yksittäisen tilanteen tosiseikkoja verrataan. Tästä vertailusta saadaan tehtyä ratkaisu, joka koskee kyseistä tilannetta. Voutilainen erittelee hallinnolliset päätöksentekomallit kolmeen: 1) normirationaalisessa mallissa sovelletaan normijoukosta valittua säännöstöä tapauksen tosiseikkoihin, 2) intressipunnintamallissa pohditaan erilaisia intressejä ja päätös tehdään eri intressejä punniten ja 3) toimintatavoitteisessa mallissa on taas kyse sen arvioinnista, millä toiminnalla saavutetaan tavoitteet jotka säännöksessä on asetettu kyseiseen tilanteeseen. Näitä eri toimintamalleja voidaan toki soveltaa myös limittäin.

Kun kyseessä on hallintopäätös, tulee aina selvittää asia ja sen tosiseikat; niitä varten tulee olla tiedossa asiaan sovellettavat oikeusohjeet. On huomattava että yhteen tapaukseen voi

⁶⁸ Voutilainen 2009, s. 284-285

⁶⁹ Mäenpää 2011, s. 2

tulla sovellettavaksi useita säännöksiä. Voutilainen: ”*Tämä soveltaminen (subsumptio) saattaa edellyttää usean eri säännöksen tulkintaa samanaikaisesti, mahdollisten aukko-kohtien täyttämistä, ristiriitojen ratkaisemista, intressien punnintaa ja ratkaisijan oman toimialueen erityisasiantuntemuksen käyttöä.*” Viranomaisen on näin ollen tehtävä tulkintoja ja valintoja asioita käsitellessään, oma ohjeistuksensa ja asiakkaiden yhdenvertaisuus huomioiden.

Viranomainen voi käyttää harkinnassaan laillisuus- tai tarkoituksenmukaisuusharkintaa.⁷⁰ Kirjaamisasioissa sovelletaan nimenomaan laillisuusharkintaa eli päätöspäätösteet johdetaan oikeusjärjestyksestä eli oikeusnormeista ja oikeuslähteistä.⁷¹ Hallinnollisessa päätöksenteossa voi syntyä monenlaisia ratkaisuja, Voutilaisen mukaan niitä ovat rutiiniratkaisu, tulkintaratkaisu, harkintaratkaisu, normiristiriitaratkaisu ja aukkoratkaisu.⁷² Rutiiniratkaisuissa ja tulkintaratkaisuissa perusteena on laillisuuskyse, ja kirjaamisasioissa puhutaankin kiinnitysasioiden osalta rutiiniratkaisuista. Lainhuutojen osalta pääosa ratkaisuista lienee rutiiniratkaisun ja tulkintaratkaisun välimuoto.

Hallintopäätöksiä tehdään joko esittelymenettelyä noudattaen tai ilman esittelyä (massahallintoasioissa ilman esittelyä). Kirjaamisasioissa päätöksen tekee nimenomaan yksi virkamies, eli kyse on massahallintoasioista ja kiinnitysasioissa pääosin rutiiniratkaisuista. Estettä hallintopäätöksen tekemiselle ja antamiselle sähköisesti ei ole; lainsäädäntö ei siis aseta tällaiselle toiminnalle yleistä estettä. Voutilainen kirjoittaa: ”*Lainsäädäntö ei estä tekemästä sellaista hallintoasiassa tehtävää ratkaisuehdotusta, joka tuotetaan automatisoidusti päätöksen tekeväälle virkamiehelle tai muulle viranomaisessa toimivalle hyväksyttäväksi, jolloin käsittelijä varmistaa vielä ennen päätöksentekoa ratkaisuehdotuksen sekä tehtävän päätöksen perustelujen lainmukaisuuden.*”⁷³

⁷⁰ Voutilainen 2009, s.292: *Kummassakin harkintatyypitilanteessa pitää ottaa huomioon erityisesti perusoikeudet sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet eli tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, yhdenvertaisuus-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteet, jotka sisältyvät myös hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin.*

⁷¹ Voutilainen 2009, s. 289-291

⁷² Voutilainen 2009, s. 294

⁷³ Voutilainen 2009, s. 295-296

3.8.3 Hallintomenettelystä kirjaamisasioissa

Kun maakaari vuonna 1997 säädettiin kiinteistöjen kirjaamisasioiden erityislaiksi, ei tuolloin prosessilakina toiminut hallintolaki. Uuden kirjaamisjärjestelmän myötä kirjaamismenettelyssä siis otettiin mukaan hallintomenettelyä koskevat säännökset. Hallintolakia edeltänyt hallintomenettelylaki (598/1982) tuli voimaan 1982. Se syntyi hallituksen esityksestä eduskunnalle hallintomenettelylaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 88/1981). Esityksessä haettiin yleissäännöksiä sellaisista menettelytavoista, jotka vaikuttavat keskeisesti kansalaisen asemaan ja oikeussuojaan hallintomenettelyssä.

Asiavirheen pykälässä annettiin hallintoviranomaiselle mahdollisuus itseoikaisuun, koska virheellisyyksien oikaiseminen mahdollisimman yksinkertaisin keinoin nähtiin tarkoituksenmukaisena. Jo tuolloin muutoksenhakuviranomaisilla oli käsiteltävänä paljon asioita. Esityksessä mainitaan: ”Hallintoviranomaisten itseoikaisuvallan tulisi rajoittua sellaisiin päätöksiin, joiden virheellisyydestä ei ole epäilystä”. Tätä siis tavoiteltiin. On sanomattakin selvää, että automaattisten päätösten korjaamisesta ei tuolloin ole kirjoitettu. Samoin on kirjoitusvirhettä koskevan pykälän laita, ehdotuksessa kirjoitetaan viranomaisen olevan velvollinen korjaamaan ilmeisen kirjoitusvirheen. Tosin esityksessä mainitaan, että kyseessä voi olla aiemman vaiheen tekninen virhe eli täysin poissuljettu tietojärjestelmän aiheuttama virhe ole.” Pykälässä tarkoitetaan myös sellaista mekaanista virhettä, joka syntyy, kun käsittelyn pohjana ollut tieto siirretään virheellisenä tietokoneeseen. Tällaiset virheet aiheuttavat sen, että päätöksen sisältö ei vastaa tarkoitettua ratkaisua.”

Kun Kiinteistövähdannan palvelun kautta on tullut asia vireille, on käsittelijällä ollut tieto mitä asioita järjestelmä on jo hänen puolestaan tarkistanut. Käsittelijälle on jäänyt asian pintapuolinen tutkiminen eli sen varmistaminen, ettei ole mitään mitä järjestelmä ei ole voinut tutkia, ja sitten asian ratkaisu. Lähtökohtaisesti vireille tulleessa asiassa ei ole kiinnityshakemuksen tai sähköisen panttikirjan siirron osalta mitään, miksi asiaa ei saisi ratkaista. Kiinteistövähdannan palvelu tutkii taustalla kohteen tiedot ja mahdolliset rajoitukset tehdä kyseinen hakemus ja samalla se tutkii hakijan oikeustoimikelpoisuuden: mikäli nämä seikat ovat kunnossa, hakemuksen voi tehdä. Mikäli kohteella on jokin muistutusmerkintä, jota ei ole määritelty hakemuksenteon esteeksi, tällöin asia tulee vireille,

menee manuaaliseen käsittelyyn ja käsittelijä saa tiedon jo tarkistetuista asioista. Käsittelijän tulee tutkia muistutuksen sisältö ja päättää toimet asiassa muistutuksen edellyttämällä tavalla. Muistutustietoja on monenlaisia, ja joidenkin sisällöistä johtuen niitä on voitu kirjata rekisteriin myös koodilla ”Muu muistutus”, jolloin sisältö on kirjoitettu käsittelijän toimesta, eikä sitä saada rakenteisesti tutkittua jolloin järjestelmä ei voi tätä tekstiä tulkita. Näissä tilanteissa on ohjaus manuaaliseen käsittelyyn.

Lainhuudon osalta ollaan vielä matkalla ratkaisun automatisoinnissa. Vaikka kohteen tiedot saadaan tarkistettua ja luovutus estettyä, jos jotain estävää on kohteelle merkitty, liitetty luovutuksiin paljon muutakin tutkimista kuin osapuolet ja luovutettava kohde. Näitäkin asioita pystytään tutkimaan automaattisesti muun muassa eri viranomaisten rajapintojen avulla. Yleisesti ottaen näidenkin ratkaisut ovat kuitenkin mahdollisia ja jopa tavoitteena ihan lähivuosina.

3.8.4 Päätös

Hallintolain 43 §:n mukaan päätös on annettava kirjallisesti, mutta suullinen muoto on sallittua, mikäli se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. 44 §:ssä säädetään päätöksen sisällöstä, eli siitä tulee käydä ilmi päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen teon ajankohta, asianosaiset, päätöksen perustelut ja yksilöity tieto asianosaisen oikeudesta tai velvoitteesta sekä lisätietojen antaja. Maakaarissa, joka on kirjaamisasioita ohjaava erityislaki, säädetään kirjaamisasian ratkaisemisesta ja päätöksen tiedoksiannossa hieman toisin: 6 luvun 9 pykälässä säädetään että päätös kirjaamisesta tehdään merkitsemällä asian ratkaisu lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin, ja ratkaisun sisältö ilmenee rekisteristä. Vain jos asia on ratkaistu toisin kuin hakija on pyytänyt, annetaan erillinen päätös. Saman luvun 10 § säättää lisäksi, että päätöstä ei anneta tiedoksi asiassa, joka on ratkaistu hakemuksen mukaisesti eikä muu asiaan osallinen ole sitä vastustanut. Jos asia taas on ratkaistu toisin kuin hakija on pyytänyt, tulee päätös antaa hakijalle tiedoksi noudattaen hallintolain säännöksiä tiedoksiannosta. Vielä sähköistä asiointijärjestelmää koskevassa maakaaren 9 a-luvussa säädetään (6 §), että asiointijärjestelmän kautta vireille tulleessa asiassa voidaan päätös, sitä koskeva todistus tai muu kirjaamisviranomaisen antama asiakirja laatia sähköisessä muodossa ja se voidaan kirjaamisviranomaisen toimesta allekirjoittaa koneellisesti. Asiakirjan tai muun ilmoituksen kirjaamisasioissa voi antaa tiedoksi

sähköisesti tai ilmoittamalla, mistä se on noudettavissa. Voutilainenkin toteaa väitöskirjassaan, ettei hallintolaki edellytä päätöksen allekirjoitusta, vaan siitä ja sen muotovaatimuksista säädetään erikseen erityislainsäädännössä⁷⁴.

Päätöksen perusteleva on hallinnollisissa päätöksissä kulmakivi. Tutkimuksen kohteena olevissa kirjaamisasioissa päätös kuitenkin tehdään hakemuksen mukaisesti, joten perusteluita ei tarvita. Eri asia olisi, mikäli hakemus hylättäisiin ja tästä tehtäisiin automaattinen ratkaisu. Tällaiseen suunta ei kuitenkaan ole, vaan automaattiratkaisuilla pyritään hoitamaan rutiiniratkaisut jolloin käsittelijöiden voimavaroja saadaan kohdennettua oikeasti tutkimista vaativiin asioihin ja rutiiniasioissa asiakas saa asiansa päätökseen nopeasti ja tehokkaasti, ilman turhia viivytyksiä, kuten hallinnon kuuluukin toimia. Sisällöllinen laadukkuus hallintopäätöksissä on turvattava myös automatisoiduissa hallintopäätöksissä⁷⁵.

”Hallintovaliokunnan kannanoton mukaan pääsääntönä tulisi olla, että ratkaisuun osallistuneiden nimet ilmenevät päätöksestä huolimatta hallintolain säännöksen muotoilusta. Hallintovaliokunta katsoi henkilön oikeusturvaa parantavan kuitenkin se, että päätöksestä on käytävä ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.”⁷⁶ Maanmittauslaitoksen ilmoituksissa tehdystä ratkaisusta annetaan yhteystiedoksi asiakaspalvelu, jonka kautta yhteydenoton saa vietyä eteenpäin. Automaattiratkaisuissahan ei ole ketään nimettyä ratkaisijaa, ja mikäli jotain selvitettävää asiassa ratkaisun jälkeen on, se hoituu kirjaamisviranomaisen toimesta.

Sähköisen asiointijärjestelmän kautta vireille tullut asia voi edetä ilman inhimillistä kontrollia, ja tuolloin viranomaisen on selvitettävä onko täysin automaattiselle päätöksenteolle lainmukaiset edellytykset ja kenties myös se seikka, tulisiko näissä huomioida henkilötietolaki. Voutilainen toteaaakin henkilötietolain soveltamisen riippuvan osittain siitä, millainen paino ominaisuuksien arvioinnilla päätöksenteossa on.⁷⁷ Huomautettakoon,

⁷⁴ Voutilainen 2009, s. 302

⁷⁵ Voutilainen 2009, s. 301

⁷⁶ Voutilainen 2009, s. 303

⁷⁷ Voutilainen 2009, s. 308-309

että kirjaamisasiassa henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi on vain osa prosessia, ei lainkaan ainoa edellytys asian ratkaisemiselle. Lähinnä kyse on hakijan oikeustoimikelpoisuuden varmistamisesta.

*”Automaattisten päätöksentekojärjestelmien muodostuminen pitää selvittää viranomaisessa kokonaisprosessikohtaisesti. Tähän velvoittaa julkisuuslain 18.1 §:n 3 kohdan selvitysvelvollisuutta koskeva säännös. Jos asiankäsittely havaitaan määrittelyjen jälkeen etenevän joissakin tilanteissa täysin automaattisesti vireillepanosta päätöksen tiedoksi-antoon asti, tulee tietojärjestelmän käytöstä nähdäkseni säätää kyseisen asiankäsittelyn osalta laissa, koska menettelyssä poiketaan hallintolain asettamista asian selvittämistä koskevista menettelyvaatimuksista muun muassa kuulemisen osalta. Tällaisissa tilanteissa pitää selvittää myös, tapahtuuko prosessissa henkilötietolain tarkoittamaa asianosaisen henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia.”*⁷⁸ Voutilainen kirjoittaa (vuonna 2009) oleellisen näkökulman, mutta tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan käsitellä automaattisten päätösten sallittavuutta, vaan niissä mahdollisesti tapahtuvien virheiden korjaamista.

3.8.5 Hallinnollisen päätöksenteon prosessit

Voutilainen⁷⁹ jakaa hallinnon automatisoidut päätöksentekoprosessit kolmeen luokkaan päätöksen luonteen ja prosessin mukaisesti: rakenteiseen, puolirakenteiseen ja rakenteetomaan. Rakenteisessa päätöksentekoprosessissa tehdään rutiiniratkaisuja, jossa tehtäväketju on selkeä ja päätöksenteossa noudatetaan ennalta määriteltäviä sääntöjä ja ratkaisumalleja. Nämä ovatkin helposti automatisoitavissa. Nämä ovat juuri niitä asioita, mitä kirjaamismenettelyssä on automatisoitu eli sähköisen panttikirjan siirto ja kiinnityshakemus. Haasteena on ollut eritellä tilanteet, missä automaattiratkaisua ei saa tehdä ja tässä on onnistuttu.

Puolirakenteisessa prosessissa päätöstä tehdessä suoritetaan myös tilannekohtaista harkintaa, jolloin päätökseen johtava tehtäväketju on samanlainen mutta sisältö voi vaihdella, koska tilanteeseen voivat vaikuttaa eri asiat. Eli osittain prosessin eri vaiheita voi

⁷⁸ Voutilainen 2009, s. 312

⁷⁹ Voutilainen 2009, s. 326-327

automatisoida ja lopputulos on kuitenkin harkintaratkaisua. Tällaisina voidaan nähdä edellä kerrotut kiinnityshakemukset, jotka ohjautuvat manuaalikäsitteilyyn esimerkiksi kohteella olevan sallivan muistutusasian johdosta. Tapauksessa on tutkittu hakemuksen viireille tulon kannalta oleelliset asiat, mutta on huomattu yksi asia minkä vuoksi automaattista ratkaisua ei voida tehdä ja sen vuoksi on ohjattu asia käsittelijälle, joka harkitsee muistutusasian merkityksen asian ratkaisulle ja pyytää tarvittaessa lisäselvitystä.

Rakenteettomassa prosessissa päätös edellyttää inhimillistä harkintaa, tosiasioiden arvos- telemista ja säännösten tulkintaa. Tällöin jokainen tapaus tulee tutkia tarkasti yksilönä, eikä automatisointi kokonaisuudessaan ole mahdollista. Osittain tällaisiakin prosesseja voidaan automatisoida ja Voutilainen⁸⁰ näkeekin tällaisen prosessin lopputuloksena tul- kintaratkaisun. Tällainen onkin tämän hetken toteutus lainhuudon ja erityisen oikeuden siirron ratkaisulle, kun puhutaan Kiinteistövähdannan palvelun kautta tulleista luovutuk- sesta syntyneistä kirjaamishakemuksista. Voutilainen toteaaakin suurimman osan proses- seista olevan rakenteisia tai puolirakenteisia, jolloin ne voidaan automatisoida kokonaan tai osittain.⁸¹

”Sähköiseen hallintoon kehitettävät automatisoidut päätöksentekomenettelyt saattavat olla uhka yksilön oikeusturvalle. Tehokkuus voi vähentää oikeusturvaa siten, että viran- omaisessa olevien henkilöresurssien vähentäminen johtaa huolellisuuden ja perinpohjai- suuden tinkimiseen päätöksiä tehtäessä esimerkiksi automaattisten päätöksentekojärjes- telmien avulla.”⁸² Voutilaisen nostama ajatus on tavallaan tutkimuksen ytimessä, kun pohditaan virheiden korjaamista. Hallinnon asiakkaalla on oikeus saada tietoa itsestään kohdistuvan päätöksen taustoista, ja tämä on oikeusturvan eräs osa. Asianosaisella on oi- keus saada tieto päätöksentekoon vaikuttavista tekijöistä julkisuuslain 11 §:n perusteella, mutta tässä on huomioitava saman lain 24 § kohta 15, jonka mukaan päätöksentekojär- jestelmien logiikkaan liittyviä periaatteita ei tarvitse antaa asianosaisille, mikäli sääntöjen tarkoituksena on valvontatoimenpiteiden suorittaminen. Hallintoasian automaattisessa

⁸⁰ Voutilainen 2009, s. 326-327

⁸¹ Voutilainen 2009, s. 327

⁸² Voutilainen 2009, s. 327

käsittelyssä on siis huomioitava monia asioita, mukaan lukien hyvän hallinnon takeet, jotka on kirjattu perustuslain 21 §:n.⁸³

Voutilaisen ajatuksia automatisoinnista on tarpeen nostaa esiin enemmänkin. ”*Hallinnon yleiset oikeusperiaatteet ja niiden soveltaminen yksittäistapauksiin on niin ikään automatisoinnin näkökulmasta ongelmallinen ja rajaa automaattisen päätöksenteon edellytyksiä, koska harkinta on inhimillistä toimintaa. Sen sijaan asian selvitysvaiheessa tapahtuva tosiseikkojen tutkiminen on automatisoitavissa, jolloin tosiseikkojen selvittäminen on tietyssä prosessissa samanlainen.*” Hallintopäätöksien osalta Voutilainen näkee, että ainoastaan rutiiniratkaisuiden automatisointi on mahdollista ja tämän hän perustaa hallintopäätökselle asetettuihin muotovaatimuksiin perustelujen osalta.⁸⁴

Kuten on jo tullut ilmi, automatisoinnin voi toteuttaa myös vain osaan prosessia. Mahdollisimman laaja automatisointi olisi julkisen hallinnon tehokkuuden ja nykyaikaisuuden kannalta tärkeää, mutta oikeusturva ja päätösten oikeellisuus eivät saa kärsiä. Voutilaisen mukaan ratkaisun automatisoinnin mahdollisuudet ovat erittäin rajalliset, jos ratkaisua edeltää intressipunninta tai toimintatavoitteiden tulkinta. Hänkin kuitenkin huomauttaa, että mikäli intressipunninta ja muu harkinta on viranomaisen toimesta suoritettu ennakkoon linjauksilla, jonkinlainen automatisointi voisi olla mahdollista. Ongelmana nousee myös esiin se seikka, että automatisoidussa päätöksenteossa viranomainen on soveltanut lakia etukäteen, koska ratkaisun edellytykset on ennalta määriteltä. Päätöksenteon automatisoinnissa tuleekin huomioida hyvän hallinnon perusteet, tietosuojaan ja tietoturvallisuuteen liittyvät vaatimukset, vastuukysymykset ja lainsäädäntö.⁸⁵

Voutilainen näkee automatisoidussa menettelyssä myös hyviä puolia. Hän nostaa esille tärkeän seikan, eli yksilön perusoikeuksien parantumisen, kunhan järjestelmät toteutetaan asianmukaisesti. Järjestelmän tulee olla laadukas ja sen tuottamat päätökset oikeita. Automatisoinnilla saavutetaan yhdenvertaisuutta asioiden käsittelyssä ja ne myös parantavat

⁸³ Voutilainen 2009, s. 328

⁸⁴ Voutilainen 2009, s. 329

⁸⁵ Voutilainen 2009, s. 330-331

samalla luottamuksensuojaa. Viranomaisen saama hyöty näkyy henkilöresursseissa, vaikakaan työvoiman vähentämistä ei voida pitää ainoana tavoitteena viranomaisen osalta. Voutilainen kiteyttää hallinnon vastuun seuraavasti: ”*Automatisointia ei kuitenkaan pidä lähteä kehittämään ilman perinpohjaista selvitystyötä sen eduista ja haitoista kussakin asiankäsittelyprosessissa. Lainsäädännön suhde kehitettäviin automatisointimenettelyihin on myös selvitettävä kehittämistyön varhaisessa vaiheessa.*”⁸⁶ Onhan toki kansalaisen etu, että hänen asiansa käsitellään nopeasti, yhdenvertaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä, ja näin ollen hallinnon tehokkuus koskettaa jokaista.

3.8.6 Automatisoitu päätöksenteko kirjaamisasioissa

Maanmittauslaitoksen johtava asiantuntija Kari Niemi on käsitellyt automatisoituja päätöksiä kirjaamisasioissa kirjoituksessaan⁸⁷, joka on julkaistu Edilexissä. Niemi toteaa, että järjestelmät ovat tähän saakka toimineet käsittelyn ja päätöksenteon välineinä, mutta varsinainen työ ja vastuu näistä on ollut virkamiehillä. Niemi avaa kirjoituksessaan myös kirjaamisasian ratkaisua edeltäviä selvityksiä ja harkintaa, joita ei tässä tutkimuksessa ole tarpeen käsitellä, koska tarkoitus on pureutua automaattisen ratkaisun mahdollisen virheen korjaamiseen.

Niemi toteaa pohdinnassaan, että aiemmin ei automatisoitua päätöksentekoa ole ollut tarpeen miettiä, mutta maakaaren 9 a-luvun voimaantulo ja Kiinteistövaihdannan palvelu ovat tuoneet uuden maailman kiinteistöjen kirjaamisasioiden käsittelyyn. Oikeusnormin soveltaminen voidaan hoitaa järjestelmän ansiosta myös muun kuin ihmisen toimesta. Kirjoituksessaan Niemi viittaa muun muassa Tanskan vieneen kirjaamismenettelyä automatisoinnin suuntaan hyvin ennakkoluulottomasti ja myös hollantilaisen Wim Louwmanin pohtineen lainhuudatuksen automatisointia. Hän kuitenkin toteaa, että huolimatta ulkomaisten ratkaisujen kiinnostavuudesta on huomioitava kirjaamisjärjestelmien ja niiden taustalla olevan lainsäädännön erillisuus eri maissa.⁸⁸ Olemme siis todellakin uuden äärellä kansallisesti, jopa maailmanlaajuisesti.

⁸⁶ Voutilainen 2009, s. 333-334

⁸⁷ Niemi K. 2002, s. 306-326

⁸⁸ Niemi K. 2012, s. 308 (alaviite 6)

Niemi korostaa artikkelissaan, että maakaari ei pidä sisällään säännöksiä kirjaamisasioiden automaattisista ratkaisuksista. Ei edes sähköistä asiointijärjestelmää koskeva 9 a-luku. Kirjoitus on laadittu ennen 9 a-luvun voimaantuloa (laki maakaaren muuttamisesta 4.2.2011/96) ja kyseinen laki oli hyväksytty kirjoituksen aikaan, mutta sen voimaantulosta säädettiin myöhemmin erikseen. Artikkelissa korostetaan, että säädösten toteuttaminen eli päätösharkinta ja ratkaisun merkitseminen rekisteriin säilyvät vielä tuossa vaiheessa ihmisen suorittamana toimintana.

Niemi: ” *Säädösten valmisteluasiakirjoissa on usein kohdin painotettu sitä, että sähköisen kiinnitysjärjestelmän ja sähköisen kaupankäyntijärjestelmän käyttöönotto ei säädösten tuloa muuttamaan kirjaamisviranomaisen lähtökohtaista vastuuta kirjaamisratkaisujen aineellisesta oikeellisuudesta eikä siten vähennä kirjaamisviranomaisen tutkimisvelvollisuutta.*” Tähän on haettu tukea myös maakaaren 5 luvun 2 §:n 2 momentista, joka koskee kirjaamisasioiden ratkaisemista koskevaa toimivaltasääntelyä eikä siihen ole tuolloin tehty muutoksia.⁸⁹ Eräs tärkeä seikka kirjaamisasian tutkimisessa on myös hallituksen esityksessä (HE 146/2010): esityksessä todetaan, että sähköisen kiinteistönvaihdaman järjestelmän kautta tulleita asioita tutkiessaan kirjaamisviranomaisen ei tarvitse ilman erityistä syytä tarkastaa niitä ratkaisun kannalta merkittäviä seikkoja, jotka on tarkastettu järjestelmän toimesta.⁹⁰

3.8.7 Automatisoinnin mahdollisuudet

Artikkelissaan Niemi pohtii automatisoinnin mahdollisuuksia, eikä näe niitä poissuljetuina. Toki hän toteaa että kirjaamisviranomaisen toimivalta automatisoinnissa tulee selvittää, ja lisäksi sovellettavan ratkaisunormin määrittäminen ratkaistavan asian osalta tulee olla selvä ja ennalta määriteltävissä. Eli tyyppitilanteet täytyy kuvata etukäteen, kuten on tehtykin. Automatisoinnin osalta korostetaan järjestelmän kyvykkyyttä lukea asiakirjoja ja tehdä sitä kautta tarvittavat tarkistukset. Niemi toteaa kuitenkin että sähköisen kiinnitysjärjestelmän osalta olisi ehkä mahdollista kehittää automatisoitu päätöksentekojärjestelmä, kun huomioidaan myös ne tilanteet joita ei voida ratkaista automaattisesti, vaan ne ohjataan tarvittaessa manuaalikäsitteilyyn.

⁸⁹ Niemi K.2012, s. 311

⁹⁰ Niemi K. 2012, s. 313

Tavallisesta hallintopäätöksestä eroava maakaaren säätämä päätös kirjaamisasiasta tukee automaattista ratkaisua omalta osaltaan: kirjaamisasian ratkaisu tapahtuu merkitsemällä se lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin (maakaari 6:9:2), eikä näin edellytä päätösasiakirjan laadintaa. Kun asia ratkaistaan hakemuksen mukaisesti, on automatisointi ja asian tiedoksianto rekisteriin tehdystä merkinnästä hakijalle mahdollista.⁹¹ Kiinteistöasioiden digipäivässä 5.5.2017 Niemi kiteyttää kirjaamisasioiden automatisoinnin osuvasti: ”*Tosiasia on kuitenkin se, että kiinteistökirjaamisessa joukkoon mahtuu hyvin paljon massaluonteisia rutiiniratkaisuja, joissa päätösharkinta on yksinkertaista ja toteavaa eikä edellytä vaativaa pohdintaa ratkaisunormin valinnassa ja tulkinnassa. Edellytykset päätösharkinnan kokonaisautomatisoinnille ovat näissä yksinkertaisissa tapauksissa lähtökohtaisesti optimaaliset.*”⁹²

Automaattiratkaisuja toteutetaan tällä hetkellä jo muissa kuin hakemuksiin perustuvissa asioissa ja rekisteritietojen ylläpitoeräajoissa. Tällaisia asioita ovat muun muassa: ajantasallapidon eräajo, ulosottoviranomaisten merkinnät (jotka tulevat rajapintapalvelun kautta), toimitustuotannon ilmoitukset kiinteistöön kohdistuvista lunastusilmoituksista, valtiokonttorin lähettämät lakisääteiset lainojen loppuun maksun ilmoitukset, vuokraoikeuksien poistot (joiden vuokra-aika on päättynyt) eräajolla ja esimerkiksi kuntaliitokset kuuluvat tällaisiin asioihin. Nämäkin asiat diarioidaan kuten hakemuksen perusteella tulleet asiat.⁹³

3.8.8 Sähköisen panttikirjan siirron automatisoitu ratkaisu

Automaattiratkaisuista puhuttaessa on huomioitava myös hallinnon asiakas, eli lainhuudon tai kiinnityksen hakija. Kun toimintoja automatisoidaan ja se pystytään tekemään luotettavalla tavalla, ovat loppuasiakkaat varmasti tyytyväisempiä kuin joutuessaan odotamaan kirjaamisratkaisuaan viikkoja, joskus jopa kuukausia. Automaattisten ratkaisujen tuleminen yksinkertaisimpiin asioihin vapauttaa käsittelijöitä tutkimaan monimutkaisem-

⁹¹ Niemi K. 2012, s. 322-326

⁹² Niemi K. 5.5.2017, dia 10

⁹³ Rekola (Maanmittauslaitos) 23.1.2017 (julkaisematon työohje)

pia tapauksia ja näin ollen niidenkin käsittelyajat luultavasti lyhenevät, kun massana hoidettavat rutiiniratkaisut hoidetaan koneellisesti. Lähtökohtana automatisoinnilla onkin seuloa yksinkertaiset, ratkaistavissa olevat tapaukset ja viedä ne automaattiratkaisuun, kuin myös ohjata epäselvät ja vaikeammat tapaukset kirjaamisasian käsittelijälle eli manuaalikäsittelyyn.

Sähköisen panttikirjan siirrolle on toteutettu automaattiratkaisu kirjaamisjärjestelmään 9.2.2017 julkaistun Kiinteistövaihdannan palvelun versiovaihdon yhteydessä. Siirto voidaan ratkaista automaattisesti silloin, kun sitä on haettu sähköisen kiinnitysjärjestelmän kautta, koska sitä kautta järjestelmä pystyy tekemään tarvittavat tarkistukset. Mikäli tarkastuksissa havaitaan että ennakkoon määritellyt asiat eivät toteudu odotetusti, siirtyy asia manuaaliseen käsittelyyn kirjaamisviranomaiselle. Sähköisen panttikirjan siirron automaattinen ratkaiseminen mukaillee pitkälti kirjallisen panttikirjan ojentamista uudelle haltijalle. Kirjallisten osalta pankit voivat siirtää panttikirjat keskenään ilman Maanmittauslaitosta ja halutessaan ilmoittaa haltijan kirjattavaksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Tämä tieto ei kuitenkaan ole välttämättä ajantasainen, joten rekisterimerkintään ei voi täysin luottaa.

Sähköisellä panttikirjalla on oltava saajamerkintä, koska panttikirja on ainoastaan merkintä rekisterissä. Saajalla on oikeus siirtää panttikirja toiselle taholle, eikä esimerkiksi kiinteistön omistaja voi laittaa siirtoa vireille jos ei itse ole merkittynä saajaksi. Näiden siirtojen automaattiratkaisuilla helpotetaan luotonantajien toimia ja simuloidaan siis kirjallisen panttikirjan ojentamista pöydän yli. Kirjaamisviranomaisella ei ole näissä tilanteissa muita tehtäviä kuin hyväksyä ilmoitus sähköisen panttikirjan siirrosta. Kiinteistövaihdannan palvelu tutkii saajan oikeuden tehdä siirtoilmoitus, joten tässä mielessä ei ole ongelmaa, vaan asia tutkitaan samalla tavalla kuin se tutkittaisiin käsittelijän toimesta.

Automaattiratkaisut koskevat kirjaamisasioissa vain hyväksyviä ratkaisuja. Hylkävään päätökseen tarvitaan aina inhimillinen tutkinta ja käsittely, joten näitä asioita ei ole automatisoitu eikä tällaista ole edes suunnitteilla. Kiinteistövaihdannan palvelu kuitenkin te-

kee jo osittain tällaistaakin tutkintaa; mikäli kohteella on ulosmittausmerkintä, ei siirtohakemusta saa tehtyä sähköisessä järjestelmässä. Tästä ilmoitetaan käyttäjälle, mutta minäänlaista päätöstä ei asiakkaalle siitä synny, koska asia ei tule edes vireille. Maanmittauslaitos on määritellyt tarkkaan, mitkä asiat ovat sallivia ja mitkä estäviä hakemuksen allekirjoittamiselle palvelussa. Näin on toimittu myös ratkaisun automatisoinnin kanssa; määrittelyt on tehty Maanmittauslaitoksen toimesta ja näin kirjaamisasioiden käsittelysäännöt on otettu tarkasti huomioon.

Sähköisen panttikirjan siirron tultua vireille suoritetaan järjestelmän toimesta samat toimet, kuin mitä käsittelijä tekisi. Asia tutkitaan (kohde, mahdolliset estävät merkinnät, hakijan tiedot), arkistoidaan, ratkaistaan hyväksytysti ja asiakkaalle toimitetaan päätösilmoitus asian ratkaisusta sähköpostitse. Päätösasiakirjaa tällaisesta ratkaisusta ei lähde. Jos jokin ennalta määritelty tarkistus ei läpäise hyväksytysti ehtoja, asia menee normaaliin käsittelyyn vireillä olevana. Käytännössä tällaisia siirtohakemuksia, joihin sovelletaan automaattiratkaisuja, voi tulla vain Kiinteistövaihdannan palvelun kautta lähetettynä. Tuolloin järjestelmä tekee jo ennen hakemuksen luomista tarkistuksia siirron onnistumisesta, ja mikäli jokin ennalta määritelty este siirron tekemiselle on, hakemuksen allekirjoitus estetään. Lähtökohtana on näin ollen, että sähköisen järjestelmän kautta vireille tulleet siirtohakemukset läpäisevät automaattiratkaisun ehdot ja siirto tapahtuu reaaliajassa. Mikäli kohteella on muistutusmerkintä sellaisella koodilla, ettei sitä pystytä teknisesti lukemaan, kiinnitykseen kohdistuu vireillä oleva muutosasia tai korjaamisasia, tai jos kiinnitysasia, johon siirrettävä panttikirja liittyy, on vasta vireillä tai lepäämässä, ohjautuu asia manuaalikäsitteilyyn.⁹⁴

3.8.9 Kiinnityksiä koskevien hakemusten automaattiratkaisut

Kuten sähköisen panttikirjan siirrossa, on myös kiinnityshakemuksissa mahdollisuuksia tehdä automaattisia ratkaisuja hakemuksille. Kiinnityksillekin on jo toteutettu automaattiratkaisut ja ne otettiin tuotantokäyttöön 1.6.2017 julkaistussa versiossa Kiinteistövaihdannan palvelussa. Automaattiratkaisua hyödynnetäänkin myös näissä asioissa vain Kiin-

⁹⁴ Niemi K. 5.5.2017, dia 15

teistövaihdannan palvelun kautta tulleisiin hakemuksiin, koska tuota kautta vireille tulleisiin asioihin kirjaamisjärjestelmä tekee sekä ennakkotarkistukset hakemuksen tekemisen yhteydessä, että sen vireille tulon jälkeen automaattiratkaisun mahdollisuuden arvion. Mikäli järjestelmä toteaa, ettei asiaa voi ratkaista automaattisesti, se ohjautuu manuaalikäsitteilyyn. Automaattiratkaisut koskevat ainoastaan hyväksyviä ratkaisuja, ja kuten panttikirjan siirrossa hakemus estetään, mikäli olisi todennäköistä, ettei hakemusta tul-taisi hyväksymään. Toimitaan siis aivan kuten maakaaren 9 a-luvun 15 § säättää: ”Hakemusta tai ilmoitusta ei voida tehdä kiinnitysjärjestelmässä, jos haettua kirjausta järjestelmän käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ilmeisesti voitaisi tehdä.”

Alkuun kiinnitysasioiden ratkaisuiden automatisoinnissa on kyse kaikkein yksinkertaisimpien uusien kiinnityksien vahvistamisesta. Manuaaliseen käsitteilyyn ohjautuu muun muassa seuraavat asiat: hakijalla on lainhuuto vireillä tai lepäämässä, kiinnitystä haetaan kiinteistön määräosaan, kohteeseen jo vahvistettuun kiinnitykseen on vireillä muutosasia tai korjaamisasia tai kiinnitystä haetaan Kiinteistövaihdannan palvelussa tehdyn sähköisen valtakirjan nojalla.⁹⁵ Tulevaisuudessa on tarkoitus laajentaa automaattiratkaisut koskemaan kiinnityshakemuksien enemmistöä ja myös määräsakiinnityksiä, mutta niiden määrittelyyn täytyy varata aikaa. Lisäksi muitakin kiinnitysasioita on tarkoitus tuoda Kiinteistövaihdannan palveluun, kuten kiinnityksen kuolettaminen ja purkaminen ja myös näille on tavoitteena saada automaattiratkaisut toteutettua jossain vaiheessa.

⁹⁵ Niemi K. 5.5.2017, dia 16

4 HALLINTOA OHJAAVAT PERIAATTEET JA VIRHEIDEN KÄSITTELY

4.1 Hallinnon yleiset oikeusperiaatteet

Hallintolaki on hyvään hallintoon kuuluvien menettelyvaatimusten peruslaki. Näin ollen voidaan lähteä siitä, että hallintolaki määrittelee menettelyllisen perusturvan ja hyvän hallinnon vähimmäistason, kun hallintoasioita käsitellään ja toteutetaan julkisia palveluja.⁹⁶ Hallintolain 2 luvussa on lueteltu periaatteet, joiden mukaan hallinnon tulee toimia. Jokaisella on oikeus hyvään hallintoon, ja hallintolaissa tätä oikeutta turvataan eri pykälillä. Niemivuo, Keravuori-Rusanen ja Kuusikko toteavat teoksessaan⁹⁷ osan aineellisista hallinto-oikeudellisista periaatteista tulevan suoraan perustuslaista, koska siellä on säädetty hallinnon lainalaisuudesta (1 § 3 mom.) ja yhdenvertaisuudesta (6§). Hallinnon oikeusperiaatteita ovat kuitenkin seuraavat periaatteet jo yllä mainittujen lisäksi: tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Käydään näitä lyhyesti läpi seuraavaksi. Lisäksi 2 luvussa on säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7 §), neuvonta (8 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §) ja viranomaisten yhteistyö (10 §), mutta tässä tutkimuksessa ne ovat vain maininnan tasolla, koska ne eivät liity varsinaisesti aiheeseen, toki ollen taustalla vaikuttamassa automaattiratkaisuiden syntymiseen.

Yhdenvertaisuusperiaate korostaa ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Tämä virke sisältää myös syrjintäkiellon, mikä nostaa yhdenvertaisuutta entisestään ja omalta osaltaan korostaa millä tahansa perusteella tapahtuvan syrjinnän kieltoa. Kun hallinnossa asioidaan, on asiakkailta oltava yhdenmukainen mahdollisuus saada tarvitsemaansa apua ja ohjeita asiansa hoitamiseen. Kun viranomaiset käyttävät harkintavaltaansa, tulee heidän huomioida asiakkaiden yhtäläiset oikeudet olla selvillä omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Yhdenvertaisuudella on yhteys myös mielivallan kieltoon, eli hallinnossa asioivia on kohdeltava yhdenvertaisesti viranomaisen taholta ja tämä tarkoittaa sitä,

⁹⁶ Mäenpää 2016, s.21

⁹⁷ Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010, s. 120

että samanlaiset asiat on käsiteltävä samalla tavalla. Positiivinen erityiskohtelu on kuitenkin sallittua edellä kerrotusta huolimatta, mutta siihenkin tulee olla perusteltu syy ja sillä tavoitellaankin tosiasiallisen tasa-arvon saavuttamista.⁹⁸

Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältyy myös hallintolain 6 pykälään, kun siellä säädetään seuraavasti: ”Viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin”. Näin ollen viranomaisten on toimissaan pitäydyttävä sen tehtäväpiiriin kuuluvissa asioissa ja edistettävä vain niitä. Viranomainen ei saa ratkaisuiltaan edistää omaa tai jonkun muun etua, eikä myöskään toimia ja tehdä ratkaisuja toisen vahingoksi. Myös asiaan kuulumattomat asiat on pidettävä ratkaisun ulkopuolella.⁹⁹ Viranomainen on siis toimikelpoinen vain ja ainoastaan toimialaansa kuuluvissa tehtävissä eikä saa antaa ulkoisten asioiden vaikuttaa ratkaisun tekemiseen. Viranomaisten on toimittava asiassa parhaan kykynsä mukaan ja ohjattava asia eteenpäin toimivaltaiselle viranomaiselle, jos ei itse saa asiaa ratkaista. Eli viran tuoma julkinen valta on myös tarkasti rajattu tiettyihin asioihin ja teemoihin, mikä nostaa luottamusta hallintoa kohtaan.

Objektiviteettiperiaate löytyy myös hallintolain 6 pykälästä; ”toimien on oltava puolueettomia”. Kansalaisten eli hallinnon asiakkaiden on kyettävä luottamaan viranomaisiin ja tämä lause sisältääkin sekä neutraalisuuden että asiallisuuden vaatimuksen, joita yhdessä objektiivisuudeksi kutsutaan. Asiakkaita on kohdeltava asiallisesti ja pyrittävä edesauttamaan heidän asiansa selvitystä. Lähtökohta on, että viranomaisen toimet eivät saa olla epäasiallisia ja ratkaisuja tai muita virkatoimia ei saa tehdä kyseenalaisin perustein; aina on löydyttävä kunnolliset ja pitävät perustelut, eikä taustalta saa löytyä esimerkiksi taloudellisia kytköksiä jotka saattoivat vaikuttaa ratkaisuun. Viranomaisten toiminnassa ei saa olla oman tai läheisen edun tavoittelua, eikä tuttujen tai perheenjäsenten suosimista.¹⁰⁰

Suhteellisuusperiaate tulee niin ikään hallintolain 6 §:stä; ”viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden”. Vaikka viranomaisella on har-

⁹⁸ Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010, s. 126-128

⁹⁹ Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010, s. 128-129

¹⁰⁰ Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010, s. 129-130

kintavaltaa, sitä ei saa käyttää mielivaltaisesti. Toimissaan viranomaisen tulee olla asianmukainen, huomioida niiden tarpeellisuus ja mitoittaa ne oikein tavoitteen saavuttamisen kannalta. Näin ollen ”tarkoitus ei pyhitä keinoja”. Toimet tulee mitoittaa sellaiselle tasolle, millä saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Suhteellisuusperiaate tuo esiin hallinnon toimien tarpeellisuuden ja välttämättömyyden; toimia ei saa aloittaa jos tilanne ei sitä todella vaadi, ja tuolloinkin on vältettävä ylilyöntejä. Kohtuuttomia toimia ei saa asian saavuttamiseksi suorittaa.¹⁰¹

Luottamuksensuojaperiaate on hallintolain 6 §:n viimeinen virke, ja siinä säädetään: ”Viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”. Tällä suojataan erityisesti yksilön suojaa julkista valtaa vastaan, ja yksilöiden tulee voida luottaa oikeellisuuteen ja virheettömyyteen viranomaisten toiminnassa, sekä myös näiden päätösten pysyvyyteen. Olisihan liian vaarallista, että annettuun hallintopäätökseen tehtäisiin muutos ja hallinnon asiakas olisi jo ehtinyt toimia päätöksen mukaisesti. Toki tämä on mahdollista, mutta luottamus hallintopäätöksen olemassaoloon ja pysyvyyteen tulee turvata. On myös huomioitava yksilön toiminta; mikäli päätös on saatu lainvastaisella menettelyllä tai väärin tietojen antamisella, on viranomaisella oltava keinot puuttua asiaan jälkikäteen.¹⁰²

Hallintolain soveltamisala on kuvattu sen 2 §:ssä: lakia sovelletaan hallintoasiassa noudatettavaan menettelyyn viranomaisessa ja näin ollen se kattaa asian vireillepanon, käsittelyn sekä hallintopäätöksen ja myös muiden asiakirjojen tiedoksiannon. Hallintoasioita voivat olla esimerkiksi hakemusasiat ja lupa-asiat; hakemusasioita käsitelläänkin tutkielmassa tarkemmin kirjaamisasioiden osalta. Hallintoasioissa on tärkeää tehdä jako viranomaisaloitteisen ja asiakaslähtöisen hallintoasian välillä, koska oikeusvaikutukset saattavat olla näissä erilaisia.¹⁰³

¹⁰¹ Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010, s. 130-131

¹⁰² Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010, s. 132-133

¹⁰³ Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010, s. 93

4.1.1 Oikeusperiaatteet ja sähköinen hallinto

Hallinto-oikeudellisia periaatteita sähköisessä hallinnossa on käsitellyt Tomi Voutilainen väitöskirjassaan ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa vuonna 2009. Hän kirjoittaa oikeudenalan normien (joihin edellä luetellut periaatteet kuuluvat) tehtävänä sähköisessä hallinnossa olevan sekä ohjata menettelyllisiä prosesseja, että asettaa vaatimukset hallinnon asiakkaille tarjottavista vähimmäispalveluista, joihin lukeutuvat myös asian käsittely viireillepanosta päätöksen tiedoksiantoon saakka, muutoksenhakua unohtamatta. Se että toimitaan sähköisesti, ei ole eri periaatteiden alainen kuin mitä aiemmin on kuvattu.

ICT-oikeus tuo kuitenkin oman lisänsä hallinnon alalle ja viranomaisten tuleekin toteuttaa menettelyllisiä- ja tietojenkäsittelyprosesseja asianmukaisella ja lainmukaisella tavalla. ICT-oikeudellinen sääntely ohjaa sähköisen hallinnon rakenneosien kehittämistä ja käyttöä. Voutilainen toteaa: ”*ICT-oikeudellinen sääntely vaikuttaa ensisijaisesti viranomaisten IT-toimintaan, erityisesti sen sääntelyyn ja hankintatoimeen, mutta oikeusperiaatteilla on välillinen vaikutus hallinnon asiakkaiden oikeuksiin muun muassa oikeuteen laittaa asia viireille toimivaltaisessa viranomaisessa, asiankäsittelyn viivytyksettömyyteen ja tiedonsaantiin*”.¹⁰⁴

4.1.2 ICT-oikeusperiaatteet

Voutilainen nimeää väitöskirjassaan seitsemän periaatetta, jotka tulee sähköisessä hallinnossa huomioida hallintolain periaatteiden lisäksi. Näitä ovat sähköisen muodon syrjimättömyyden periaate, käytettävyyden periaate, saavutettavuuden periaate, tietoturvallisuuden periaate, yhteentoimivuuden, todennettavuuden ja läpinäkyvyyden periaatteet.

Sähköisen muodon syrjimättömyyden periaate kertoo kirjallisen ja sähköisen muodon asiakirjalla olevan tätä päivää. Sähköistä muotoa ei saa syrjiä vain sähköisyyden vuoksi, vaan se on rinnastettavissa kirjalliseen silloin, kun kirjallinen muoto on asetettu muotovaatimukseksi. Sähköistä toimintaa ei saa tarpeettomasti viranomaisen taholta estää lainsäädännöllisin tai tulkinnallisoin keinoin. Tässä on kuitenkin huomioitava, ettei sähköistä

¹⁰⁴ Voutilainen 2009, s. 235-236

muotoa tarvitse silti kaikissa tilanteissa hyväksyä. Käytettävyyden periaate korostaa tietojärjestelmän toimivuutta vaatimusmäärittelyiden mukaisesti ja näin ollen toiminnan tulisi olla tehokasta, helppoa ja sisällöltään mahdollisimman oikeaa. Saavutettavuuden periaate taas suojaa teknisiä, alueellisia ja kielellisiä rajoitteita tietojärjestelmien kehityksessä.

Asiointipalveluita (sähköisiä) ei saa toteuttaa niin, että toiminnallisuudet estetään eri erityisryhmiin kuuluvien palvelujen käyttäjiltä. Sähköisiäkin palveluita on kyettävä käyttämään itsenäisesti ilman avustajaa. Tietoturvallisuuden periaate nousee uutena tulokkaana periaatteiden joukkoon jo sähköisen toiminnan vuoksi. Tietojärjestelmien suunnittelussa on huomioita tietokannoissa olevien tietojen ymmärrettävä ja käyttökelpoinen muoto, sekä se, että tiedot ovat ainoastaan sellaisen käyttäjän saatavilla, jolla on oikeus näitä tietoja käyttää. Yhteentoimivuuden periaatteen Voutilainen tiivistää hienosti seuraavasti: *”Tietojärjestelmät on suunniteltava ja toteutettava siten, että niiden sisältämät tietokannat ovat muidenkin määriteltyjen tietojärjestelmien käytettävissä teknisen käyttöyhteyden avulla helposti ja tehokkaasti ilman erityisiä tietojen konversioita. Viranomaisten on pyrittävä yhteistyössä kehittämään palveluita, joilla tehostetaan olemassa olevien tietojärjestelmien ja niiden tietokannoissa olevien tietojen käyttöä.”*

Todennettavuuden ja läpinäkyvyyden periaatteet taas viittaavat taustalla tapahtuvaan vaatimusmäärittelyyn ja tietojärjestelmien toimintaan ja sen todennettavuuteen. Järjestelmän/järjestelmien toiminta on dokumentoitava siten että toiminnallisuuksien lain- ja asianmukaisuus ovat helposti todennettavissa. Tietojärjestelmien käyttöä on lisäksi valvottava niin, että käytön lainmukaisuus on todennettavissa jälkikäteen. Myös hallinnon asiakkailta on oikeus saada tietoonsa peruseriaatteet viranomaisten tietojärjestelmien toiminnasta jo viranomaisten toiminnan avoimuuden ja luotettavuuden varmistamiseksi.

Yllä kuvatut periaatteet ohjaavat sähköistä hallintoa ja käytettävyyden, saavutettavuuden ja läpinäkyvyyden periaatteet luovat myös hallinnon asiakkaille välillisesti oikeuksia. Asiakkailta on oikeus odottaa viranomaisten palveluiden toimivuutta ja asianmukaista

suunnittelua. Tietoturvallisuus on erittäin tärkeä seikka yksityisyyden kannalta, asiankäsitteilyn joutuisuutta unohtamatta.¹⁰⁵

4.1.3 Virheellisen kirjauksen korjaaminen

Mikäli hallintopäätöksessä on virhe, se voidaan korjata noudattaen hallintolain säännöksiä jotka löytyvät 8 luvusta (pykälät 50, 51 ja 52). Korjaamista koskeva asia voi tulla vireille asianosaisen vaatimuksesta tai viranomaisaloitteesta. Ulkopuolinen ei voi tehokkaasti vaatia virheen korjaamista. Ulkopuolisen tehdessä ilmoituksen virheestä, voi viranomainen kuitenkin korjata virheen oma-aloitteisesti ja mikäli kyseessä on kirjoitusvirhe, viranomaisella onkin velvollisuus tällainen korjata, olipa ilmoittaja kuka tahansa. Asiallisesti ulkopuolisen ilmoittama virhe ei kuitenkaan sellaisenaan saata korjaamisasiaa vireille.¹⁰⁶

Kyseessä voi siis olla asiavirhe tai kirjoitusvirhe. Asianosainen voi ilmoittaa virheestä vaikkapa sähköpostilla, ja viranomainen voi esimerkiksi valvontatoimenpiteitä suorittaessaan huomata virheellisen kirjauksen, jolloin korjaamisasia voidaan laittaa vireille. On myös mahdollista, että muutoksenhaussa on todettu viranomaisen yksittäinen menettely vääräksi ja tällä muutoksenhaun ratkaisulla on vaikutusta myös muihin viranomaisen tekemiin päätöksiin, jotka on tehty samanlaisessa tilanteessa. Tällöin asia voi tulla vireille massamuotoisessa menettelyssä automaattisesti virheiden havaitsemisen seurauksena.

Asiavirhe voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi (hallintolaki 50 §). Mikäli korjaus tapahtuu asianosaisen vahingoksi, tulee asianosaiselta saada suostumus korjaamiselle. Tästä on kuitenkin olemassa yksi poikkeus, eli mikäli virhe on aiheutunut asianosaisen omasta toiminnasta, suostumusta ei vaadita. Asiavirheen korjaamisesta seuraa aina uuden päätöksen tekeminen, kun taas kirjoitusvirheen osalta voidaan korvata toimituskirja (hallintolaki 52 §). Kirjoitusvirheenkin osalta asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi, ellei se ole tarpeetonta. Korjaamisasiaa käsitellessään viranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon toistaiseksi, tai keskeyttää sen. Voutilaisen mukaan

¹⁰⁵ Voutilainen 2009, s. 236-238

¹⁰⁶ Mäenpää 2013, s.576

”viranomaisaloitteisesti vireille tulleita virheenkorjaamista koskevia asioita ei voida käsitellä (pääsääntöisesti) täysin automaattisesti, koska korjaamismenettely edellyttää asianosaisen kuulemista. Asiavirheen korjaamisen osalta voidaan käyttää automaattista korjaamismenettelyä, jos korjaaminen tapahtuu asianosaisen eduksi.” Hänen mukaansa hallintopäätöksissä syntyneitä virheitä ei ole tarkoituksenmukaista ratkaista muutoksenhakumenettelyä käyttämällä, ja oikaisuvaatimusjärjestelmä onkin kehittynyt osittain tietotekniikan käyttöönoton seurauksena massahallintomenettelyssä.¹⁰⁷

Oikeusturvakeinoilla pyritään suojaamaan hallinnon asiakkaan oikeuksia ja etuja suhteessa hallintoon. Viranomaisen laiminlyödessä edun tai oikeuden toteuttamisen tai puuttuessa oikeuteen ilman laillista perustetta, on oltava keinot puuttua tällaiseen toimintaan. Hallinnossa voidaan sisäisesti korjata tai oikaista virheellistä päätöstä ja tämän lisäksi virheestä voidaan valittaa ja saattaa asia hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi, joka voi kumota päätöksen tai muuttaa päätöstä, joskin muuttamista on rajoitettu.¹⁰⁸

Tällaisesta virheestä on esimerkkinä Itä-Suomen yliopiston opiskelijavalinta kesältä 2017. Yliopisto oli lähettänyt vahingossa hyväksymisilmoituksia kymmenille (71) hakijoille, joita ei kuitenkaan ollut hyväksytty opiskelemaan. Helsingin sanomat on haastatellut hallinto-oikeuden professoria Olli Mäenpäätä, joka toteaa artikkelissa että viranomaisen tekniikan pettäessä syytä ei voi vierittää hakijan niskoille. Osa hakijoista oli ehtinyt ottaa paikan myös vastaan, ennen kuin tieto virheellisestä hyväksymisestä saavutti heidät. Mäenpää arvioi, että hallintolaki on tapauksessa hakijan puolella, mutta yliopisto ei ilmeisesti pidä tätä päätöstä hallintopäätöksenä.¹⁰⁹ Jos tämä asia etenee oikeuteen, on tässä eräs merkittävä tapaus, jota tulee seurata virheiden korjaamisen näkökulmasta.

Maakaarella on säädelty kirjaamisasioiden muutoksenhausta (9 luku). Mikäli haluaa haakea muutosta kirjaamisviranomaisen kirjaamisasiassa antamaan lopulliseen ratkaisuun, haetaan muutosta valittamalla asianomaiseen maa-oikeuteen (MK 9:1). Kirjallinen valitusosoitus annetaan tapauksissa, missä kirjaamisasia on ratkaistu toisin kuin hakija tai

¹⁰⁷ Voutilainen 2009, s. 318-319

¹⁰⁸ Mäenpää 2016, s.389-391

¹⁰⁹ Helsingin sanomat 29.6.2017

muu asiaan osallinen on pyytänyt (MK 9:2). Valitusaika on 30 päivää päätöksen tekemisestä ja valituskirjelmä on toimitettava maa- ja metsätalouden valitusajan päättämispäivänä (MK 9:3). Muutoksenhakutuomioistuimen on ilmoitettava kirjaamisviranomaiselle ratkaisustaan viipymättä, sekä myös tieto ratkaisun lainvoimaisuudesta ja tämän ilmoituksen jälkeen kirjaamisviranomaisen tulee ottaa palautettu asia käsiteltäväkseen, ratkaistava se tarvittaessa uudestaan ja tehtävä tarpeelliset merkinnät lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin (MK 9:5). Maakaari säätää vielä, että muutoksenhakuun sovelletaan edelle kerrotun lisäksi kiinteistönmuodostamislain 19–21 lukuja, jonka 20 luvussa on säännökset maa- ja metsätalouden oikeudesta. Kaikkiin kirjaamisasioihin saa siis hakea muutosta, olipa kyseessä sitten hyväksyvä tai hylkäävä ratkaisu. Kirjaamismenettelyssä on muodostunut käytännöksi, että hyväksyvät ratkaisut merkitään heti lainvoimaisiksi ja hylkäävät tai tutkimatta jätetyt annetaan olla avoimina 30 päivää. Hyväksyviin ratkaisuihin ei liitetä valitusosoitusta mukaan.¹¹⁰ Kiinteistönmuodostamislain 19 luvun 238 § säätää, että maa- ja metsätalouden tuomioon tai päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta valittamalla, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n nojalla.

Korjaaminen on siis ensisijainen keino, ja viranomaisen olisi hyvä suorittaa korjaus mahdollisimman pikaisesti päätöksen tekemisen jälkeen. Hallintolain 53 §:n mukaan korjaamisasian käsittely ei vaikuta valitusajan tai muun määräajan kulumiseen ja päätöksessä olevan virheen korjaaminen ja muutoksenhaku ovat toisistaan erillisiä järjestelmiä. Virheen korjaaminen ei ole osa säännönmukaista muutoksenhakua. Asianosaisen on halutesaan muutosta vaadittava oikaisua ja tehtävä valitus erikseen säädetyssä järjestyksessä eikä valituksen edellytyksenä ole, että asianosaisen olisi ensin tullut vaatia virheen korjaamista.¹¹¹

Maakaaren 9:3 säätää seuraavasti: ”Jos kirjaamisasiassa annettuun ratkaisuun on haettu muutosta, korjaamisasian vireilletulosta on ilmoitettava muutoksenhakutuomioistuimelle ja toimitettava sille asiassa annettu ratkaisu”. Mikäli päätöksestä on valitettu ja hallintotuomioistuin (eli maa- ja metsätalouden oikeus) on ehtinyt antaa asiassa ratkaisun, ei hallintoviranomaisella

¹¹⁰ Maanmittauslaitos (Kirjaamismenettelyn käsikirja) 2017, s.31

¹¹¹ Halila 2011, s. 287-288

(kirjaamisviranomainen) ole enää virheen korjaamismahdollisuutta eikä tuota tuomioistuimen antamaa päätöstä voi lähteä viranomaisen muuttamaan. Korjaamismenettelyyn voidaan kuitenkin ryhtyä, vaikka hallintoviranomaisen päätös olisi jo lainvoimainen. Myös sellaiseen päätökseen, jolla virhe on korjattu, voi hakea muutosta. Mikäli hallintopäätökseen kohdistuu valituskielto, koskee se myös korjaamispäätöstä. Huomionarvoista on myös mainita, että muutoksenhakua tulee arvioida myös virheen korjaamista koskevan päätöksen sisällön kannalta. Mikäli asiavirheen korjaamisella ei ole ratkaistu asiaa kokonaisuudessaan uudelleen, muutoksenhaussakaan tätä ei voi tehdä vaan siellä keskitytään myös siihen, mitä korjaus on koskenut.¹¹²

Hallintolain 49 b § säättää, että laissa säädetään erikseen jos päätökseen saa vaatia oikaisua, ja tällöin päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Kirjaamisasioissa erityislaki maakaari ei tällaisesta säädä vaan siellä muutosta haetaan valittamalla. Hallintolain 49 a-g § sääntelevät oikaisuvaatimusmenettelyä yleisesti. Oikaisuvaatimustapauksissa viranomainen voi muuttaa tekemäänsä hallintopäätöstä, kumota tai pysyttää sen voimassa. Oikaisuvaatimusta käsitellessään viranomaisella on myös mahdollisuus omasta aloitteestaan korjata päätöksessä oleva asia-, menettely- tai kirjoitusvirhe. Oikaisuvaatimuspäätöksissäkin tulee muistaa perustelu eli ratkaisuun vaikuttaneet tosiasiat, selvitykset, sovelletut oikeussäännöt ja oikeudellinen päättely.¹¹³

4.2 Asiavirhe

Hallintolaissa säädetään asiavirheen korjaamisesta (50 §). Viranomainen voi siis poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen tietyissä tilanteissa. Tilanteet ovat seuraavat: mikäli päätös on perustunut selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeiseen väärään lain soveltamiseen, tai päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe tai silloin, jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Kolmen ensimmäisen tilanteen osalta päätös voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi edellyttäen, että asianosaiselta saadaan suostumus päätöksen korjaamiseen. Viimeisen kohdan eli uuden selvityksen osalta päätös voidaan korjata

¹¹² Halila 2011, s.291 -294

¹¹³ Mäenpää s. 405-408

vain asianosaisen eduksi. Mikäli virhe kuitenkin on ilmeinen, tai se on johtunut asianosaisen omasta menettelystä, suostumusta korjaamiselle ei tarvita.

Hallituksen esityksessä (72/2002) kuvattiin kyseisen pykälän mahdollistavan viranomaisen itseoikaisun sen hetkistä tilannetta laajemmin. Hallintomenettelylaissa itseoikaisusäännöstö rakentui tapauksen vaikeusasteen mukaiseen korjaamiseen, jolloin se koski vain niitä tapauksia joiden virheellisyydestä ei ollut epäilystä. Muutos oli siis sekä toivottu että tarpeellinen, ja lisäksi muutoksella haluttiin antaa viranomaiselle mahdollisuus ja ennen kaikkea oikeus oikaista myös asian käsittelyssä tapahtunut menettelyvirhe¹¹⁴ ja ratkaista asia uudelleen. Muutoksen taustalla pykälän 50 osalta oli myös hallinnon taakan vähentäminen; oli todettu että hallinnossa tehtiin vuositasolla suuri määrä päätöksiä, joita menettelyvirhe rasittaa ja valitusviranomaiset työllistyivät merkittävästi näiden vuoksi, mikä taas puolestaan aiheutti ruuhkaa ja pidensi käsittelyaikoja myös muille asioille, joita valitusviranomaisissa käsiteltiin.

Esityksellä pykälän 50 säätämisestä lakiin haettiin niin kustannussäästöjä osapuolille, joita aiheutui valitusviranomaisen mukaantulosta, kuin joustavaa menettelyä menettelyvirheissä niin viranomaiselle kuin asianosaiselle. Tällä uudistuksella haluttiin vähentää valitusviranomaisille tehtyjä muutoksenhakuja ja samalla yksinkertaistaa ja nopeuttaa menettelyvirheiden tutkintaa. Käytännön esimerkkinä esityksessä kuvataan tilannetta, missä kuuleminen olisi jäänyt suorittamatta. Ehdotuksen mukaisesti jatkossa viranomaisen poistaisi virheellisen päätöksensä, suorittaisi kuulemisen ja ratkaisisi asian uudelleen. Viranomaisen ei tarvitsisi tilanteessa tutkia menettelyvirheen vaikutusta ratkaisun lopputulokseen.

Valitusviranomaisen rooli ei siis olisi jatkossa ensisijainen, mutta kuitenkin olemassa. Mikäli viranomaisen ei suostuisi korjaamiseen asianosaisin pyynnöstä huolimatta, voisi

¹¹⁴ Eli sellainen virhe, mikä on tapahtunut viranomaisen menettelyssä ja näin päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, todetaan hallituksen esityksessä. Virhe voi koskea käytännössä väärää kokoonpanoa, kuulemisvirhettä tai päätöksen perustelemista koskevaa virhettä.

asianosainen viedä asian muutoksenhakuteitse eteenpäin. Toki lähtökohtana on ollut viranomaisen ja asianosaisen yhteisymmärrys korjaamisen tarpeellisuudesta, mutta yksilön oikeusturvan kannalta mahdollisuus valittaa on toki ymmärrettävä ja tarpeellinenkin.

Kuopion hallinto-oikeus on käsitellyt viranomaisen tekemää itseoikaisua vuonna 2013 (23.9.2013 13/0373/2). Kyseessä oli työ- ja elinkeinokeskuksen vuonna 2013 tekemä päätös myöntää kahdelle henkilölle liikkuvuusavustusta, vaikka säännökset oli kumottu ennen päätöksen tekemistä eli 1.1.2013 alkaen. Viranomaisen peruutti tekemänsä päätökset vedoten asiavirheeseen, ja tästä asianosaiset valittivat hallinto-oikeuteen. Päätös oli perustunut ilmeisen väärään lainsoveltamiseen, mutta asianosaisia ei ollut kuultu korjaamisen yhteydessä. Hallintolain 50 §:n mukaan asianosaisen vahingoksi korjaaminen kuitenkin edellyttää asianosaisen suostumusta. Suostumusta ei kuitenkaan tarvita, mikäli virhe on ilmeinen tai johtuu asianosaisen toiminnasta; kysymyksessä oli inhimillinen erehdys päätöksen tehneeltä virkamieheltä. Hallinto-oikeus käsitteli asian hallintovalituksena ja totesi, ettei viranomaisella ollut oikeutta oikaista tekemänsä päätöstä asianosaisen vahingoksi.

Asiassa nostettiin esiin luottamuksensuoja ja päätösten julkinen luotettavuus. Yleisluonteisesti päätöksessä todettiin, ettei päätöksen virheellisyys suoraan anna oikeutta korjata hallintopäätöstä. On mielenkiintoista huomata että vaikka viranomaisen tekisi selvän virheen ratkaisussaan, sitä ei saa korjata ilman asianosaisen suostumusta. Tämä on ymmärrettävää, koska muutoinhan hallinnon asiakkaat eivät voisi luottaa saamaansa päätökseen, vaan joutuisivat kenties odottamaan, tuleeko asiaan sittenkin muutosta. Tällainen ei edistäisi hyvää hallintoa eikä myöskään yksilöiden oikeusturvaa. Sinällään päätös on siis hyvin mieluinen, hyvän hallinnon takeita korostava. Viranomaiselle voi toki sattua virheitä ja niistä ei saa aiheutua kohtuutonta haittaa asiakkaille; joskus perusteeton etu on kuitenkin parempi kuin hallinnon luotettavuuden rakoilu. Automaattisten päätösten virheellisyyttä pohdittaessa tulee kuitenkin huomioida niiden mahdollinen erillisuus muista hallinnollisista päätöksistä ja niiden oma erityinen muodostumisensa.

Asiavirheen korjaamisessa virhe siis voidaan korjata asianosaisen vahingoksi, mikäli asianosaiselta saadaan suostumus. On kuitenkin olemassa tilanteita, että asianosaisia voi olla

useita ja korjaamisen vaikutus voi olla jollekin epäedullinen, samalla kun se olisi jollekin toiselle suotuisa. Näissä tilanteissa suostumus tarvitaan siltä taholta, jonka vahingoksi korjaaminen koituisi. Ja jos tällaisia tahoja olisi useita, tulisi suostumus luonnollisesti saada jokaiselta.¹¹⁵ Hallintolain asiavirhettä koskevan pykälän lisäksi kirjaamisasioissa tulee huomioida maakaari, sen 8 luku ja 1 §, joka säätää myös asiavirheen korjaamisesta, kohdennettuna kirjaamisasioihin. Tämä pykälä mukailee hallintolakia; mikäli kirjaamisviranomaisen ratkaisu perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen, kirjaamisviranomaisella on oikeus poistaa virheellinen ratkaisunsa ja ratkaista asia uudelleen. Korjaamisen saa tehdä vain jos sitä, kenen oikeutta korjaaminen koskee, on kuultu ja ne, keiden oikeus korjaamisen vuoksi heikenee, antavat suostumuksensa korjaamiseen.

Viranomaisella ei ole velvollisuutta asiavirheen korjaamiseen, vaikka virhe olisi aivan selvä. Hallintolain (50 §) mukaan ”viranomaisen voi poistaa virheellisen ratkaisunsa ja ratkaista asian uudelleen”, kuitenkin harkinnassaan hallintolain oikeusperiaatteet huomioiden. Korjaamisen tarkoituksena on, että viranomaisen korjaa selvät virheet, jotta tuomioistuinmenettelyä ei tarvita.¹¹⁶

4.3 Kirjoitusvirhe

Kirjoitusvirheen korjaamisesta säädetään hallintolain pykälässä 51. Sen mukaan viranomaisen on korjattava päätöksessään oleva ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe tai muu niihin verrattava selvä virhe. Pykälässä säädetään myös, että virhettä ei saa korjata jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan lopputulokseen, eikä virhe ole aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Tässäkin huomataan kuinka hallinnon asiakkaita suojellaan kohtuuttomuuksilta, jos virhe johtuu hallinnon virheestä. Edellä kerrottu korostaa Suomen oikeusvaltiostatusta. Mäenpään mukaan kirjoitus- ja laskuvirheitä esiintyy muun muassa sähköisten tietojärjestelmien käyttöön nojautuvassa päätöksenteossa.¹¹⁷

¹¹⁵ Mäenpää 2016, s. 396

¹¹⁶ Mäenpää 2016, s. 397

¹¹⁷ Mäenpää 2016, s. 400

Hallituksen esitys vuodelta 2002 taustoitti pykälää 51, joka vastaisi kuitenkin keskeisiltä osiltaan edeltäjäänsä, hallintomenettelylain 27 §:ää. Uudessa pykälässä täydennettäisiin sääntelyä siten, että kirjoitusvirheenä tulisi korjata myös teknisiin virheisiin verrattava selvä virhe. Aiempaan pykälään verraten soveltamisala ei laajenisi, vaan uusi pykälä kattaisi entistä selvemmin ne tilanteet joissa on kyse puhtaasti teknisen virheen korjaamisesta. Näin myös asia- ja kirjoitusvirheen välinen rajanveto selkenisi.

Esimerkkinä esityksessä mainitaan tällaisesta virheestä väärä nimi; päätöksessä on eri henkilö asianosaisena, kuin mitä asiakirjoista päätöksen perusteena ilmenee. Jos virheellinen nimi johtuu harkinnassa tapahtuneesta virheestä, ei korjausta voitaisi tehdä. Korjausta ei siis saisi tehdä jos se johtaisi asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen, mutta muutoksena entiseen olisi se, että viranomaisen olisi korjattava tällaiseenkin tulokseen johtava virhe jos se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Säännöksellä haettiin virheen korjaamisen mahdollistamissa tilanteissa, missä virheellinen päätös on syntynyt asianosaisen menettelyn vilpillisyyden tai laiminlyönnin seurauksena. Tämän lisäksi asianosaisen erehdys tai huolimattomuus tulisivat olemaan perusteita virheen korjaamiselle.

Maakaareissa on säännelty teknisen virheen korjaamista, mikä sisällöllisesti mukailee hallintolakia. Maakaaren 8 luvun 2 pykälässä säädetään, että mikäli rekisteriin tehdyissä merkinnöissä on kirjoitus- tai laskuvirhe, teknisestä viasta aiheutunut virhe taikka muu näihin verrattava virhe tai puute, tulee kirjaamisviranomaisen tehdä tarpeelliset korjaukset merkintöihin. Ennen korjausta on kirjaamisviranomaisen tiedossa oleville asiaan osallisille, joille voi aiheutua korjaamisen johdosta haittaa, varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

5 VIRHEET AUTOMAATTIRATKAISUISSA

5.1 Nykytilan arviointia

Automatisoidut päätösprosessit ovat tulleet jäädäkseen. Tästä kertoo osaltaan myös kirjaamisasioiden suunnitelmallinen kehittäminen kohti automaattiratkaisuja askel kerrallaan. Ensin automatisoitiin yksinkertaisin asia, eli sähköisen panttikirjan siirto. Oletus ja odotus on, että lokakuussa tapahtuvan panttikirjojen massakonversion jälkeen pääosa siirroista tapahtuu Kiinteistövähdannan palvelun kautta ja tätä kautta päätöksenteko on automatisoitua. Suunta on seuraavaksi lainhuutojen ja erityisen oikeuden siirron automatisoinnissa, kun luovutus tapahtuu sähköisessä asiointijärjestelmässä. Myös erityisen oikeuden sähköinen perustamiskirjaus on pian mahdollista (tuotantoon maanvuokrasopimuksen tekeminen 5.10.2017), joten senkin ratkaisun automatisointia tultaneen selvittämään.

Hallinnossa on jo toteutettu automatisoituja päätöksiä muillakin hallinnonaloilla, kuin kiinteistöjen kirjaamisasioissa. Esimerkkinä Kiinteistöasioiden digipäivässä keväältä 2017 Niemi mainitsee vuoden 2003 verkkotunnuslain, johon sisältyi automatisoitua päätöksentekoa koskevaa sääntelyä. Uudesta asiassa ei siis sinällään ole kyse. Myös Kansaneläkelaitos on toteuttanut automatisoituja päätöksentekojärjestelmiä ja myös Verohallinnossa on jo pääsääntönä henkilöverotuksen automatisoinnin hyödyntäminen. Automatisoinnilla ei kuitenkaan kierretä velvollisuutta tutkia asiaa lainsäädännön edellyttämällä tavalla, vaan niihin kohdistuvat samat vaatimukset kuin asian manuaalisen käsittelyyn: virkavastuu, sisällöllinen ja menettelyllinen oikeudellinen moitteettomuus.¹¹⁸

Nostetaan vielä esiin verottajan automatisoitu käsittely: ”Automatisoitua käsittelyä varten verovelvollisen veroilmoituksellaan ilmoittamat, sivullisilta saadut ja muut Verohallinnon käytettävissä olevat tiedot saatetaan Verohallinnon tietojärjestelmien käsiteltävissä olevaan sähköiseen muotoon. Automatisoidussa käsittelyssä tutkitaan muun muassa tietojen loogisuutta ja tapauksista valikoidaan tapauskohtaiseen käsittelyyn erikseen tutkitavat tapaukset. Automatisoidussa käsittelyssä virkamiehet eivät tutki verovelvollisen

¹¹⁸ Niemi K. 5.5.2017, dia 3

tulo- ja vähennyserien tai muiden hänen verotukseensa vaikuttavien erien perusteiden ja määrien oikeellisuutta. Siltä osin kuin asia ei valikoidu erikseen tutkittavaksi, verotuspäätös syntyy automatisoidussa menettelyssä.¹¹⁹ Sillä, onko verotus tapahtunut automaattisesti tai valikoinnin kautta, ei ole yksilön muutoksenhakuoikeuden kannalta merkitystä. Eli virheiden korjaamisen kannalta ei ole merkitystä, onko asia ratkaistu automaattisen tietojenkäsittelyn avulla vai ihmisen toimesta.

Kiinteistövaihdannan palvelun käyttöönotto on mahdollistanut kirjaamisasioiden käsittelyn kehittämisen entistä tehokkaampaan suuntaan, ja näin ollen automatisointi on tullut mahdolliseksi. Järjestelmä pystyy tutkimaan ne seikat, mitkä käsittelyssä olevassa asiassa tulee lain mukaan tarkastaa ja kykenee ne myös tarkastamaan. Asiakirjan rakenteisuus, sähköinen allekirjoitus ja yhteydet eri rekistereihin mahdollistavat automaattisen käsittelyn. Järjestelmä estää hakemuksen tai luovutuksen, jos se jonkin rekisterissä olevan seikan vuoksi ei todennäköisesti tulisi hyväksyttäväksi. Mikäli asian pystyy järjestelmässä luomaan, sen tarkistamat seikat ovat olleet kunnossa eikä kirjaamisviranomaisen tarvitse niitä uudelleen tutkia. On otettu jo askel eteenpäin sen suhteen, että asia ei edes mene manuaaliseen käsittelyyn vaan järjestelmä tekee ratkaisun. Toisaalta taas huomattavaan jonkin seikan, miksi asiaa ei voisi automaattisesti ratkaista, asia ohjautuu järjestelmän toimesta käsittelijälle.¹²⁰

Huomionarvoinen on se seikka, että automaattiratkaisuissa on kyse ainoastaan hyväksyvistä ratkaisuista. Tällä tarkoitetaan kirjaamisasioissa sellaisia asioita, joita asiakas on hakenut eli asiat ratkaistaan automaattisesti vain hakemuksen mukaisesti. Näin ollen voisi kuvitella, ettei ole mitään tahoa, kenelle olisi syytä valittaa tehdystä päätöksestä. Toki voi olla tilanne, että jollakin on lainhuuto väärään kohteeseen ja tämä kohde kiinnitetään lainan vakuudeksi, mutta tässäkin tilanteessa ei ole kyse siitä että järjestelmä toimisi väärin, vaan rekisteritiedoissa on jo virhe joten asia tulee tutkia riita-asiana, ei kirjaamisviranomaisen toimesta.

¹¹⁹ Myrsky, Rabinä 2011, s. 143

¹²⁰ Niemi K. 5.5.2017, dia 11-16

Kirjaamisviranomainen, eli Maanmittauslaitos, tekee kiinteistöasioissa korjaamisia tarvittaessa eli korjaa rekisterissä olevia tietoja oikeaksi. Näitä ei kuitenkaan tehdä päivittäin, mutta korjaamisasioita käsitellään kirjaamisprosessissa kohtuullisen usein. 1.1.2017 - 15.7.2017 välisenä aikana korjaamisia oli tehty 1351 kappaletta, mutta nämä kaikki eivät suinkaan ole maakaaren tuntemia korjaamisasioita. Kirjaamisjärjestelmässä on omat asialajinsa myös sellaisille asioille, joita ei tulisi tehdä korjaamisasiana, mutta näiden käytössä voi olla vielä kirjavuutta käytännössä. Eli korjataan korjaamisasialla jotain, mikä tulisi tehdä vaikkapa selventämisenä. Esimerkkinä tällaisesta on henkilötunnuksen lisääminen lainhuudolle.

Korjaamisella voidaan hoitaa myös esimerkiksi sähköiseen arkistoon arkistoimatta jäänyt asiakirja. Joissakin korjaamisasioissa ei mainittu syytä, miksi korjaaminen on tehty, joten näissä on oletettavasti kyse selventävästä merkinnästä rekisteriin. Korjaamisasiassa voidaan myös korjata esimerkiksi panttikirjan muoto, kun hakija on hakenut sähköistä panttikirjaa kiinnitysten järjestelyn yhteydessä ja joku panttikirja on jäänytkin kirjalliseksi. Tälle on oma asialajinsa mutta korjaamisasialla muutos voidaan myös tehdä. Eräs korjaamisasioiden lukumäärää nostava seikka on, että järjestelmään ei voi kirjata kahta kuolinpesää 1/1 omistukselle, vaan toisen kuolinpesän lisäys tulee tehdä korjaamisasialla. Kirjoitusvirheitä korjataan sitten teknisenä virheenä. Vuodelta 2017 on myös esimerkkinä korjaamisasia, missä korjaus on tehty maakaaren 8 luvun 2 §:n perusteella ja korjattu lainhuudon osuuksia. Lainhuuto oli myönnetty kahdelle henkilölle virheellisesti osuuksin 1/8 ja nyt oli siis korjattu osuuksiksi 1/4. Suostumusta ei tarvittu, koska kenenkään etu ei heikentynyt, ei edes edellisen omistajan koska luovutus oli tehty 1/2 kiinteistöstä. Kiinnityksen korjaamisessa oli vuonna 2014 pyydetty myös pankin suostumus kiinnityksen korjaamiseen, sekä luonnollisesti myös kiinteistön omistajien suostumukset. Alun perin kiinnitys oli haettu koko kiinteistöön kun tarkoitus oli hakea 1/2 ja tätä oli korjattu. Näitä aitoja korjaamisasioita siis tehdään, mutta ei kuitenkaan usein.

5.2 Tavoite

5.2.1 Lainhuudon automaattiratkaisu 2019

Lainhuudon, ja samalla myös erityisen oikeuden siirtokirjauksen, ratkaiseminen automaattisesti on suuri asia kirjaamisen kehityksessä. Kuten edellä on kerrottu, kirjaamisasiat ovat koko historiansa aikana olleet erittäin huolellisen tarkastelun alla ja ratkaisujainäiden asioiden osalta ovat tehneet niin tuomarit, kuin kirjaamisen asiantuntijat eli kirjaamissihteerit. Lainhuudossa eli kiinteistön luovutuksessa on usein kyse suuresta hankinnasta, ja sama pätee vuokraoikeuden luovutukseen, eli erityisen oikeuden siirtoon: ostetaan uusi koti perheelle, jota aletaan käyttämään asumiseen ja samaa kohdetta käytetään myös lainan vakuutena. Näissä tilanteissa on kyseessä merkittävä hankinta ja hallintopäätös, joka hankintaa seuraa. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin merkinnöillä on ensisijainen asema, kun näitä asioita tutkitaan ja niiden perusteella esimerkiksi laina myönnetään.

Mitä sitten tulee huomioida, kun ratkaistaan lainhuutoa? Kohteen on ehdottomasti oltava olemassa ja oikean omistajan tulee olla sitä luovuttamassa. Lisäksi osapuolten tulee olla tarkistettavissa rekistereistä, että he ovat elossa ja oikeustoimikelpoisia. Saantokirjasta on käytävä ilmi jo maakaarella mainitut luovutustarkoitukset, luovutettava kiinteistö, myyjä ja ostaja sekä kauppahinta ja muu vastike. Nämä kaikki edellä mainitut ovat helposti tarkistettavissa automaattisesti, kun kohde on selkeästi yksilöity (kohdetunnuksella) ja osapuolet ovat suomalaisia, joko luonnollisia tai juridisia henkilöitä.

Kun mennään eteenpäin automaattiratkaisua silmällä pitäen, huomataan että kaikki luovutuskirjassa olevat tiedot on voitava aukottomasti tarkistaa, jotta ratkaisu voidaan tehdä ilman erityistä ihmisen tekemää harkintaa. Automaattisten ratkaisuiden osalta edellä kuvattu Kiinteistövähdannan palvelu on avainasemassa. Sen kautta tehtyihin luovutuksiin saadaan toteutettua kohteen ja osapuolten tarkistukset ja myöhemmin valtuutuksien, puolison suostumuksen tarpeellisuuden, kunnan etuosto-oikeuden käyttämisen ja maksuliikenteen tarkistukset. Kun varainsiirtoveron ja kauppahinnan maksukin voidaan tarkistaa rakenteisesti, ja voidaan varmistua että puolison suostumusta ei tarvita tai jos tarvitaan, se on mukana, olemme jo lähellä asian ratkaisua automaattisesti. Mikäli luovutuskirjaan

on kirjattu purkavia tai lykkäviä ehtoja, niidenkin tilan seuranta on mahdollista järjestelmän toimesta ja mahdollisesti ehdosta hyötyvän osapuolen ilmoituksen kautta tapahtuva hyväksyntä ehdon poistumiselle.

Edellytyksenä lainhuutojen automaattiselle ratkaisulle on tosiaan se, että luovutuskirja on rakenteisessa muodossa ja kaikki käsittelijöiden tekemät tarkistukset voidaan tehdä koneellisesti. Samoin kuin kiinnityspannien ratkaisussa, myös lainhuutojen osalta on kyse hyväksyvistä ratkaisusta. Hylkääviä päätöksiä ei automatisoida, muuten kuin jo edellä kerrotun tavoin eli jos järjestelmä huomaa esteen kiinteistön luovutukselle, se estää jo luovutuksen syntymisen. Tämä on tavallaan eräänlainen ratkaisu asiassa, minkä järjestelmä tekee, mutta se ei estä kirjallisen luovutuksen tekemistä tai yrittämistä myöhemmin uudestaan. Asia ei kuitenkaan koskaan tule vireille joten päätöstä tällaisessa tilanteessa ei synny. Kyseessä voi olla muistutustieto joka ei aidosti ole este luovutukselle ja tämä voidaan kirjaamisviranomaisen toimesta korjata.

Eräs vaihtoehto luovutuksille tulevien ratkaisujen automatisointiin on luovutuskirjan minimointi, kuten Kari Niemi visioi keväällä 2017: ”*Kauppa tehdään kokonaan rakenteiselle luovutuskirjapohjalle eli vain minimiehdot varsinaiseen luovutuskirjaan*”.¹²¹ Tämä tarkoittaa sitä, että osapuolet, luovutuksen kohde ja omistusoikeuden siirtyminen ja kauppahinnan maksaminen täydennettäisiin järjestelmässä olevaan luovutuskirjaan ja mahdolliset loput ehdot olisivat liitetiedostossa. Näin ollen lainhuudon ratkaisun edellytyksiä olisivat vain rakenteisina olevat tiedot ja liitteessä olevien muiden ehtojen osalta tilanne olisi se, että ne eivät vaikuta lainhuudon ratkaisuun. Tämä ei muuta sitä seikkaa, etteivätkö ne olisi osapuolia sitovia. Mikäli tällainen luovutuskirja tehtäisiin ja osapuolet eivät pääsisi yksimielisyyteen ehtojen täyttymisestä lainhuudon myöntämisen jälkeen, ei kyseessä olisi virheen korjaaminen lainhuutopäätöksen osalta vaan riita-asia käräjäoikeudessa.

¹²¹ Maanmittauslaitos, Niemi K.; Automatisoidut päätösprosessit kirjaamisasioissa (5.5.2017)

5.2.2 Automatisoidun ratkaisun virheen korjaaminen

Mikäli automattisesti tehtyä ratkaisua tulisi korjata, miten se tulisi tehdä? Vaikka virheiden ilmaantuminen ratkaisujen osalta sähköistä asiointijärjestelmää käytettäessä vaikuttaa tällä hetkellä erittäin epätodennäköiseltä, ei se tarkoita etteikö niitä voisi tapahtua. Virheiden korjaaminen tulisi aina tehdä hallintolain ja maakaaren mukaisesti kirjaamisviranomaisen toimesta, ilman automatisointia. On myös huomioitava virheen korjaamisen tarpeellisuus tilanteissa, että asiakkaan suostumusta ei saada, virhe ei ole johtunut asianosaisen menettelystä ja silloin kuin korjaaminen johtaisi asianosaiselle kohtuuttomaan lopputulokseen. Näitä pohtiessa tulee pitää mielessä luottamuksensuoja ja viranomaisen päätöksen pysyvyys.

5.2.3 Asiavirhe

Asiavirhe pykälänä taipuu ratkaisun korjaamiseen, jos asiaan kuuluvat tosiseikat on virheellisesti tai puutteellisesti selvitetty, tai lakia on sovellettu väärin (HE 72/2002). Tämän johdosta tutkimuksessa lähdetään oletuksesta, että asiavirhettä kirjaamisasioiden automaattiratkaisuissa ei päästä soveltamaan. Jäljempänä asiaan paneudutaan esimerkin kautta. Toki on mahdollista, että määrittelyn ja toteutuksen välillä on tapahtunut lainsäädännön muutos, mikä muuttaa normeja ja logiikkaa joilla ratkaisu tehdään, mutta tämä tulee huomioida määrittelyssä ja se täytyy tuoda toteuttajien tietoon ennen kuin järjestelmää viedään tuotantoon. Asiavirheen osalta vastuu on järjestelmän määrittelyssä, eikä lainsäädäntö muutu niin nopeasti etteikö sitä ehdittäisi ottaa määrittelyssä huomioon. Lisäksi määrittelytyössä eletään jo muutenkin niin ennakoivasti, että siellä huomioidaan tulossa olevat muutokset jo todella hyvissä ajoin.

Voisiko hallintolain 50 §, eli asiavirhettä koskeva pykälä kuitenkin taipua myös tällaisen tietojärjestelmän tekemän automaattiratkaisun korjaamiseen? Pykälähän säättää myös tilanteista, joissa on tapahtunut menettelyvirhe ja kysymys kuuluukin, olisiko automaattisessa ratkaisussa kyse tällaisesta menettelyvirheestä? Kun menettelyvirheenä voidaan hallituksen esityksen (72/2002) mukaan pitää päätöksen perustelemista koskevaa virhettä, voidaan kysyä olisiko asian automaattiratkaisussa mahdollisuus vedota tähän? Automaattiratkaisuahan ei perustella, tosin se ratkaistaankin hakemuksen mukaisesti ja tällöin perusteita ei kaivata, kuten maakaari säättää. Mikäli olisi tapahtunut järjestelmän

virhe, missä esimerkiksi jokin ratkaisun kannalta kriittinen asia olisi jäänyt huomaamatta, tulisiko tähän voida vedota? Esimerkkinä voidaan käyttää kohteen ulosmittausta, joka jostain syystä olisi jäänyt huomaamatta ja kiinnitys olisi vahvistettu kohteeseen tuosta merkinnästä huolimatta. Tämän skenaario on miltei mahdoton, mutta nostetaan se silti esille korjaamisen näkökulmasta.

Leikitelläänpä ajatuksella, että asiakas kirjautuu järjestelmään allekirjoittamaan kiinnityshakemuksen. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterissä on merkittynä ulosmittaus kohteelle, mutta asiakkaan onnistuu tästä huolimatta allekirjoittaa hakemus ja se lähtee vireille lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Koska asia lähtee vireille, on järjestelmässä täytynyt olla ohjelmointivirhe, koska ilman sitä ulosmitatun kohteen kiinnityshakemuksen allekirjoittaminen ei ole mahdollista. Koska asia on mennyt vireille, sen automaattiratkaisun tarkistukset lähtevät saman tien pyörimään ennalta kirjattujen määrittelyiden mukaisesti. Edelleen jatketaan kuvittelua siitä, että järjestelmä ei jostain syystä havaitse ulosmittausmerkintää ja ratkaisee kiinnityshakemuksen, minkä jälkeen se on vahvistettuna kohteelle ja saajamerkintä on tehty luottolaitokselle. Luottolaitos myöntää lainan ja asiakas nostaa sen, kaikki perustuen virheelliseen merkintään lainhuuto- ja kiinnitysrekisterissä. Luottolaitos oletettavasti tarkistaa rasiustodistuksen ennen lainan nostoa ja huomaa ulosmittauksen, mutta jos heille on tullut ilmoitus kiinnityksen vahvistamisesta, ei tarkastusta välttämättä tehdä.

Kun asia huomataan, vahinko on jo ehtinyt tapahtua. Asiakas on kenties toiminut tietäen, että hänellä ei ole oikeutta hakea kiinnitystä. Tässä tutkimuksessa ei paneuduta syvemälle asiakkaan vastuuseen (johon soveltuvat sekä hallintolain että maakaaren asiavirheitä koskevat säännökset), vaan järjestelmän. Miten tällainen virhe korjataan? Asiavirheen korjaamiseen kirjaamisviranomaisen tarvitsee asianosaisen suostumuksen, eikä pykälän 50 4-kohtaa voida soveltaa, koska kyseessä ei ole uusi selvitys, mikä olisi olennaisesti vaikuttanut päätökseen. Tieto ulosmittauksesta on ollut rekisterissä jo hyvän aikaa ennen hakemuksen tekemistä. Asianosainen eli asiakas ei anna suostumustaan asian korjaamiseen, mutta tuolloin voidaankin kääntyä ilmeisen virheen puoleen. Järjestelmässä on ollut ilmeinen virhe, minkä vuoksi kyseinen päätös on syntynyt. Tosin voitaneen myös

vedota asianosaisen omaan menettelyyn, mutta voiko hän taas vedota luottamuksensuojaan eli siihen, että järjestelmä antoi hänen tehdä hakemuksen joten hän oletti asian olevan kunnossa (esimerkiksi että ulosmittausmerkintä olisi poistettu)?

Mikäli asiassa kuitenkin voitaisiin todeta puutteellisen tai virheellisen selvityksen olemassaolo, tulisi kirjaamisviranomaisen ottaa asia oma-aloitteisesti vireille ja pyrkiä korjaamaan tapahtunut virhe. Onko virheen korjaamiselle olemassa perusteet tällaisessa tilanteessa? Mikä on viranomaisen vastuu tilanteissa, joissa järjestelmä on toiminut jo lähitökohtiltaan väärin päästäessään asiakkaan allekirjoittamaan hakemuksen? Viranomaisella tulee olla vastuu näissä tilanteista, koska ohjelmointivirhettä ei ole huomattu ja virallinen versio järjestelmästä on päässyt tuotantoon.

Lopputuloksena asiavirheen käyttämiseen tällaisessa tilanteessa maakaaren 8 luvun 1 § tai hallintolain 50 § eivät kumpikaan sellaisenaan käy perusteeksi asian korjaamiselle. Viranomaisen ei voi poistaa virheellistä päätöstä vedoten lainsoveltamisessa tapahtuneeseen erheeseen, koska lakia on sovellettu täysin oikein ja virhe on tapahtunut ohjelmointivirheen vuoksi. Tässä voitaneen kyseenalaistaa lain oikea soveltaminen, mutta tutkimuksen johdosta tulkinta on tämä: viranomaisen ei voi vedota ilmeisen väärään lain soveltamiseenkaan, koska tilanteessa on ennalta määritelty lait mitä sovelletaan ja näitä muokailen järjestelmä on koodattu. Menettelyvirheeseen vedoten asia kenties voitaisiin korjata, mutta asianosaisen suostumusta ei välttämättä saataisi ja tällöin oltaisiin pattitilanteessa. Uusi selvitys taas ei tule kyseeseen juuri edellä kerrotun mukaisesti (määrittely ja koodaus, ja ulosmittaus ollut rekisterissä hakemuksen tekohetkellä).

Kun hallintolaissa sanotaan, että asianosaisen suostumusta ei tarvita, mikäli virhe on ilmeinen, ollaan kuitenkin lähellä mahdollisuutta viranomaisen korjata asia. Maakaaren 8 luvun 1 § säättää asiavirheen korjaamisesta seuraavaa: ”Jos kirjaamisviranomaisen ratkaisu perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen, kirjaamisviranomaisen voi poistaa virheellisen ratkaisunsa ja ratkaista asian uudelleen. Asiavirheen saa korjata vain, jos kaikkia niitä, joiden oikeutta korjaaminen koskee, on kuultu sekä ne, joiden oikeus korjaamisen vuoksi heikkenee, ovat antaneet siihen suostumuksensa.” Maakaaren sanamuodon mukaisesti automatisoidun

ratkaisun yhteydessä ollut virhettä, mikä on johtanut virheelliseen päätökseen, ei saa ratkaista ilman sen asianosaisen suostumusta jonka oikeus korjauksen johdosta heikenee. Kuuleminen on kevyempi prosessi kuin suostumuksen saaminen. Silloin kun suostumus on tarpeen, sen saaminen voi olla vaikeaa, mikäli asianosainen on hyötynyt virheellisestä ratkaisusta. Jo tämän seikan vuoksi näitä asioita ei tulisi käsitellä asiavirheen korjaamisena, vaan viranomaisella tulee olla keinot korjata virheellisesti syntynyt ratkaisu, kun tulevaisuudessa automaattiratkaisut oletettavasti lisääntyvät.

Asiavirheen korjaamisen osalta hallituksen esityksessä (120/1994) sanotaan, että ratkaisun perusteena olleet tiedot eivät ole vastanneet todellista tilannetta. Kirjaamisviranomaisen tutkii itse ratkaisunsa oikeellisuuden, ja tämä johtaa siihen että oikaisuvalta on vain sellaisissa ratkaisuissa, joiden virheellisyydestä ei ole epäilystä. Sinällään tämä seikka tukee asiavirheen käyttämistä ohjelmistovirheen vuoksi tehtävässä korjaamisasiassa, mutta kuten edellä on kuvattu, asiavirhettä ei näissä tilanteissa voida soveltaa.

Niin hallintolain 50 § kuin maakaaren 8 luvun 1 § asiavirheen korjaamisesta sitovat viranomaisen keinoja virheen korjaamiseen, kun puhutaan automatisoidun ratkaisun tekemisessä sattuneesta virheestä. Olennaisessa roolissa tässä on asianosainen, mutta on kuitenkin myös huomattava että tämän suostumus ei saa olla esteenä virheellisen toiminnan korjaamiselle. Tai sitten tarvitaan poliittisesti tehty ratkaisu siitä, että valtio kantaa vastuun virheellisesti tapahtuneesta asian ratkaisusta ja perusteettomasti hyötynyt osapuoli saa nauttia tästä hyödystä, oli se sitten kuinka suurta tahansa. Seuraavaksi tarkastellaankin sitten kirjoitusvirheen ja teknisen virheen pykälien antamia mahdollisuuksia korjata aiheutuneet virheelliset kirjaukset.

5.2.4 Kirjoitusvirhe

Kirjoitusvirheen korjaamisesta on säädetty hallintolain 51 §:ssä ja teknisen virheen korjaamisesta maakaaren 8 luvun 2 §:ssä. Sisällöltään nämä pykälät ovat samantyyppisiä. Hallintolain mukaan viranomaisen on korjattava ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe, tai muu niihin verrattava selvä virhe. Aiemmin on kerrottu, kuinka hallituksen esityksessä tällä tarkoitetaan myös teknistä virhettä. Korjaamisesta ei saa koitua asianosaiselle koh-

tuutonta lopputulosta ja virheen saa korjata, jos se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Maakaari puolestaan säättää, että kirjaamisviranomaisen on korjattava virheeliset merkinnät, mikäli niissä on ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe, teknisestä viasta aiheutunut virhe tai muu näihin verrattava virhe tai puute. Ennen korjaamista on varattava niille asianosaisille tilaisuus tulla kuulluksi, joille voi aiheutua korjauksesta haittaa.

Hallituksen esityksessä vuonna 1994 ei ole vielä huomioitu automaattisten ratkaisujen mahdollisuutta, ja sekin osaltaan puoltaa uutta sääntelyä näiden virheiden korjaamiseen. Esityksessä kuvataan rekisterimerkinnän virheen voivan syntyä hakemusten ja ilmoitusten tietoja tai käsittely- ja ratkaisutietoja kirjoitettaessa eli tallennettaessa. Tosin tässä ei oteta kantaa siihen, kenen tai minkä toimesta tallentaminen tapahtuu. Oleelliseksi tässä pykälässä kuvataan, että rekisteriin merkityn ratkaisun sisältö ei vastaa ratkaisijan tarkoitusta tai tieto on kirjoitettu väärin. Korjaamisen yleiseksi edellytykseksi kirjoitetaan virheen ilmeisyys ja se, että ratkaisu poikkeaa sen perusteena olevista asiakirjoista. Asiakirjahan esimerkkitapauksessamme on kiinnityshakemus, eikä ratkaisu poikkea tästä asiakirjasta ja lainhuutoja ajatellen samanlaisessa tilanteessa hakemuksen mukainen lainhuuto on voitu virheellisesti myöntää. Esityksessä kirjoitetaan: ”Tällaisen virheen käsite on tulkittava suppeasti niin, että jollei virhe ole selkeästi aiheutunut teknisestä suorituksesta vaan virheellisestä harkinnasta tai puutteellisesta selvityksestä, kyse on asiavirheestä.” Tämä ohjaa pois asiavirheestä ja suuntaamaan huomion kirjoitusvirhettä tai teknistä virhettä koskevaan korjaamiseen.

Voiko edellä olevasta päätellä, että kirjoitus/tekninen virhe pykälänä istuisivat automaattisten ratkaisujen korjaamiseen? Ratkaisuhan ei virhetilanteessa välttämättä vastaa ratkaisijan (tietojärjestelmän eli kirjaamisviranomaisen) tarkoitusta, joten tässä olisi peruste korjata virhe? Teknisen virheen korjaamiseen ei maakaaren mukaan tarvita edes asianosaisen suostumusta, vaan kuulluksi tuleminen mahdollisuus on riittävä, toisin kuin hallintolain kirjoitusvirheen korjaamisen osalta, missä korjaaminen ei saa johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen. Sinällään tämä maakaaren pykälä on siis kevyempi kuin hallintolain vastaava pykälä tai asiavirheen korjaaminen. Maakaaren sanamuodon ja hallituksen esityksen mukaan tekninen virhe soveltuisi kenties suoraan korjaamisen perusteeksi.

Huolimatta siitä, että sanamuodon mukaisesti nämä pykälät istuisivat korjaamisen tekemiseen ja kävisivät perusteina, eräs lause vuoden 1994 hallituksen esityksessä pistää pohdintaan asiaa pidempään: ”Virhe on korjattavissa yleensä silloin, kun ratkaisu poikkeaa sen perusteena olevista asiakirjoista eikä hakemusta ole ratkaisussa osaksikaan hyllätty.” Näissä tapauksissahan ratkaisu on tehty yleensä hakemuksen mukaisesti, ainakin esimerkkitapauksessa. Tilannehan on täysin selvä, jos automaattiratkaisu ei vastaa hakemusta; tällöin teknisen virheen perusteella voidaan korjata syntynyt virheellinen ratkaisu eikä asiassa ole mitään epäselvää. Mikäli tilanne on sellainen, kuin esimerkissä on kuvattu, on ongelma käsillä. Ratkaisu vastaa hakemusta, mutta ei ole kuitenkaan oikea.

Voisiko ohjelmointivirhettä pitää laskuvirheenä? Tässä tulisi luonnollisesti huomioida tarkemmin ohjelmointivirheen tausta, eli onko se tapahtunut ohjelmaa koodatessa vai jo määrittelyssä, vai onko virhe ilmaantunut vailla kenenkään inhimillistä vaikutusta tietotekniikasta johtuen. Jo asian selvittämisen monimutkaisuuden vuoksi voidaan todeta, ettei ohjelmointivirhettä voida näillä perusteilla katsoa laskuvirheeksi. Eikä tällä ole korjaamisasian kannalta suurempaa merkitystäkään, koska tietoteknisen virheen korjaamisessa ei ole merkitystä sillä, miten virhe on tapahtunut ja mistä se on lähtenyt. Ainoastaan sillä, että virhe on tapahtunut ja aiheuttanut kenties vahinkoa jollekin taholle, on merkitystä. Ja tämän korjaamiseen tulee olla selkeät säännökset, jotta asia saadaan korjattua.

Teknisen virheen korjaamiseen säädetty pykälä maakaareissa, tai kirjoitusvirheen korjaamiseen säädetty pykälä hallintolaissa eivät sovellu automaattisen ratkaisun korjaamiseen niissä tapauksissa, joissa ratkaisu vastaa hakemusta, eli on virheellinen jostain ohjelmistovirheeseen johtavasta syystä ja on aiheuttanut perusteetonta etua jollekin taholle. Niissä tapauksissa, missä ratkaisu ei vastaa hakemusta, ovat pykälät jo olemassa, eikä niiden osalta ole muutostarpeita automaattisten ratkaisujen osalta. Tulkintavaikeuksien vuoksi tutkimuksessa tullaan kuitenkin esittämään omaa pykäläänsä niin hallintolakiin kuin maakaareen näiden automaattisten ratkaisujen korjaamisen varalle.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Maakaari on, kuten edellä on tullut ilmi, kiinteistöjen kirjaamisasioissa erityislaki (lex specialis) ja hallintolaki yleislaki (lex generalis). Hallintolaki on nykyään kirjaamisasioissa prosessilaki. Kun vertaa asiavirhettä koskevia pykäläitä näiden kahden lain välillä, huomaa että maakaaren 8:1 on suppeampi ja tiukempi kuin hallintolain 8:50. Ja kirjaamisasioissa on sovellettava maakaarta korjaamisasioissa. Kirjoitusvirhettä koskevissa pykälissä (MK 8:2 ja HL 8:52) pykälätekstin osalta maakaaren säännös taas vaikuttaa laueammalta kuin hallintolain, mutta esitöissä maakaaren osuus on kuitenkin tiukempi kuin hallintolain. Esitys maakaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi on annettu vuonna 1994 (HE 120/1994). Hallintolakia koskeva esitys on annettu vuonna 2002 (HE 72/2002) ja tässä nousee esiin pitkä ajallinen ero noiden kahden esityksen välillä. Kummassakaan esityksessä ei ole otettu huomioon automaattista päätöksentekoa ja mahdollisia virhetilanteita, jotka johtuvat tietojärjestelmästä. Tekninen virhe on kylläkin tunnistettu etenkin maakaaren säännöksessä. Automaattinen päätöksenteko ja sitä edeltänyt mahdollinen virhetilanne on kuitenkin jäänyt vielä noista valmistelutöistä puuttumaan.

Maakaari on säädetty aikana, jolloin kirjaamisasioiden prosessilakina ei ollut hallintolaki ja on kenties nähty, että kirjaamisessa tulee olla omat tarkat säännökset virheen korjaamiselle. Mikäli maakaari säädettäisiin tänä päivänä, voitaisiin kenties ottaa huomioon hallintolain virheiden korjaamia koskevat säännökset ja tukeutua niihin nykyistä enemmän. Tänä päivänä muutoksia tehtäessä tulisi huomioida myös tietojärjestelmien kehitys ja vaikutus kirjaamisasioissa, kuten muissakin hallintoasioissa. Maakaaren tiukemman muotoilun perusteena onkin oletettavasti se, että prosessilakia ei ole tuolloin ollut. On haluttu ja nähty tarpeelliseksi säädellä korjaamisasioista tiukasti, koska muihin lakeihin ei ole ollut mahdollista tukeutua. Kun hallintolaki on tullut prosessilaksi kirjaamisasioihin, on päällekkäisyyttä ilmaantunut ja erityislaki syrjäyttää yleislain. Hallintolaki voisi kenties tulevaisuudessa ohjata erityislakien sisältöä varsinkin korjaamisasioiden osalta, koska hallinnossa korjaamia tultaneen tekemään ja automaattiratkaisut yleistyvät vuosien edetessä. Vaihtoehtoisena ratkaisuna voitaneen pohtia mahdollisuutta, että hallintolakia täydennettäisiin korjaamisasioiden osalta ja erityislaeista (kuten maakaari) otettaisiin korjaamisasioita koskevat luvut pois ja ne hoidettaisiin viittauksella hallintolakiin?

Vastaukset tutkimuskysymyksiin:

- 1) **Ovatko automaattipäätökset luotettavia?** Kyllä ovat, huolellisesti määriteltyinä ja toteutettuina. Ainakin kirjaamisasioissa automaattiset ratkaisut ovat huolellisesti valmisteltuja ja testattuja, joten näiden osalta ei pitäisi tulla määrittelyllisesti ongelmia. Toki ohjelmistovirheen mahdollisuus on aina olemassa, mutta tarkka ja suunnitelmallinen testaus ja järjestelmän seuranta pienentävät riskiä tällaisen ilmentymisestä tuotantoon. Automaattisten ratkaisujen yleistyminen julkisessa hallinnossa laajentaa tietojärjestelmätestauksen ja määrittelyn vastuuta viranomaisille.

- 2) **Mikäli automaattisesti tehdyssä päätöksessä on jokin virhe, voiko sen korjata?** Olisi oikeusvaltion periaatteiden vastaista vastata tähän kysymykseen kielteisesti, joten ainoa oikea vastaus on kyllä, virheellisen päätöksen voi korjata. Tutkimuksessa on nostettu esiin nykyisen lainsäädännön puutteita näiden uusien automaattiratkaisujen korjaamiskäsittelyn osalta. Nämä puutteet vaativat joko todelta joustavaa ja rohkeaa tulkintaa korjaamisviranomaiselta, mutta olisi kaikkien osapuolien kannalta parempi päivittää säännökset vastaamaan tätä päivää.

- 3) **Millaisia lainsäädännöllisiä ja muita toimenpiteitä tällöin tarvitaan ja kuka niistä on vastuussa?** Kaikkeen edellä esiin tulleeseen viitaten tutkimuksessa todetaan, että lainsäädäntö nykyisellään tavallaan taipuu virheiden korjaamiseen eli lainsäädännöllisiä toimia ei kenties aivan heti tarvita. Tämä tosin vaatii viranomaisilta uskallusta soveltaa olemassa olevia pykäläiä automaattisten ratkaisujen korjaamiseen. Selkeyden vuoksi olisi suotavaa säätää automaattista ratkaisua koskevan virheen korjaamista koskeva pykälä(t). Viranomainen, joka vastaa rekisteristä ja hallintopäätöksestä, on vastuullinen järjestelmän oikeasta toiminnasta ja on näin ollen vastuussa sen tuottamista päätöksistä. Tämä johtaa myös siihen lopputulokseen, että viranomaisen tulee korjata järjestelmän automaattiratkaisuista seuranneet virhetilanteet. Seuraavaksi esitetään loppupäätelmät nykytilanteesta ja tulevaisuudesta.

Kaikki edellä kerrottu huomioon ottaen tutkimustuloksena siis on, että hallintolaki ja sen 51 § (joka tällä hetkellä toimii teknisen virheen korjaamisen perusteena) kaipaa vahvistusta eli täydennystä. Tulevaisuudessa automaattiratkaisut tullevat lisääntymään muillakin hallinnonaloilla, ja tämän vuoksi tutkimuksessa ehdotetaan uutta, 51 a pykälää, joka koskisi pelkästään tietojärjestelmän avulla suoritetun automaattisen asian tutkimisen ja ratkaisun perusteella tapahtuneen virheen korjaamista. Samaa korjaamista koskeva pykälä tulisi sisällyttää myös erityislakeihin, kuten käsittelyssä olleeseen maakaareen. Näin ollen myös maakaareen tulisi oma pykälänsä automaattisten ratkaisujen osalta, koska teknisen virheen korjaaminen on omiaan nykyisellään perinteisen menettelyn osalta. Jos automaattiratkaisussa päädytään ohjelmointivirheen vuoksi virheelliseen lopputulokseen, tulisi viranomaisella olla mahdollisuus tällaisen virheen korjaamiseen. Vaihtoehtoisesti korjaamisasioiden sääntelystä erityislaissa (maakaari) tulisi luopua ja hoitaa asia viittaussella hallintolakiin.

Automaattiratkaisujen korjaamisia ei tule sisällyttää olemassa oleviin pykäliin, vaan säätää niille täysin oman pykälänsä. Tämä sen vuoksi, että näillä ratkaisuilla on kuitenkin täysin oma maailmansa ICT-oikeuden parissa ja asianosaisen kuulemisen ja suostumuksen osalta näitä pykäläiä tulee harkita tarkoin. Korostettakoon vielä tietojärjestelmien tekemien ratkaisuiden erityisyyttä, missä määrittely ja ratkaisu tietynlaiset ehdot täyttävälle hakemukselle annetaan etukäteen. Tämänkin seikan vuoksi tulee näiden virheiden korjaamisen olla erikseen säänneltyä. Näissä tilanteissa on harkittava myös kuulemisen ja suostumuksen tarpeellisuutta (hallinnon periaatteiden vastaisesti), mikäli virhe johtuu tietojärjestelmävirheestä ja joku on saanut tämän vuoksi perusteetonta etua, olkoonkin että tämä olisi asianosainen kenties pitänyt itse tietää tai huomata. Vaikka oikeusvaltiossa asianosaisilla on oikeus luottaa tehtyyn päätökseen, automaattiset päätökset ovat oma erityisryhmänsä, joihin joudutaan miettimään uudenlaista lähestymistapaa. Kuulemisen ja suostumuksen tarpeellisuuden harkinta ovat oikeastaan jo ihan oma tutkimuksensa, mutta nostetaan niihin liittyvää problematiikkaa tässäkin esille.

On huomioitava myös hallinnon asiakas eli asianosainen, ja tälle korjaamisesta aiheutuva haitta ja mahdolliset toimet, mitä tämä on jo päätökseen luottaen tehnyt. Voiko ajatella,

että korjaamisen tulisi tapahtua hyvinkin lyhyessä ajassa ja vain, jos asianosaiselle ei tulisi tämän vuoksi kohtuutonta vahinkoa? Toki onhan esimerkiksi lainan myöntäminen väärin perustein melkoinen riski myös luottolaitokselle, mutta jos laina on myönnetty luottaen väärään rekisterimerkintään, luottolaitoksella lienee mahdollisuus toimia omien sääntelyidensä puitteissa ja periä laina takaisin aiottua nopeammin. Tämä ei kuitenkaan poista viranomaisen mahdollisuutta - ja sanotaanko velvollisuutta - korjata virheellinen ratkaisu. Lyhyt korjaamisaika suojaisi perusteltuja odotuksia hallinnon toiminnassa ja mikäli järjestelmässä olisi ohjelmointivirhe, on kaikkien etu ja osa hyvää hallintoa, että tällainen havaitaan ja korjataan mahdollisimman pian tuotantoon viennin jälkeen. Olisiko hyväksyvän ratkaisun lainvoimaiseksi merkitsemisessä myös kirjaamisasioissa hyvä odottaa 30 päivän aika?

Automaattiset ratkaisut korostavat viranomaisen vastuuta samalla, kun ne nostavat tietojärjestelmien laadun laadunvarmistuksineen aivan uudelle tasolle. Hallintoa ohjaavista periaatteista on nostettava yhdenvertaisuus esille; tietojärjestelmästä johtuvasta virheestä saatu etu voi asettaa jonkun parempaan asemaan kuin toisen, joka tekee saman asian tietojärjestelmässä olleen virheen korjaamisen jälkeen, tai ennen virheen syntymistä. Ja sama myös haittaa kärsivän osapuolen taholta; toinen joutuu huonompaan asemaan kuin toinen, ja tämä sotii yhdenvertaisuutta vastaan. Toki hallinnossa on tänä päivänäkin päätöksiä, joissa on tapahtunut virhe toisen tahon saadessa etua kun toinen ei saa, mutta automaattisten ratkaisujen aikana näiden mahdollisuudet voivat kasvaa tai ainakin muuttua luonteeltaan erilaisiksi. Tai vaihtoehtoisesti virheellisiä päätöksiä voi syntyä suuria määriä, jos järjestelmä toistaa virhettä useita kertoja, ennen kuin se huomataan.

Kun asianosaisia voi olla useita (vaikka hakijana olisi vain yksi henkilö), tulee ottaa huomioon jokainen taho kuulemista ja suostumusta pohdittaessa. Kiinnitysasioissa on usein pantinsaajana pankki, jolloin myös tähän tahon suostumus korjaamiselle tulee saada. Kuten elävissäkin elämässä on tapahtunut, voi kiinnitys mennä esimerkiksi virheelliselle määräsalle ja tuolloin suostumus pantinsaajalta on saatava, jotta korjaaminen voidaan tehdä. On myös mahdollista, että kiinnityksen purkamistilanteissa kantatilan tai määräsallan omistajaa voidaan joutua kuulemaan tai jopa pyytämään suostumus. Tämäkin tulee

ottaa huomioon, koska kiinnityksien purkamiset ovat tulossa sähköiseen kiinnitysjärjestelmään ensi vuonna ja automaattiratkaisut ovat näidenkin asioiden tavoite.

Pelkästään hakijan tilanteen selvittäminen ei siis riitä, vaan on otettava huomioon jokainen taho, joka voi kärsiä vahinkoa korjaamisen vuoksi ja tämän vuoksi taustaa on selvitettävä joskus laajastikin, ennen kuin korjaamiseen voidaan ryhtyä. Järjestelmä ei tätä tulkintaa voi tehdä, vaan se tulee tapahtua manuaalisesti kirjaamisviranomaisen toimesta. Niinkin pienellä asialla, kuin kiinnityksien automaattisella ratkaisulla voi olla laajemmat seuraukset virhetilanteissa, kuin mitä kenties osataan tänä päivänä edes ajatella. Luovutustilanteissa täytyy huomioida mahdolliset edelliset omistajat ja joissakin tapauksissa kenties jopa heidän luotonantajansa. Suostumus- ja kuulemistapauksissa on harkittava todella tarkkaan ja perusteellisesti, mitä tahoja kussakin tapauksessa on tarpeellista kuulla. Kuolinpesien tapauksissa asianosaisia voi olla kymmeniä ja heidät kaikki tulee tilanteen vaatiessa huomioida.

Kuulemisen ja suostumuksen tarpeen osalta korjaamisessa voitaneen myös herätellä ajatusta, että tietojärjestelmästä johtuneesta virheestä koitunut virheellinen päätös voitaisiin korjata näitä toteuttamatta viranomaisen toimesta. Aloitteellinen voisi olla hakija, viranomainen itse tai muu asianosainen. Eli perusteltaisiin korjaamista alkutilanteen palauttamisella, ja toimen uudelleen tekemisellä siten, kuten sen olisi oikeasti pitänyt mennä. Näin ollen lopputulos olisi oikea, mutta mahdollisesti perusteetonta etua saanut taho joutuisi kärsimään. Tässä tulisi kuitenkin ottaa huomioon, että tätä etua ei alun perinkään pitänyt tulla, joten se puoltaisi korjaamista vaikka suostumusta ei saataisi tarvittavilta tahoilta. Toisaalta taas vahinkoa kärsinyt osapuoli saisi korjauksen johdosta vahingon takaisin, eli tilanne palautettaisiin normaaliksi, kuten se oli ennen virheellistä päätöstä. Kuinka sitten korvaukset, mikäli virheellisen päätöksen korjaaminen ei palauttaisi tilannetta? Tulisiko näissä tilanteissa valtion ankara vastuu kyseeseen? Tämäkin on oma kysymyksensä, johon ei tässä tutkimuksessa voi pureutua.

Automaattisten ratkaisujen tuleminen hallintoon aiheuttaa hieman pohdittavaa. Nykyisen lainsäädännön taipuminen uudenlaisiin tilanteisiin ei ole täysin yksiselitteistä, ja samalla tulee turvata niin hyvä hallinto kuin asianosaisten luottamus viranomaisten päätöksiin.

Mikäli asianosaisen suostumus virheen korjaamiseen tarvittaisiin, tämä vaarantaisi omalla tavallaan hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuutta. Jos joku pääsisi hyötymään virheellisestä järjestelmästä ja toinen ei, tämä olisi hallinnon kannalta hyvin epäedullinen tilanne. Kuitenkin luottamuksensuoja hallinnon päätöksiin tulee ottaa huomioon ja harkita sitä tarkasti. Suostumus ei välttämättä olisi ehdoton edellytys ohjelmointivirheen vuoksi tehtävään ratkaisun korjaamiseen, mutta kuulemisen mahdollisuudesta ei kenties tulisi luopua. On kaikkien etu, että asianosainen saa tilaisuuden tulla kuulluksi ja mikäli kuulemisessa nousisi esiin seikkoja, että korjaamista ei välttämättä tarvitse tehdä (esimerkiksi lopputuloksen muuttumattomuus jonkin ratkaisun jälkeen ilmenneen seikan vuoksi), voitaisiin tällöin korjaamisasia kenties jättää tutkimatta. Tämä on kuitenkin oma, sen verran laaja kysymyksensä, mitä tulee pohtia tarkoin, eikä siihen ole tässä tutkimuksessa mahdollisuutta. Mikäli kuuleminen ja suostumuksen pyytäminen pysyisivät muuttumattomina, mikä on myös oikeusturvaa ajatellen perusteltavissa, tulisi huomioida mahdolliset virhetilanteista johtuvat menetykset ulkopuolisille tahoille.

Näistäkin asioista on tämän hetken säännösten mukaan mahdollista valittaa muutoksenhakua käyttämällä, joten menettelyssä ei sinällään ole vaaraa yksilön oikeusturvalle. Tulisiko muutoksenhaun tällaisten päätösten korjaamisessa kenties olla rajattua? Kun viranomainen korjaa tietojärjestelmävirheestä johtuvaa päätöstä, onko tuolloin tästä päätöksestä valittaminen sallittua? Koska korjaamisella palautetaan oikea tilanne, olisi erikoista että sen voisi estää valittamalla, mutta onko tämä oikeusturvan kannalta hyväksyttävää? Kenties se olisi, huomioiden automaattisten päätösten erikoisempi asema verrattuna manuaalisessa käsittelyssä tehtyihin päätöksiin. Toisaalta taas muutoksenhaun säilyttäminen ennallaankin on perusteltua. Miten valitusoikeutta sitten rajattaisiin; valitusluvalla vai jontekin muutoin? Tähän ei pystytä tässä tutkimuksessa ottamaan kantaa.

On vielä hyvä nostaa esille eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 945/2016 maksuhäiriömerkinnöistä ja luottotietoyhtiöiden valvonnasta. Vaikka kyseessä onkin eri toiminta-alueen tapaus, tässäkin on kyseessä tietojärjestelmävirheestä johtuva vakava seuraus. Oikeusasiamiehen lausunto: ”*Käytössä olevasta tuomioistuinten asianhallintajärjestelmästä (Tuomas) johtuu, että oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 §:n mukaista suppeaa haastehake-*

musta käyttäen vireille saatetun velkomusasian suoritusuomio johtaa aina maksuhäiriömerkintään eli myös ne asiat, joissa kanteeseen on vastattu ja asia on riitauttamisen vuoksi käsitelty laajana riita-asiana, johtavat maksuhäiriömerkintään. Näissä tapauksissa, joissa maksuvelvollisuus on perustellusti riitautettu siten, että sillä voi olla vaikutusta asiaan, merkintä ei käsitykseni mukaan täytä maksuhäiriömerkinnän tekemisen perusteena olevaa edellytystä siitä, että merkinnän on osoitettava rekisteröitävän maksukyvyttömyyttä tai maksuhaluttomuutta. Katson, että oikeusministeriön hallinnassa olevasta tietojärjestelmästä ei tulisi luovuttaa tällaisia luottotietolain ja henkilötietolain vastaisia tietoja luottotietoyhtiöille. Käsitykseni mukaan velallisten oikeusturvan toteutumiseksi on tärkeää, että tietojärjestelmän puutteellisesta toiminnasta johtuneet virheelliset merkinnät poistetaan luottotietorekistereistä ja vastaisuudessa estetään tällaisten tietojen luovutus luottotietoyhtiöille.” Oikeusasiamies katsoo, että järjestelmävirhe on vakava ja se tulisi korjata jo ennen uuden tietojärjestelmän käyttöönottoa, koska vaikutukset velallisen suuntaan ovat näissä tapauksissa vakavat. Tapauksessa nousee esiin tietojärjestelmien virheiden seurauksien vakavuus, eikä niiden tiedossa oleminen oikeuta olemaan niitä korjaamatta. Mikäli yksilöille tai yhteisöille aiheutuu vakavia seurauksia viranomaisen järjestelmissä olevista virheistä, ne tulee korjata viipymättä. Tutkimuksen kohteen eli automaattisten ratkaisuiden korjaamisen kannalta asia voidaan nähdä seuraavasti: virheiden seurauksena korjattavat päätökset tulee korjata viipymättä eli korjaamisasia vireille ja asia ratkaistaan heti kun sen on mahdollista. Tällöin kenties asianosaisten suostumus ja kuuleminen ovat sivussa?

Kyseessä on pro gradu-tutkielma eikä tässä voida paneutua syvällisemmin uusien pykälien säätämiseen tai menettelyyn niitä säädettäessä. On kuitenkin tärkeää nostaa esiin niiden tarpeellisuus ja se, että mahdollisia uusia säännöksiä laadittaessa asianosaisten oikeusturva on otettava huomioon, viranomaisen vastuullisuutta tietojärjestelmän toimivuudesta unohtamatta. Kuten aina, on näissä asioissa useita puolia ja myös empiirinen tutkimus aiheesta olisi paikallaan. Kirjaamisasioiden osalta tutkimuksen ajankohta on vasta tulevaisuudessa, koska olemme eläneet automaattiratkaisujen maailmassa vasta hyvin vähän aikaa, noin seitsemän kuukautta.

Suomessa ollaan uuden edessä kirjaamisasioiden automaattiratkaisujen osalta, kun esimerkiksi kiinteistönsä voi myydä ilman kaupanvahvistajaa ja lainhuudon voi saada ilman inhimillistä otetta asian käsittelyssä ja ratkaisussa. Näitä tilanteita varten on oltava keinot korjata virheelliset ratkaisut, eikä nyt tarkoiteta sitä, että myyjä myy kiinteistönsä liian halvalla tai väärälle ostajalle; tällaiset virheet eivät luonnollisesti ole kirjaamisviranomaisen vastuulla tai korjattavissa. Automaattiset ratkaisut kirjaamisasioissa ovat merkittävä apu Maanmittauslaitokselle, mutta tuovat myös mukanaan suuren vastuun. Kun automaattiset ratkaisut yleistyvät, tarvitaan selvät säännökset niissä mahdollisesti esiintyvien virheiden korjaamiseksi. On hyvin epätodennäköistä, että tällaisia virheitä ylipäätään ilmenee, mutta se ei ole tae sille etteikö näin voisi käydä. Nykyisellään lainsäädäntö ei aukottomasti tue automaattisissa ratkaisuissa tapahtuneiden virheiden korjaamista.