

JUHLAJULKAISU

SIMO ZITTING

1915 · 14/2 · 1985

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1985. Vammalan Kirjapaino Oy.

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-076-X

ISBN 978-951-855-870-8 (PDF)

Kirjaaminen ja atk

1. Pohjoismaissa on jo toistakymmentä vuotta ollut vireillä kirjaamisrekisterien siirtäminen atk:lla pidettäväksi. Kehityksen lähtökohtana on kaikissa maissa ollut laajentunut kirjaamistietojen tarve ja mahdollisuus päästä atk:n avulla merkittäviin säästöihin työvoiman käytössä. Pisimmälle kehityksessä on ehtinyt Ruotsi.

Ruotsissa ilmestyi vuonna 1969 komiteanmietintö »ADB inom inskrivningsväsendet»¹ ja sen jälkeen valtiopäivillä tehtiin vuonna 1970 periaatepäätös keskitetyn atk:lla pidettävän kirjaamisrekisterin luomisesta. 1973 säädettiin laki atk:lla pidettävästä kirjaamisrekisteristä (Lag 1973: 98 om inskrivningsregister). Kirjaamisrekisteriä on sen jälkeen siirretty atk:lle suunnitelmallisesti ja uudistus on arvioitu toteutetuksi 1990-luvun jälkipuoliskolla. Tällä hetkellä tilanne on se, että atk-pohjainen kirjaamisrekisteri on otettu käyttöön 25:ssä maan noin 90:stä tuomiokunnasta ja noin 1,2 miljoonaa maan noin 3,5 miljoonasta kiinteistöstä kuuluu järjestelmän piiriin.²

Norjassa atk-pohjaiseen kiinteistökirjaan siirtymistä edellyttävä suunnittelutyö käynnistettiin 1975 ja 1978 otettiin atk-pohjainen kiinteistökirja koekäyttöön Oslon lähistöllä sijaitsevassa Strømmenin tuomiokunnassa, jonka alueella on noin 15.900 kiinteistöä. Koko Strømmenin kiinteistökirja on nyttemmin siirretty atk:lle ja kokeilusta työvoiman säästön ja kirjaamisasioiden käsittelyajan lyhenemisen muodossa saadut myönteiset kokemukset antavat aiheen odottaa, että järjestelmää ryhdytään toteuttamaan myös Norjan muissa tuomiokunnissa. Tätä onkin kokeilun johtoryhmä ehdottanut Norjan oikeusministeriölle vuoden 1984 alussa jättämässään raportissa.³

Tanskassa kiinteistökirjaa pidetään vielä kauttaaltaan manuaalisesti ja manuaalista menettelyä on viime vuosina pyritty eri tavoin rationali-

¹ SOU 1969: 9. Stockholm 1969.

² Rapport till den nordiske konferensen i Oslo om ADB inom rättsväsendet, den 12 och 13 mars 1984. Justitiedepartementet 29. 2. 1984. s. 44.

³ Den elektroniske grunnbok. Rapport fra prøveprosjektet ved Strømmen sorenskriverembete. Justisdepartementet, kontoret for administrativ utvikling. Januar 1984.

soimaan. Sen vuoksi Tanskassa ei pidetä kiinteistökirjan atk:lle siirtämistä suinkaan itsestään selvästi edullisena ratkaisuna. Tanskalaisia on arveluttanut ennenkaikkea atk:lle siirrettävän datamateriaalin määrä, jota kuvataan kolossaaliseksi. Oikeusministeriö on asettanut joitakin vuosia sitten työryhmän tutkimaan asiaa. Tätä kirjoitettaessa työryhmän mietintöä ei ole vielä ilmestynyt.⁴

Suomessa valtiovarainministeriö asetti 20. 11. 1968 toimikunnan jonka tehtäväksi annettiin, ottaen huomioon pidettävien kiinteistörekisterien kehittäminen automaattista tietojenkäsittelyä hyväksi käyttäen ja niiden integroiminen valtionhallinnon muihin rekisterijärjestelmiin, a) laatia ehdotus kiinteistöjä koskevien tietojen sekä niiden kokoamisen ja jakelun koordinoinnista sekä b) suunnitella kiinteistöjen rekisteröinnissä käytettävää yhtenäistä tunnusjärjestelmää. Toimikunta, kiinteistötietorekisteritoimikunta, ehdotti vuonna 1972 jättämässään mietinnössä sellaisen atk:lle rakentuvan kiinteistötietopankin perustamista, johon koottaisiin tietoa kiinteistöistä (maarekisterin ja tonttikirjan sisältämät tiedot), kiinteistöihin kohdistuvista oikeuksista (lainhuudatus- ja kiinnitysrekistereiden tiedot) ja sellaisista kiinteistöä koskevista seikoista, joilla on merkitystä maakäytön suunnittelun (kaavoituksen) kannalta. Ehdotuksen mukaan kunkin hallinnonhaaran tuli kerätä sille ominaista tietoa ja tietojen tuli olla keskitetysti käyttäjien saatavissa.⁵

Kiinteistötietorekisteritoimikunnan ehdotukset ovat olleet pohjana suunniteltaessa ja toteutettaessa sen jälkeen eri hallinnonhaarojen piirissä kiinteistötietojen atk:lle siirtämistä. Maanmittaushallituksessa käynnistettiin kiinteistörekisterijärjestelmää koskeva yleissuunnittelu 1972 ja yleissuunnitelma valmistui 1977. Samanaikaisesti maanmittaushallitus käynnisti maarekisteritietojen atk:lle siirtämistä koskevan kokeilun ja myös tonttikirjatietojen atk:lle siirtäminen aloitettiin eräissä kaupungeissa. Maa- ja metsätalousministeriön vuonna 1981 asettaman työryhmän ehdotus kiinteistörekisterilaiksi valmistui syksyllä 1982.⁶ Tavoitteena on ehdotuksessa pidetty sitä, että kiinteistörekisterit siirretään vähitellen atk:lle koko maassa. Hallituksen esitys kiinteistörekisterilaiksi on annettu eduskunnalle 18. 1. 1985.

Oikeusministeriön 1971 asettaman oikeushallinnon atk-toimikunnan I mietinnössä vuodelta 1973⁷ kannatettiin nykyisten maarekisteri-

⁴ Justis-Data '84. Situationsrapport fra Danmark 28. 2. 1984. Justisministeriet.

⁵ Kiinteistötietorekisteritoimikunnan mietintö. Kom. 1972: A 14. Helsinki 1972.

⁶ Kiinteistörekisterityöryhmän mietintö. I. Helsinki 1982. II. Helsinki 1983. Maa- ja metsätalousministeriö.

⁷ Oikeushallinnon informaatiojärjestelmän kehittämissuunnitelma. Oikeushallinnon ATK-toimikunnan I mietintö. Kom. 1973: 88. Helsinki 1973. s. 293–300, erit. s. 299.

tonttikirja- ja kirjaamistoimintojen automatisointia kiinteistötietorekisteritoimikunnan esittämien periaatteiden mukaisesti. Tämän jälkeen oikeusministeriössä käynnistettiin kirjaamistietojen atk:lle siirtämistä koskeva suunnittelu ja yleissuunnitelma valmistui 1977.⁸ Valtiovarainministeriö asetti 8. 10. 1979 kiinteistötietojärjestelmän projektiorganisaation, johon kuului edustajia oikeusministeriöstä, sisäasiainministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, maanmittaushallituksesta, kunnallisista keskusjärjestöistä ja valtion ja kuntien atk-yksiköistä. Tämä organisaatio käynnisti mm. kirjaamisrekisterien (lainhuuto- ja kiinnitysrekisterit) atk:lle siirtämistä koskevan kokeilutoiminnan Uudenmaan läänissä. Toiminta aloitettiin Hyvinkään tuomiokunnasta. Edellä mainittu yleissuunnitelma on ollut pohjana kokeilutoiminnassa. Toimintaa on jatkettu Uudenmaan läänissä sitä mukaa kuin asianomaisen tuomioistuimen alueella olevien kiinteistörekistereiden atk:lle siirtäminen on edistynyt.

Vuonna 1981 oikeusministeriö asetti työryhmän selvittämään atk-pohjaisen kirjaamisrekisterin käyttöönoton edellyttämää lainsäädäntöä. Työryhmän ehdotus nykyisten lainhuudatus- ja kiinnitysrekistereiden muuttamisesta yhtenäiseksi atk-pohjaiseksi rekisteriksi ilmestyi 1983⁹. Sen jälkeen ehdotuksen pohjalta on 1984 laadittu ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä.¹⁰ Ehdotus on tätä kirjoitettaessa laintarkastuskunnassa lausunnolla.

Rinnan viimeksi mainitun ehdotuksen laatimisen kanssa on käynnistetty myös kirjaamista koskevien aineellisoikeudellisten säännösten uudistamistyö. Asia ei ole Suomessa uusi. Yhtenäisen kiinteistökirjajärjestelmän aikaansaaminen on ollut esillä jo 1880- ja 1890-lukujen taitteessa,¹¹ 1920-luvun lopulla¹² ja viimeksi 1950–1960-luvuilla,¹³ mut-

⁸ Kirjaamisjärjestelmä. Yleissuunnitelma. Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto, tietojärjestelmän kehittämisyksikkö. Hämeenlinna 1977.

⁹ Ehdotus laiksi kiinteistöoikeuksien kirjaamisrekisteristä. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1983. Helsinki 1983.

¹⁰ Ehdotus laiksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä. Lainhuudatus- ja kiinnityslainsäädäntötoimikunta. Helsinki 1984.

¹¹ Förslag till lag angående ny lydelse af särskilda rum i ärfda-, jorda- och rättgångsbalken och till andra dermed sammanhängande författningar jämte motiv. Lag.ber. 1892: 2. Helsingfors 1892., johon sisältynyt ehdotus puolestaan perustui ns. periaatteiden komitean aloitteeseen (Niistä periaatteista, joita oli noudattaminen Maanmittaus-, jako- ja verotusasioita koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa. Helsingissä 1887.).

¹² Ehdotukset laiksi sukunastusoikeuden lakkauttamisesta, laiksi lainhuudatuksesta ja maansaannon moittimisajasta, laiksi lunastustarjouksellisuuden lakkauttamisesta ja laiksi maakaaren 11 luvun 2 §:n muuttamisesta perusteluineen. Lvk. 1927: 1. Helsinki 1927 s. 7. Ks. myös Ehdotus kiinteistökiinnityslainsäädäntöä uudistettaessa. Lvk. 1930: 20. Helsinki 1930.

¹³ Vuonna 1954 asetettiin kirjaamislakikomitea, jonka toimeksiantoa laajennettiin

ta nuo aikaisemmat suunnitelmat eivät ole eri syistä johtaneet yhtenäisen kiinteistökirjajärjestelmän syntymiseen. Oikeusministeriö on toukokuussa 1983 asettanut toimikunnan selvittämään lainhuudatus- ja kiinnityslainsäädännön aineellisoikeudellisten ja menettelysäännösten uudistamistarvetta sekä tekemään tarpeellisiksi katsomansa säädöshdotukset. Toimikunnan työ jatkuu.

Kaavoituksessa ja muussa maakäytön suunnittelussa tarpeellisten tietojen tallentamista erityiseen suunnittelurekisteriin koskeva suunnittelutyö on ollut sisäasiainministeriön ja sittemmin ympäristöministeriön vastuulla. Myös eräät kaupungit ovat oma-aloitteisesti ryhtyneet toimenpiteisiin tämän kaltaisten atk-pohjaisten rekistereiden luomiseksi.

Tämän eri hallinnonhaaroja koskevan suunnittelu- ja kokeilutoiminnan pohjalta valtioneuvosto on 2. 2. 1984 tehnyt periaatepäätöksen kiinteistötietojärjestelmän toteuttamisesta. Päätöksen mukaan muodostetaan yhtenäinen kiinteistötietojärjestelmä, johon kuuluvat osajärjestelminä maanmittaushallituksen kiinteistöosa (maarekisteri- ja tonttikirjatiedot), oikeusministeriön kirjaamisosa (lainhuutorekisteri- ja kiinnitysrekisteritiedot) ja ympäristöministeriön suunnitelmaosa (asema- ja rakennuskaavatiedot, rakennuskieltotiedot ja eräät muut maankäyttöä koskevat tiedot). Lisäksi järjestelmään voidaan liittää kunnallishallintoa koskevia osia. Kustakin osajärjestelmästä vastaa asianomainen hallinnonhaara. Tavoitteena on, että järjestelmä on toteutettu koko maan kattavana vuoteen 1995 mennessä.

2. Atk-pohjaisen lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tai vaihtoehtoisesti kirjaamisrekisterin luomiseen liittyy eräitä uusia ongelmia, jotka ovat varsin suuressa määrin siitä riippumattomia, millaisia aineellisoikeudellisia säännöksiä kirjaamisesta ja sen oikeusvaikutuksista on voimassa. Ongelmat ovat siten varsin pitkälle yhteisiä mm. eri Pohjoismaissa. Osaksi kysymys on siitä, millaisia vaatimuksia atk:n käyttöönotto asettaa kirjaamismenettelylle muutoksenhakumenettely mukaan luetuna, osaksi taas atk:n käytön aiheuttamista vastuukysymyksistä.

Kirjaamisen merkitystä on perinteisesti tarkasteltu *vaihdannan* näkökulmasta. Vaihdamman kannalta on pidetty tärkeänä, että kiinteistöjä koskevat oikeussuhteet tehdään julkisiksi kirjaamisen avulla ja että kiinteistökirjalle annetaan julkinen luotettavuus sekä positiivisessa (suojataan luottamusta siihen, että kiinteistökirjan osoittama oikeus on pätevä) että negatiivisessa (suojataan luottamusta siihen, että kiinteistöön ei kohdistu oikeutta, joka ei käy ilmi kiinteistökirjasta) merkityk-

1958. Komitea sai valmiiksi luonnokset kirjaamislainsäädännön (1963—1970), kirjaamisasetukseksi (1968) ja laiksi panttioikeudesta kiinteistöön (1962) lakitekstien osalta, mutta hajosi sen jälkeen antamatta mietintöä.

sessä. Tämän on katsottu puhtaaksi viljellyssä muodossa edellyttävän, että kirjaamiseen liitetään niin legitimatiovaikutus (ulkopuolinen oikeutetaan luottamaan siihen, että kirjoihinmerkitty oikeudenhaltija on kompetentti disponoimaan kiinteistöstä tietyssä suhteessa) kuin pätevyys- ja ekstinktiovaikutukset (väitemahdollisuudet kirjoihin merkityn oikeuden saannon osalta katkaistaan sekä sopijapuolten välisissä suhteissa että suhteissa kolmanteen mieheen, mm. oikeaan omistajaan, nähden). Lisäksi kirjaamiselle on haluttu antaa merkitystä kiinteistöön kohdistuvien oikeuksien keskinäisen etuoikeuden määrääjänä (kirjaamisen prioriteettivaikutus). Kirjaamisen merkitys vaihdannan näkökulmasta katsoen ilmenee siten ennenkaikkea niissä oikeusvaikutuksissa, joita kirjaamiseen on liitetty. Kirjaaminen on nähty välineenä järjestettäessä vaihdantaan osallistuvien henkilöiden keskinäisiä suhteita kiinteistöjen osalta.

Parin viime vuosikymmenen aikana on ruvettu kuitenkin kiinnittämään enenevässä määrin huomiota kirjaamisen puhtaasti *informatiiviseen* merkitykseen. Esim. lainhuudatuksen merkitys ei ole vain siihen liittyvässä (rajoitetussa) legitimatiovaikutuksessa (ks. esim. UL 4 luvun 26 §) tai pätevyys-, ekstinktio- ja prioriteettivaikutuksissa (ks. LhL 20 ja 21 §), vaan myös siinä informaatiossa, jonka se tarjoaa kiinteistön omistussuhteista sellaisillekin intressitahoille, joilla ei ole vaihdantaan pohjautuvaa intressiä saada näistä asioista tietoa. Merkittävä tällainen taho on julkisvalta orgaaneineen. Juuri julkisvallan eri orgaanien kuten verottajan tai kaavoittajan tarve saada nopeasti ja keskitetysti ajan tasalla olevaa tietoa kiinteistöistä ja niitä koskevista oikeussuhteista ja yhdistellä näitä tietoja muista lähteistä saatuihin tietoihin on ollut sekä Suomessa että muissa Pohjoismaissa tärkeä atk:n käyttöön ottoa edistänyt tekijä. Toisena merkittävänä tekijänä on ollut atk-tekniikan kehittyminen sille asteelle, että mainitut tarpeet saatetaan atk:n avulla ajanmittaan tyydyttää manuaalista menettelyä halvemmin, nopeammin ja varmemmin. Osaksi näistä lähtökohdista käsin selittyy se kiinteistö-tietojärjestelmän aikaansaamista koskeva julkisvallan intressi, joka on Suomessa vienyt kehitystä eteenpäin viimeisten kymmenen vuoden aikana. Mutta kiinteistötietojen atk:lle siirtämisellä on suuri merkitys myös yksityisen kansalaisen, esim. kiinteistön ostamista harkitsevan ja eri ostovaihtoehtoja tutkivan henkilön tiedontarpeen tyydyttämisen kannalta. Mahdollisuus saada olennaiset tiedot keskitetysti atk:lta säästää tiedontarvitsijan vaivannäköä ja kustannuksia ja antaa kerralla kokonaiskuvan kiinteistöstä ja siihen kohdistuvista oikeuksista.

Oikeusministeriön asettaman lainhuudatus- ja kiinnityslainsäädäntötoimikunnan 4. 4. 1984 valmistunut ehdotus laiksi atk-pohjaisesta

lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä,¹⁴ joka ehdotus puolestaan perustuu saman ministeriön asettaman kirjaamisrekisterityöryhmän 18. 2. 1983 ilmestyneeseen ehdotukseen,¹⁵ osoittaa havainnollisella tavalla viimeksi käsiteltyjen seikkojen merkityksen atk-pohjaisen lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin luomisen kannalta. Toimikunta ehdottaa, että perustettavaan yhtenäiseen lainhuuto- ja kirjaamisrekisteriin, jolla olisi oikeudellisesti suunnilleen sama merkitys kuin tähän astisilla lainhuuto- ja kiinnitysrekistereillä, liitettäisiin erityinen *saantorekisteri*, johon merkittäisiin kaupanvahvistajan ilmoitusten perusteella tietoja kiinteistöjen, niiden määräosien ja määräalojen saantojen luovutuksista mahdollisimman pian luovutuksen vahvistamisesta lukien ja sen jälkeen, kun maanmittauskonttori on ensin tarkastanut kaupanvahvistajan ilmoitukseen sisältyvien luovutuksen kohdetta koskevien tietojen paikkansapitävyyden (mm. ajan tasalla oleva rekisterinumero). Ehdotus on ilmaus pyrkimyksestä lisätä atk-pohjaisen lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin informatiivisuutta nykyisiin manuaalisiin rekistereihin verrattuna. Ehdotuksessa on lähdetty siitä, että merkinnällä saantorekisteriin ei olisi ainakaan tässä vaiheessa sellaisia oikeusvaikutuksia kuin lainhuudatuksella tai määräalan saannon kiinnittämisellä nykyään on.

Atk:n käyttöön otolla on vaikutusta myös *kirjaamisenettelyn* kannalta. Vaikutukset näkyvät kirjaamisenettelyn kaikissa vaiheissa, niin hakuvaiheessa kuin päätöksenteossa ja muutoksenhaussakin.

Sekä lainhuudon että kiinnityksen hakija joutuu nykyisin esittämään *hakemuksensa* tueksi koko joukon asiakirjoja. Tällaisia ovat esim. lainhuudon osalta saantokirja, selvitys aikaisemman omistajan omistusoikeudesta, LhL 10 §:n osoittamissa rajoissa selvitys luovutuksen kohteena olevasta kiinteistöstä, luovuttajan ja luovutuksensaajan virkatodistukset ja yhtiöiden osalta kaupparekisteriotteet ja muut asiaankuuluvat selvitykset, verotusarvotodistukset niissä tapauksissa, joissa ne tulevat kysymykseen ja mahdolliset valtakirjat.

Eräänä atk:n käyttöön oton etuna on pidetty sitä, että hakija vapautuu ainakin osaksi tällaisen selvityksen esittämisestä. Tämän tavoitteen saavuttaminen riippuu kuitenkin siitä, kyetäänkö ja missä määrin luomaan yhteyksiä atk-pohjaisen lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin sekä muiden atk-pohjaisten rekisterien kuten ensi vaiheessa kiinteistörekisterin (maarekisteri ja tonttikirja) ja sen jälkeen väestörekisterin, kaupparekisterin ja verohallinnon kiinteistörekisterin välille. Tämä on ollut eräänä tavoitteena meneillään olevassa uudistustyössä.

¹⁴ Ks. alav. 10 mainittu ehdotus.

¹⁵ Ks. alav. 9 mainittu ehdotus.

Atk:n käyttöön otolla on vaikutusta myös päätöksentekomenettelyyn kirjaamisasioissa. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että mitä vähemmän eri menettelyvaiheita päätöksentekoprosessiin kuuluu, sitä vähäisemmiksi käyvät potentiaaliset virhelähteet menettelyssä. Päätöksentekomenettelyn yksinkertaistamisella on siten merkitystä hakijan oikeusturvan kannalta. Mutta menettelyn yksinkertaistamisella on merkitystä myös kustannusten säästämisen kannalta. Mitä yksinkertaisemmaksi ja vähäivaiheisemmaksi menettely saadaan, sitä suurempiin säästöihin atk:n käyttöön otolla voidaan edellyttää päästävän erityisesti työvoimakustannuksissa. Oikeusturvanäkökohta ja pyrkimys työvoimakustannusten säästöön, jotka usein ovat ristiriidassa keskenään, puhuvat tässä tapauksessa kumpikin saman ratkaisumallin, päätöksentekomenettelyn yksinkertaistamisen puolesta.

Kaikissa niissä Pohjoismaissa, joissa kirjaamisasioiden käsittelyssä on siirrytty tai ollaan siirtymässä atk:n hyväksikäyttöön, on pyrkimyksenä asian käsittelyä ja päätöksentekoa koskevia malleja luotaessa ollut menettelyn yksinkertaistaminen menettelyvaiheita karsimalla. Norjalaisessa Strømmenin tuomiokunnan tuomarin virastossa saadut kokemukset osoittavat, että sikäläistä jo ennen atk:n käyttöön ottoa varsin yksinkertaista kirjaamismenettelyä voitiin atk:n avulla edelleen yksinkertaistaa jättämällä kokonaan pois mm. erillisen kirjaamisasioiden päiväkirjan pito ja tulostamalla aikaisemmin manuaalisesti laadittuja ilmoituksia ja todistuksia tietokoneella. Käsittelyajan lyhennettyä hakemusta kohti noin kolmanneksella (keskimääräisestä n. 30 minuutista n. 20 minuuttiin) voitiin sama hakemusmäärä käsitellä noin 25 % pienemmällä työvoimalla tai samalla työvoimalla käsitellä noin 35 % suurempi määrä hakemuksia.

Suomessa automaattiseen tietojenkäsittelyyn siirtymisen vaikutukset kirjaamisasioiden (lainhuudatus- ja kiinnitysasioiden) käsittelyyn ovat vielä suuremmat kuin Norjassa. Tämä käy ilmi vertailtaessa esim. nykyistä lainhuudatusasiain käsittelymenettelyä siihen menettelyyn, jota edellä mainittu lainhuudatus- ja kiinnityslainsäädäntötoimikunta ehdottaa noudatettavaksi.

Tyypillisen lainhuutohakemuksen käsittely tuomiokunnan arkistossa käsittää nykyisin seuraavat päävaiheet: 1) hakemuksen vastaanotto, 2) hakemusasiakirjojen tarkastus, 3) merkintä päiväkirjaan, 4) päätöksenteko ja pöytäkirjan laatiminen, 5) merkintä lainhuutorekisteriin, 6) merkintä myönnetystä lainhuudosta saantokirjaan ja lainhuudatusasiainpöytäkirjan otteen valmistaminen, 7) toimituskirjaleimaveron määrääminen ja pöytäkirjan otteen ja saantokirjan antaminen hakijalle, 8) säädettyjen ilmoitusten tekeminen myönnetystä lainhuudosta ja 9)

tilinpitoon liittyvien tehtävien suorittaminen. Atk:n käyttöönotto tulisi vaikuttamaan lähinnä työvaiheisiin 4, 5, 6 ja 8. Menettelyn päävaiheisiin kuuluisi edelleenkin 1) hakemuksen vastaanottaminen ja 2) hakemusasiakirjojen tarkastus. Kirjaamisasioissa pidettäisiin edelleenkin 3) päiväkirjaa, jonka avulla olisi mahdollista päästä käsiksi myönnettyihin lainhuutoihin ja niiden perusteena oleviin asiakirjoihin siinäkin tapauksessa, etteivät tietokoneet syystä tai toisesta ole toiminnassa. Mutta uutuutena tulisi olemaan 3 a) se, että hakemuksesta merkittäisiin samanaikaisesti yksilöintitiedot ja sisältötiedot atk-pohjaiseen lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin, josta näin ollen kävisi ilmi myös viireillä olevan lainhuutohakemus. Mitä 4) päätöksentekoon tulee tapahtuisi lainhuudon antaminen merkitsemällä asian ratkaisu suoraan rekisteriin, mikä korvaisi samalla 5) nykyisen erillisen merkinnän lainhuutorekisteriin. Mikäli hakemus jätetään tutkimatta tai kokonaan tai osaksi hylätään, siitä tehtäisiin hakemuksen kohdalle merkintä rekisteriin ja annettaisiin erillinen päätös. Pöytäkirjan pitämisestä kirjaamisasioissa luovuttaisiin kokonaan, mutta sensijaan käsittelyssä kertyneistä asiakirjoista muodostettaisiin asiakirjavihko, johon liitettäisiin myös ratkaisua koskeva tuloste tietokoneelta. Tarvittaessa asiakirjavihkoon tulisi liittää myös ratkaisun perustelut. Tämä on tarpeen hakijan kannalta myönteistenkin ratkaisujen osalta esim. silloin, kun hakijan lainhuuto perustuu pitkään ja monimutkaiseen saantoketjuun, joka ei helposti avaudu ulkopuoliselle tarkastelijalle pelkkien hakemusasiakirjojen pohjalta. Edellä kohdassa 6) tarkoitetut merkintä myönnetystä lainhuudosta saantokirjaan ja lainhuudatusasiainpöytäkirjan otteen valmistaminen korvautuisivat hakijalle myönteisen ratkaisun osalta toimituskirjaksi annettavalla todistuksella rekisteriin asian ratkaisusta tehdyistä merkinnöistä. Erillinen päätös annettaisiin hakijalle siinä tapauksessa, että hakemus on jätetty tutkimatta tai hylätty kokonaan tai osaksi. Säädetty ilmoitukset (kohta 8) saataisiin tulosteena tietokoneelta.

Siirtyminen atk-pohjaiseen kirjaamisen menettelyyn tuo myös *muutoksenhaun* osaksi uuteen valoon. Säännönmukaisena muutoksenhakekeinona esim. lainhuudatusasiassa annettuun päätökseen on valitus. Myös ylimääräiset muutoksenhakekeinot, lähinnä kantelu ja purku, tulevat muutoksenhakekeinoina kysymykseen. Mutta näiden keinojen rinnalla oikeuskäytännössä tunnetaan myös itseoikaisu ja oikaisu alioikeudessa ajettavasta kanteesta. Itseoikaisu on tullut kysymykseen, paitsi lasku- ja kirjoitusvirhetapauksissa, myös tapauksissa, joissa lainhuudon perusteena olevia asiakirjoja kuten virkatodistuksia tms. on niissä ilmenneiden kirjoitus- tms. virheiden johdosta oikaistu. Kannetta

olioikeudessa on edellytetty lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa oikaisuvaatimuksen lähtökohtana on väite, että hakijan materiaallinen oikeus on erilainen kuin hakemusta ratkaistaessa edellytettiin, tai joissa oikaisu vaikuttaisi kolmannen miehen oikeusasemaan.

Lainhuudon informatiivisen merkityksen kasvu, joka liittyy atk-pohjaisen kiinteistötietojärjestelmän luomiseen, luo kuitenkin paineita siihen suuntaan, että oikaisukeinona tulisi entistä useammin olla nopea ja kustannuksiltaan halpa oikaisu kirjaamisviranomaisen itsensä toimesta. Nämä paineet ovat osaksi vaikuttaneet mm. lainhuuto- ja kiinnityslainsäädäntötoimikunnan edellä käsiteltyyn lakiehdotukseen. Säännöksiä laadittaessa on lähdetty siitä, että muutoksenhakukeinoina esim. lainhuudatusasiassa annettuun ratkaisuun tulisivat edelleenkin olemaan valitus (LhL 19 §) ja ylimääräiset muutoksenhakukeinot. Uutta aikaisempaan nähden olisivat sensijaan säännökset kirjaamisvirheen korjaamisesta rekisteriviranomaisen toimesta. Korjaaminen voisi tapahtua joko itseoikaisuna ex officio tai oikaisuna hakemuksen perusteella.

Tarve pitää mm. julkisvallan eri organien informaatiolähteenä palveleva kirjaamisrekisteri mahdollisimman virheettömänä on johtanut kirjoitus- ja laskuvirheiden, teknisestä viasta aiheutuvien virheiden ja muiden näihin verrattavien virheiden ja puutteiden osalta ehdottamaan säännöstä, jossa rekisteriviranomaiselle asetetaan velvollisuus virheen korjaamiseen heti, kun se on havaittu. Edellytyksenä korjaamiselle olisi tällöin virheen ilmeisyys. Lisäksi edellytyksenä olisi, että rekisteriviranomaisen tiedossa olevalle asianosaiselle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi, jos korjaaminen voisi aiheuttaa asianomaiselle haittaa. Korjauksen tekemiseen ei vaadittaisi näissä tapauksissa asianosaisen suostumusta, vaan se voitaisiin suorittaa asianosaisen vastustuksestakin huolimatta. Vahinkoa kärsineelle asianosaiselle varattaisiin mahdollisuus korvauksen saantiin valtiolta.

Toisen virheiden joukon, jossa korjaaminen rekisteriviranomaisen toimesta tulisi ehdotuksen mukaan kysymykseen, muodostavat ne tapaukset, joissa kirjaamisasiassa tehty ratkaisu perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Tällöin rekisteriviranomaiselle annettaisiin tietyillä edellytyksillä valta poistaa virheellinen ratkaisu ja ratkaista asia uudelleen. Edellytyksenä olisi, että asianosaisia on kuultu ja että he ovat antaneet korjaamiseen suostumuksensa. Virheen korjaaminen ei näissä tapauksissa kuitenkaan olisi rekisteriviranomaisen ehdottomana velvollisuutena, vaan viranomaiselle jäisi harkintavaltaa sen suhteen, ryhtyykö hän näissä tapauksissa itse oikaisemaan päätöstään.

Ehdotettujen säännösten yksityiskohdista voidaan varmaan esittää erilaisia perusteltuja käsityksiä. Muutoksenhakumenettelyn kehittämisen yleissuunta näyttäisi kuitenkin olevan selvä. Tarve saada jatkuvasti ajan tasalla olevaa ja luotettavaa tietoa kiinteistöä koskevista oikeussuhteista on yhteiskunnassa kasvamassa. Tämä puolestaan pitää jatkuvasti yllä painetta itseoikaisun ja muun rekisteriviranomaisen omasta toimesta tapahtuvan korjaamisen suuntaan.

3. Atk:n käyttöön muissakin kuin nyt puheena olevissa yhteyksissä liittyvä yleinen ongelma on vastuukysymysten järjestäminen. Kirjaamisrekisterin osalta kysymys on siitä, kuka vastaa niistä vahingoista, joita kirjaamisrekisterin virhe saattaa aiheuttaa rekisterin tietoihin luottavalle tiedon käyttäjälle.

Kirjaamisrekisterin pidossa sattuneisiin virheisiin liittyvät korvauskysymykset on erotettava niistä korvausongelmista, joihin eri pohjoismaiden kiinteistökirjalainsäädännössä on otettu kantaa pyrittäessä vahvistamaan kiinteistökirjan positiivista julkista luotettavuutta. Esim. Tanskan Tinglysningslovia ilmenevän pääsäännön mukaan ei vilpittömässä mielessä olevaa luovutuksensaajaa vastaan, jonka saanto on kirjattu, voida kohdistaa väitettä luovuttajan kompetenssin puuttumisesta. Väite, jonka mukaan luovuttajan oma saantokirja on väärä tai väärennetty taikka aikaansaatu törkeää pakkoa käyttämällä tai että se on vajaavaltaisen antama, voidaan kuitenkin esittää myös vilpittömässä mielessä olevaa seuraajaa vastaan.¹⁶ Viimeksi mainittua suojataan tässä tapauksessa valtion varoista maksettavalla korvauksella. Tällä tavoin korvausjärjestelmä täydentää kiinteistökirjan positiivista julkista luotettavuutta.

Tästä ei kuitenkaan ole kysymys kirjaamisrekisterin pidossa sattuneen virheen aiheuttamissa korvaustilanteissa. Näissä tapauksissa kysymys on kirjaamisesta tai kirjoihin merkittyjen tietojen antamisesta tapahtuneen virheen seurauksista. Tällaisten virheellisyyksien esiintyminen on riippumaton siitä, perustuuko kiinteistökirjajärjestelmä julki-seen luotettavuuteen luottamuksen suojelun merkityksessä vaiko ei.

Silloin kun kirjaamisrekisteriä, tai, niinkuin meillä nykyisin on asianlaita, lainhuuto- ja kiinnitysrekistereitä pidetään manuaalisesti, kirjaamisessa esiintyvät virheet säännönmukaisesti johtuvat asianomaisten virkamiesten virheellisestä menettelystä tai laiminlyönnistä. Lähinnä tällaisia tilanteita silmällä pitäen on laadittu Ruotsin maakaa-ren 19 luvun 19 §. Sen 1 momentin mukaan sillä, joka kärsii vahinkoa

¹⁶ TL 27 § ja 31 §. *Zitting, Simo*: Näkökohtia pohjoismaisesta kehityksestä kirjaamis-oikeuden alalla. T.M. Kivimäki 1886: 5. 6. 1956. Juhlajulkaisu. SLY C-sarja n:o 4. Vammala 1956. s. 523 ss.

kirjaamisasian käsittelyssä tai päätöksenteossa taikka panttikirjan tahi muun kiinteistökirjan tai tonttioikeuskirjan perusteella annetun todistuksen antamisessa taikka kiinteistö- tai tonttioikeuskirjojen laatimisessa tai pidossa tapahtuneen virheen tai laiminlyönnin johdosta, on oikeus saada korvaus valtiolta. Tätä pääsääntöä on kuitenkin rajoitettu vahinkoa kärsineen omaa myötävaikutusta koskevalla säännöksellä. Sen mukaan, jos vahinkoa kärsinyt on itse myötävaikuttanut vahinkoon laiminlyömällä pätevältä syytä ryhtyä toimiin oikeutensa säilyttämiseksi tai muulla tavoin, tulee korvausta kohtuuden mukaan alentaa tai korvaus kokonaan jättää tuomitsematta. Tyypillisenä rajoitussäännöksen soveltamisalaan kuuluvana tilanteena voidaan mainita muutoksenhaun laiminlyöminen pätevältä syytä. Sanotun 19 §:n 2 momenttiin on otettu säännös korvauksesta kirjoitusvirheen tai muun sellaisen virheen korjaamisen johdosta aiheutuneen vahingon perusteella.

Vuonna 1973 Ruotsissa annettiin kirjaamisrekisterin pitämistä atk:lla koskeva laki (Lag 1973: 98 om inskrivningsregister). Siinä valtion vahingonkorvausvastuun alaa laajennettiin atk:n käyttöönoton johdosta. Atk:n käyttöönoton mukana kuvaan saattavat tulla myös sellaiset laitteiston käytössä ilmenevistä teknisistä häiriöistä aiheutuvat virheet, joita ei voida lukea kenenkään toimintaan osallistuvan yksityisen henkilön viaksi tai laiminlyönniksi. Tällaisia tilanteita silmällä pitäen mainitun lain 9 §:ssä säädetään, että maakaaren 19 luvun 19 §:n 1 momenttia sovelletaan vastaavasti sellaiseen vahinkoon, joka on aiheutunut kirjaamisrekisterissä tai siihen liittyvässä, kirjaamisviranomaisen, kiinteistönmuodostamisviranomaisen tai kiinteistörekisteriviranomaisen ylläpitämässä järjestelmässä ilmenneestä teknisestä virheestä. Mainittuun 9 §:ään sisältyy myös atk:ä silmällä pitäen laadittu säännös virheen korjaamisen aiheuttaman vahingon korvaamisesta.

Suomessa lainhuuto- ja kiinnitysrekistereitä pidetään vielä valtaosaltaan manuaalisesti, vaikka siirtyminen atk-pohjaiseen rekisterien pitoon onkin aloitettu kokeilutoimintana. Manuaalisten rekisterien pidossa virheet aiheutuvat normaalisti asianomaisten virkamiesten virheellisestä menettelystä tai laiminlyönneistä. Tästä aiheutuvien vahinkojen korvauskysymyksiä voidaan tarkastella voimassa olevan vahingonkorvauslain pohjalta. Päätöksenteko lainhuudatus- ja kiinnitysasioissa samoin kuin näistä päätöksistä aiheutuvien merkintöjen teko lainhuuto- ja kiinnitysrekistereihin ja todistusten antaminen kiinteistöön kohdistuvista oikeuksista (lainhuutotodistus, rasisuodistus) on auktorisoitu laissa tarkoin määritellyn julkisen viranomaisen tehtäväksi. Näissä toimenpiteissä on kysymys julkisen vallan käyttämisestä.¹⁷

¹⁷ Routamo, Eero – Hoppu, Esko: Suomen vahingonkorvausoikeus. Vaasa 1977. s.

Päätöksentekoon liittyy olennaisena osana myös päätöksen valmistelu. Voidaan lähteä siitä, että valtio on vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n nojalla ja rajoissa vastuussa vahingoista, joita sivulliselle on aiheutunut lainhuudatus- ja kiinnitysasioissa annettujen päätösten, rekisterimerkintöjen ja lainhuuto- tai rasiustodistusten virheellisyyksistä.

Vahingonkorvauslain mukainen vahingonkorvausvastuu ei kuitenkaan ulotu tilanteisiin, joissa vahingon aiheuttanut virhe johtuu tietokoneen teknisistä käyttöhäiriöistä. Monasti on myös vaikea selvittää, mistä virhe atk-tulosteessa lopulta johtuu. Ilman erityissäännöksiä vahingot jäisivät näissä tapauksissa väärän tiedon saaneen sivullisen omalle riskille. Tätä on pidettävä kohtuuttomana. Perustellusti voidaan huomauttaa, että kun julkinen viranomainen omia kustannuksia säästääkseen ottaa käyttöön atk:n kirjaamisasioissa ja korvaa tällä tavoin suhteellisen turvalliseksi osoittautuneen manuaalisen järjestelmän uudella, sen tulisi ottaa myös vastuu toimenpiteensä aiheuttamista riskeistä. Ruotsissa sanotunlaisten korvausten on katsottu kuuluvan järjestelmän kokonaiskustannuksiin niiden luonnollisena osana.¹⁸

Suomessa ei ole ruotsalaisia säännöksiä vastaavia säännöksiä atk:n käytöstä kirjaamisrekisterien pidossa. Sellaisia on kuitenkin ehdottanut edellä mainittu lainhuudatus- ja kiinnityslainsäädäntötoimikunta. Toimikunnan ehdotukseen sisältyvät myös säännökset lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tiedoissa tai rekisteristä annetuissa otteissa tai todistuksissa olevista virheistä aiheutuvien vahinkojen samoin kuin virheen korjaamisesta johtuvien vahinkojen korvaamisesta. Säännöksissä on lähdetty siitä, että valtiolla on vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:stä riippumatta vastuu sanotunlaisten vahinkojen korvaamisesta. Kiinteistötietojärjestelmän luomisen eräänä tavoitteena on, että muukin viranomainen kuin kirjaamisviranomainen voisi antaa ulkopuolisille myös kirjaamisrekisteriin sisältyviä tietoja todistuksen muodossa. Tällaisena viranomaisena voisivat tulla kysymykseen esim. kaupunkien kiinteistöinsinöörit. Ehdotetuissa säännöksissä on lähdetty siitä, että vastuu tietojen oikeellisuudesta pääsääntöisesti kuuluu tiedon rekisteröineelle rekisterin pitäjälle. Sellaisissa tapauksissa, joissa tiedon antaa ulkopuoliselle muu viranomainen kuin asianomainen rekisteriviranomainen ja virhe johtuu ensiksi mainitun viranomaisen menettelystä tai laitteistosta, julkisyhteisö, jonka palveluksessa hän on, vastaa virheen aiheuttaman vahingon korvaamisesta.

153, Lainhuudatus- ja kiinnityslainsäädäntötoimikunnan mietintö s. 43. Vrt. myös *Bengtsson, Bertil*: Skadestånd vid myndighetsutövning. I. IFRF LXXXIII. Lund 1976. s. 106–107 ja 316–317.

¹⁸ Ks. *Bengtsson*, em. teos s. 205.

Juhani Wirilander

Edellä käsitelty vastuu olisi ehdotuksen mukaan ankaraa vastuuta. Sitä rajoitettaisiin kuitenkin samalla tavalla kuin julkisyhteisön vastuuta vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:n mukaan. Se seikka, että vahinkoa kärsinyt on jättänyt pätevältä syyttä hakematta korjausta tai muutosta viranomaisen ratkaisuun tai toimenpiteeseen silloin, kun se ennen vahingon syntymistä on ollut mahdollista, poistaisi näin ollen julkisyhteisön korvausvastuun siltä osin kuin vahinko mainitulla tavalla toimien olisi voitu välttää.