OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
LsN Markus Tervonen

Muistio

12.6.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

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

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maakaarta (540/1995), kaupanvahvistajista annettua lakia (573/2009) sekä huoneistotietojärjestelmästä annettua lakia (1328/2018). Esityksellä pyritään sääntelyn ajantasaistamiseen nykyisiä kiinteistönvaihdannan ja kiinteistökirjaamisen tarpeita vastaavasti.

Esityksessä ehdotetaan maakaareen ja huoneistotietojärjestelmästä annettuun lakiin otettavaksi erityissäännökset kirjaamisviranomaisen automaattisesta päätöksenteosta. Lisäksi asiavirheen korjaamista koskevaa maakaaren sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi.

Koska perustuslakivaliokunnan automaattista päätöksentekoa koskeva lausuntokäytäntö on vähäistä, hallitus on pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon (HE 24/2024 vp, s. 98).

Kirjaamisviranomaisen automaattista päätöksentekoa koskevat ehdotukset

Tausta. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin pitämiseen liittyvä kirjaamisviranomaisen ratkaisutoiminta on lähtökohtaisesti massaluonteista asiakirjamenettelyä, jossa on jo nykyisin automatisoitu eräitä kirjaamisratkaisuja. Tällaisia kirjaamisratkaisuja ovat muun muassa kiinnityksen vahvistaminen (vuonna 2023 ratkaistiin automaattisesti 14 788 asiaa) ja sähköisen panttikirjan siirto (vuonna 2023 ratkaistiin automaattisesti 89 902 asiaa). Varsinaisten kirjaamisasioiden lisäksi kirjaamisviranomainen merkitsee rekisteriin ilmoituksesta ns. muistutustietoja. Tällaisten asioiden osalta kirjaamismenettelyssä on automatisoitu ulosmittauksia, turvaamistoimia ja väliaikaistoimia ja niiden muutoksia koskevien merkintöjen tekeminen ulosottolaitoksen ilmoituksesta (vuonna 2023 ratkaistiin automaattisesti 46 309 asiaa). Mainitut automaattiset ratkaisut perustuvat sovellettavan sääntelyn perusteella laadittuihin käsittelysääntöihin, joiden soveltaminen ei edellytä tapauskohtaista harkintaa.

Kirjaamisviranomaisen käytössä olevissa automaattisissa ratkaisuissa ei ole ilmennyt virheitä tai muita ongelmia. Automaattinen ratkaiseminen on mahdollistanut kirjaamisviranomaisen kannalta tarkoituksenmukaisen ja kustannustehokkaan menettelyn rutii-

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

niluonteisten kirjaamisasioiden ratkaisemisen sekä sen, että kiinteistönvaihdannan kannalta keskeisen julkista luotettavuutta nauttivan lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tiedot ovat mahdollisimman ajantasaisia. Viimeksi mainitulla on keskeinen merkitys kiinteistönvaihdannan käytännön toimijoiden kannalta. Nykyisin käytössä olevan päätöksentekoautomaation lisäksi tiedossa on eräitä muita yksinkertaisia ja rutiiniluonteisia kirjaamisasioita, joita koskeva päätöksenteko on mahdollista toteuttaa ennalta määriteltyjen käsittelysääntöjen pohjalta ilman, että ihminen osallistuu asian ratkaisuun.

Maakaaressa tarkoitetuissa kirjaamisasioissa ei ole käytössä oikaisuvaatimusta tai muuta siihen rinnastuvaa keinoa. Sääntely poikkeaa siten automaattista päätöksentekoa koskevasta yleissääntelystä, jonka mukaan automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että luonnollinen henkilö, johon ratkaisu on kohdistettu, voi kaikilta osin vaatia siihen oikaisua maksutta oikaisuvaatimuksella tai siihen rinnastuvalla vaatimuksella, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa (hallintolain 53 f §:n 1 momentti). Toisaalta osa automaattisista kirjaamisratkaisuista koskee myös muita kirjaamisasian asianosaisia kuin hakijaa, joten automaattiseen ratkaisemiseen ei voida soveltaa yleislainsäädännön mukaista poikkeusta, jonka perusteella automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytystä ei sovelleta, jos automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista (hallintolain 53 f §:n 2 momentti). Ennen hallintolain automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn voimaantuloa käytössä ollutta asian automaattista ratkaisemista voidaan siirtymäsäännöksen mukaan jatkaa automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytystä koskevan hallintolain sääntelyn estämättä 18 kuukauden ajan lain voimaantulosta.

Automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytystä koskeva hallintolain vaatimus perustuu siihen, että riittävien suojatoimien takaamisen vuoksi on yleensä perusteltua toteuttaa oikeus vaatia ihmisen osallistumista asian käsittelyyn (HE 145/2022 vp, s. 101). Hallintolain 5 §:n 1 momentista seuraa, että vaatimuksesta on mahdollista säätää toisin erityislaissa, mikäli tälle on erityisiä, painavia, perusteita, minkä lisäksi tällaisen säännöksen on oltava sopusoinnussa mm. PL 21 §:n kanssa. Lisäksi tässä yhteydessä on huolehdittava riittävistä suojatoimista ja arvioitava, miten ihmisen osallistumista koskevaa EU:n tietosuoja-asetuksen 22 artiklaa ja sitä koskevaa johdantokappaletta on kussakin asiayhteydessä tulkittava.

Asianosaisen oikeus vaatia oikaisua automaattisesti ratkaisusta asiasta siten, että vaatimus käsitellään ihmisen toimesta, on vaikea sovittaa yhteen massaluontoisena asiakirjamenettelynä toteutettavaan kirjaamismenettelyyn. Nykyisin automaattisesti ratkaistavien kirjaamisasioiden lukumäärän ja niiden ratkaisemiseen keskimäärin kuluvan ajan perusteella on arvioitu, että käytössä oleva automaattinen päätöksenteko säästää kokonaisuutena noin 20 htv verran manuaalista työtä. Luonnollisen henkilön käsittelyä tarkoittavan oikaisuvaatimuksen mahdollisuuden järjestäminen ei sinänsä johtaisi mainitun säästön menettämiseen kokonaan, vaan riippuisi siitä, missä määrin asianosaiset tällaista mahdollisuutta tosiasiassa käyttäisivät. Toisaalta oikaisuvaatimuksen mahdollisuuden järjestämisestä seuraisi kustannuksia aiheuttavia muutostarpeita kirjaamisviranomaisen käsittelyprosessiin ja -järjestelmiin. Tällaiset kustannukset eivät ole tarkoituksenmukaisia automaattisesti ratkaistavien kirjaamisasioiden luonne (ml. tietosuoja-asetuksessakin mainittu riskiperusteinen lähestymistapa) ja siihen liittyvä vähäinen oikeussuojan tarve huomioon ottaen. Arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon, että oikaisuvaatimuksen mahdollisuus voisi käytännössä viivästyttää kirjaamisasiassa annetun päätöksen lopullisen pätevyyden saavuttamista. Tällä on kirjaamisasioissa erityistä merkitystä sikäli, että kirjaamisasioissa annetut ratkaisut liittyvät tyypillisesti sellaisiin kiin-

teistön omistajanvaihdoksia ja niiden rahoitusta koskeviin järjestelyihin, jossa on käytännössä tarve mahdollisimman pian varmistua kirjaamispäätöksen lopullisuudesta ja päätöksen julkistamisesta.

Kirjaamisratkaisu hakijan vaatimuksen mukaisesti. Maakaaren 6 luvun 9 a §:n 1 momentin 1 kohtaan ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan hallintolain 53 f §:n 1 momentissa tarkoitettua mahdollisuutta oikaisuvaatimuksen tai siihen rinnastuvan vaatimuksen tekemiseen ei edellytettäisi, kun kirjaamisratkaisu tehdään hakijan vaatimuksen mukaisesti. Lisäksi edellytyksenä oikaisuvaatimuksen tai siihen rinnastuvan vaatimuksen mahdollisuudesta poikkeamiselle olisi, ettei muu kirjaamisasian asianosainen vastusta asian ratkaisemista hakijan vaatimuksen mukaisesti (6 luvun 9 a §:n 2 momentti).

Huoneistotietojärjestelmästä annetun lain 10 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jonka mukaan hallintolain 53 f §:n 1 momentissa tarkoitettua mahdollisuutta oikaisuvaatimuksen tai siihen rinnastuvasta vaatimuksen tekemiseen ei edellytettäisi, kun oikeus tai rajoitus kirjattaisiin tai merkittäisiin osakehuoneistorekisteriin hakijan vaatimuksen mukaisesti ja rekisteriin kirjatun tai merkityn oikeudenhaltijan suostumuksen perusteella. Lisäksi edellytyksenä oikaisuvaatimuksen tai siihen rinnastuvan vaatimuksen mahdollisuudesta poikkeamiselle olisi, ettei muu asianosainen vastusta asian ratkaisemista hakijan vaatimuksen mukaisesti.

Ehdotusten keskeinen sisältö vastaisi asiallisesti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 81/2022 vp) hallintolain 53 f §:n 2 momentin poikkeussäännöstä, jonka perusteella mahdollisuutta oikaisuvaatimukseen tai vastaavaan suojakeinoon ei edellytetä, jos automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Ehdotuksissa tarkoitetuissa tilanteissa kirjaamisasian asianosaisilla ei voida katsoa olevan erityistä tietosuojaoikeudellisen tai muun oikeussuojan tarvetta, joka edellyttäisi mahdollisuutta oikaisuvaatimuksen tai siihen rinnastuvan vaatimuksen tekemiseen.

Tiedon merkitseminen rekisteriin muun viranomaisen ilmoituksen perusteella. Maakaaren 6 luvun 9 a §:n 1 momentin 2 kohtaan ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan hallintolain 53 f §:n 1 momentissa tarkoitettua mahdollisuutta oikaisuvaatimuksen tai siihen rinnastuvan vaatimuksen tekemiseen ei edellytettäisi, kun maakaaren 7 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettu tieto merkitään lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin muun viranomaisen kuin kirjaamisviranomaisen ilmoituksen perusteella. Huoneistotietojärjestelmästä annetun lain 10 §:n 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka perusteella hallintolain 53 f §:n 1 momentissa tarkoitettua mahdollisuutta oikaisuvaatimuksen tai siihen rinnastuvan vaatimuksen tekemiseen ei edellytettäisi, kun osakkeeseen kohdistuva ulosmittaus, turvaamistoimenpide tai osakkeenomistajan saneerausmenettelyn alkaminen ja lakkaaminen merkitään osakehuoneistorekisteriin viranomaisen tai tuomioistuimen ilmoituksesta.

Säännöksiä sovellettaisiin sellaisiin toisen viranomaisen ilmoituksesta tapahtuviin rekisterimerkintöjen tekemiseen, joiden yhteydessä kirjaamisviranomaisen tutkittavaksi ja tietoon ei voi tulla rekisteriin tehtävän merkinnän oikeellisuuden arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja, vaan kirjaamisviranomainen on velvollinen merkitsemään tiedon rekisteriin varmistuttuaan, että kyseessä on laissa tarkoitettu ilmoitus ja se on tullut oikealta viranomaiselta.[1] Esimerkiksi ulosottoviranomaisen ilmoituksesta tehtävien ulosmittausmerkintöjen osalta merkintöjen tekeminen ilmoituksesta on järjestetty siten, että

[1] Ulosottokaaren (705/2007) 4 luvun 33 §:n mukaan ulosottomiehen tulee heti ilmoittaa kiinteistön ja kirjatun erityisen oikeuden sekä osakehuoneistorekisteriin kuuluvan osakkeen ulosmittauksesta kirjaamisviranomaiselle. Maakaaren 7 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin merkitään ilmoituksesta tiedot kiinteistöön kohdistuvasta

ulosottoviranomaiselle avatun rajapinnan kautta voi tehdä vain vakioituja ilmoituksia (kuten ulosmittausmerkintöjä) ja rajapinta on vain ulosottoviranomaisen käytössä siten, ettei väärä taho pysty ilmoituksia tekemään. Tällä tavoin järjestetty rekisterimerkintöjen tekeminen lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin ja osakehuoneistorekisteriin johtaa kirjaamismenettelyyn sovellettavien säännösten kannalta aina aineellisesti oikeaan ratkaisuun. Muutoksenhausta rekisteriin ilmoituksesta tehtävän merkinnän perusteena olevaan päätökseen tai toimeen säädetään erikseen (ks. esim. ulosottokaaren 11 luku ja yrityksen saneerauksesta annetun lain 96 §).

Ilmoituksesta rekisteriin tehtävillä merkinnöillä ei ole samanlaisia oikeusvaikutuksia kuin varsinaisilla kirjauksilla. Niillä on merkitystä lähinnä julkisuusvaikutuksen kautta. Merkinnän avulla jokin oikeustila, kuten kiinteistön ulosmittaus ja siitä seuraava vallinnanrajoitus, tulee tehokkaasti julkiseksi. Rekisteriin merkityt tiedot otetaan lisäksi viran puolesta huomioon myöhempiä kirjaamishakemuksia käsiteltäessä.

Esityksessä on lähdetty siitä, että edellä kuvatulla tavalla järjestetty tiedon merkitseminen lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin ja osakehuoneistorekisteriin toisen viranomaisen ilmoituksesta tarkoittaa kirjaamisviranomaisen päätöstä (ks. maakaaren 7 luvun 1 §:n 2 momentti ja huoneistotietojärjestelmästä annetun lain 7 §). Tällaisen päätöksenteon järjestäminen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön mukaisesti on omiaan parantamaan rekisteriin merkitsemistä koskevan asian asianosaisen oikeussuojaa. Toisaalta tiedon merkitsemiseen lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin ja osakehuoneistorekisteriin ei kirjaamisviranomaisen päätöksenteon ja toimivallan kannalta liity sellaista asianosaisen erityistä tietosuojaoikeudellisen tai muun oikeussuojan tarvetta, joka edellyttäisi mahdollisuutta oikaisuvaatimuksen tai siihen rinnastuvan vaatimuksen tekemiseen.

Ehdotusten suhde EU:n tietosuoja-asetukseen sekä hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimuksiin. Perustuslakivaliokunta on aiempien hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevien lakiehdotusten käsittelyn yhteydessä kiinnittänyt huomiota tarpeeseen varmistua sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa kiinnittäen erityisesti huomiota asetuksen 22 artiklan 3 kohdan sääntelyyn oikeudesta vaatia, että tiedot käsittelee rekisterinpitäjän puolesta luonnollinen henkilö (PeVL 81/2022 vp, s. 4, PeVL 88/2022 vp, s. 2).

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan 1 kohtaa ei sovelleta, jos päätös on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Nyt ehdotettujen säännösten valmistelu perustuu tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan sisältämään kansalliseen liikkumavaraan. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksessa omaksuttu riskiperusteinen lähestymistapa, jättää asetus 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan osalta lainsäätäjälle harkintaa kussakin yhteydessä asianmukaisista suojatoimista.

---

ulosmittauksesta ja turvaamistoimesta. Huoneistotietojärjestelmästä annetun lain 7 §:n mukaan osakkeeseen kohdistuva ulosmittaus ja turvaamistoimenpide merkitään osakehuoneistorekisteriin asianomaisen viranomaisen ilmoituksesta. Yrityksen saneerauksesta annetun asetuksen (55/1993) 8 §:n mukaan saneerausmenettelyn alkamisesta ja lakkaamisesta on kiinteistön sekä kiinteistöön kohdistuvan vuokraoikeuden tai muun kirjatun oikeuden osalta tehtävä merkintä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin sekä osakehuoneistorekisteriin kuuluvan osakkeen osalta osakehuoneistorekisteriin.

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

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

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

Asiavirheen korjaaminen kirjaamismenettelyssä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asiavirheen korjaamista koskevaa maakaaren 8 luvun 1 §:ää. Voimassa olevaa lakia ja hallintolakia vastaavasti ehdotuksen lähtökohtana on, että asiavirheen korjaaminen kirjaamisasian asianosaisen vahingoksi edellyttäisi tämän suostumusta. Suostumusvaatimuksesta ehdotetaan kuitenkin poikettavaksi siten, että asiavirheen korjaaminen virheen johdosta lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin kirjatun luovutuksensaajan tai oikeudenhaltijan vahingoksi ei edellytä tämän suostumusta, jos virhe on ilmeinen (8 luvun 1 §:n 2 momentti).

Ehdotus poikkeaa osin hallintolain 50 §:n 2 momentin asiavirheen korjaamista koskevasta säännöksestä, jonka perusteella asiavirhe voidaan korjata asianosaisen vahingoksi ilman tämän suostumusta vain, jos virhe on ilmeinen ja aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Mainittu hallintolain edellytys asiavirheen korjaamiselle on merkityksellinen perustuslain 21 §:ssä turvatun asianmukaisen menettelyn vaatimuksen sekä hyvän hallinnon takeiden kannalta. Myös hallintolain 6 §:n mukainen hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva luottamuksensuojan periaate lähtökohtaisesti rajoittaa viranomaisen hallintopäätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Ehdotus tarkoittaisi siten voimassa olevasta laista ja hallintolaista poikkeavaa erityissääntelyä. Hallintolaista poikkeava sääntely tulee kyseeseen, mikäli sille on erityisiä, painavia perusteita. Lisäksi edellytyksenä on, että ehdotettu sääntely on yhdenmukaista perustuslain 21 §:n kanssa eikä sääntely saa muodostua ongelmalliseksi hyvän hallinnon ja hallinnon oikeusperiaatteiden kannalta.

Ehdotuksella pyritään helpottamaan laissa tarkoitetulla tavalla selkeiden ja ilmeisten asiavirheiden korjaamista joutuisasti kirjaamisviranomaisen toimesta. Ehdotetun sääntelyn perusteita arvioitaessa on otettava huomioon, että lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri on julkista luotettavuutta nauttiva rekisteri, johon kirjaamisella on erityinen merkitys oikeudenhaltijan asemaan erityisesti suhteessa sivullisiin. Kirjaamisviranomaisen selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen perustuva asiavirhe vaikuttaa tämän johdosta paitsi virheen johdosta rekisteriin kirjatun luovutuksensaajan tai oikeudenhaltijan, myös muiden kiinteistöön kohdistuvien oikeuksien haltijoiden oikeusasemaan. Mainituissa tilanteissa ristiriidassa keskenään ovat lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietojen oikeellisuuteen ja julkiseen luotettavuuteen liittyvä tavoite ja virheellisesti ratkaistun kirjaamisasian asianosaisen luottamus kirjaamisviranomaisen ratkaisun pysyvyyteen. Voimassa olevaa lakia sovellettaessa asianosaisen suostumuksen vaatimus tämän oikeutta heikentävälle virheen korjaamiselle voi johtaa siihen, että virheen johdosta rekisteriin kirjatun luovutuksensaajan tai oikeudenhaltijan luottamusta kirjauksen pysyvyyteen lähtökohtaisesti suojataan tilanteissa, joissa olisi perusteltua korjata virheellinen ratkaisu aineellista oikeustilaa vastaavasti. Asianosaisen luottamusta virheellisen kirjaamisratkaisun pysyvyyteen ei ole erityistä perustetta suojata tapauksissa, joissa lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin julkista luotettavuutta nauttivien tietojen oikeellisuuden varmistaminen ja muiden kiinteistöön kohdistuvien oikeuden haltijoiden oikeussuoja edellyttävät virheen korjaamista.

Tarve ehdotetulle sääntelylle perustuu myös siihen, että korjaamismenettelyssä suostumuksia ei aina saada, jolloin rekisterissä olevat selkeät asiavirheet voivat jäädä korjaamatta. Korjaamisen estyessä ylimääräiseen muutoksenhakuun turvautuminen on hankala ja aikaa vievä tapa korjata selviä asiavirheitä, minkä lisäksi menettely kuormittaa muutoksenhakutuomioistuinta tarpeettomasti.

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

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

Tarve hallintolaista poikkeavalle asiavirheen korjaamista koskevalle erityissääntelylle on tunnistettu myös eräissä muissa viranomaisrekisterejä koskevassa sääntelyssä, jossa rekisteriin tehtäviin merkintöihin liittyy merkittäviä oikeusvaikutuksia kolmansille osapuolille. Ehdotusta osin vastaavaa asiavirheen korjaamista koskevaa hallintolaista poikkeavaa erityissääntelyä on muun muassa tavaramerkkilaissa (544/2019), jonka mukaan tavaramerkkirekisteriä pitävä Patentti- ja rekisterihallitus voi hallintolain 50 §:n 2 momentin estämättä poistaa rekisteröinnin tai rekisteriin tehdyn merkinnän ja ratkaista asian uudelleen tavaramerkin haltijan vahingoksi ilman tämän suostumusta, jos rekisteröinti tai merkintä perustuu ilmeiseen asiavirheeseen (27 §:n 1 momentti). Käsillä olevaa ehdotusta vastaavasti tavaramerkkilain säännös on rajoitettu koskemaan vain ilmeisiä virheitä, mikä rajaa sen soveltamisalaa ja siten tilanteita, joissa viranomainen voi korjata asian asianosaisen vahingoksi (HE 201/2018 vp, s. 126). Perustuslakivaliokunta ei tavaramerkkilakia koskevan esityksen käsittelyn yhteydessä lausunut kyseisestä säännöksestä (PeVL 53/2018 vp).

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