

28.4.2009

Dnro 1538/2/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

**ESITYS ETUOSTOA JA MAAKAARTA KOSKEVIEN LAKIEN MUUTTAMISEKSI  
FRAMSTÄLLNING OM ÄNDRING AV FÖRSKÖPSLAGEN OCH JORDABALKEN**

Ympäristöministeriö  
PL 35  
00023 Valtioneuvosto

Viite: Ympäristöministeriön lausunto 3/2009/17.3.2009

1

ASIA

Annoin 28.4.2009 päätökseni kunnanjohtajan kanteluun, jossa oli kysymys Helsingin maistraatin henkikirjoittajan toiminnasta kaupanvahvistajana kiinteistönkaupassa (mainittu päätökseni dnro 2298/4/07 ohessa). Kantelun mukaan vain yhden kiinteistönluovutusilmoituksen aikaan saaneessa kaupassa oli "monta kiinteistönkauppaa paketoitu samaan kauppakirjaan".

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 11 §:n 2 momentin nojalla esitän ympäristöministeriön ja oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko joko etuostolakia (608/1977, muut. 471/2005) ja erityisesti sen 3 ja 9 §:n säännöksiä tai vaihtoehtoisesti maakaarta muuttaa tai selkeyttää.

Perustelen esityksiäni seuraavasti.

2

**ETUOSTOLAIN TULKINNANVARAISUUS**

Etuostolain 2 §:n mukaan etuosto-oikeudella tarkoitetaan kunnan oikeutta lunastaa myyty kiinteistö. Lain 3 §:n mukaan milloin samalla luovutuskirjalla on myyty kahden tai useamman kunnan alueella olevia kiinteistöjä, etuosto-oikeus on sillä kunnalla, jonka alueella sijaitsee suurin osa kiinteistöjen yhteenlasketusta pinta-alasta. Etuostolain 6 §:n 2 momentin (muut. 471/2005) lisätyn säännöksen mukaan etuosto-oikeutta ei ole muun ohella, kun valtio, valtion liikelaitos tai muu valtion laitos myy kiinteistön sellaiselle yhtiölle, jossa valtiolla on määräysvalta, valtion rahastolle tai julkisoikeudellista tehtävää hoitavalle säätiölle niiden omaa käyttöä varten. Lain 9 §:n 1 momentissa (muut. 471/2005) säädetään, että jos kunta päättää käyttää etuosto-oikeuttaan myytyyn kiinteistöön, sen tulee kirjallisesti ilmoittaa tästä ostajalle, myyjälle ja sille käräjäoikeudelle, jonka

tuomiopiirissä kiinteistö on.

Tällaisessa tilanteessa etuostolain 3 §:n soveltaminen on siis johtanut kantelijan esittämällä tavalla ratkaisuun, jota ei lakia valmisteltaessa ole otettu huomioon. Vaikka etuostolain 3 ja 9 §:ssä viitataan mahdollisuuteen, että samalla kaupalla voidaan luovuttaa useampia kiinteistöjä, jotka lisäksi voivat sijaita myös eri kuntien alueella, ei yli 30 vuotta sitten voimaan tulleessa laissa selvästikään ole kyetty ennakoimaan tässä tapauksessa käsillä olevaa kiinteistösijoitukseen liittynyttä tilannetta. Kantelussa tarkoitetun kiinteistökaupan osalta etuostolain 3 §:n soveltaminen johtaa ongelmalliseen ratkaisuun tämän tyyppisissä kaupoissa. Kuitenkaan lainkohdan perustelujen mukaan (HE 180/1975 vp, s. 2) "sitä tapausta varten, että useampi kunta haluaa käyttää etuosto-oikeutta saman kiinteistökaupan tapahduttua, ei ole katsottu tarvittavan erillisiä säännöksiä".

Mainituissa etuostolain säännöksissä tai kaupanvahvistajan ohjeissa ei nykyään säädetä kaupanvahvistajan ilmoituksista tilanteesta, jossa samalla kauppakirjalla on myyty lukuisia, eri paikkakunnilla sijaitsevia kiinteistöjä tai määräaloja. Pidän tätä epäkohtana.

Ympäristöministeriö onkin johtopäätöksensä lausunut, että kunnilla ei nykyisen etuostolain mukaan ole mahdollisuutta väliintuloon kantelun kohteena olevan massakaupan kaltaisissa kiinteistökaupoissa. Ympäristöministeriön tiedossa ei kantelussa tarkoitetun tapauksen lisäksi ole muita vastaavia kiinteistökauppoja, joissa kuntien asema olisi ollut epätyytyttävä. Koska kysymyksessä on ollut yksittäistapaus ja vastaaviin tapauksiin puuttuminen etuostolain muutoksella olisi ympäristöministeriön mukaan perustuslain omaisuudensuojan kannalta ja lainsäädäntöteknisesti erittäin ongelmallista, ministeriö ei ole pitänyt tarkoituksenmukaisena käynnistää asiaa koskevaa lainvalmistelua.

Edellä mainitussa kanteluasiassa ovat oikeusministeriö ja Maanmittauslaitos lausuneet muun ohella, että sinänsä vasta vuonna 2005 muutettu etuostolaki saattaisi kaivata tarkistamista. Ympäristöministeriö katsoo kuitenkin, että sen hallinnonalaan kuuluvan etuoston ulottaminen kiinteistöjen massakauppoihin edellyttäisi perusteellisia muutoksia etuostolain järjestelmään. Etuoston edellytysten osalta tulisi ensin ratkaista, tulisivatko kaikki kiinteistöjen sijaintikunnat yhteisvastuullisesti alkuperäisen ostajan sijaan kaupassa sovituin ehdoin vai ainoastaan jokainen kunta erikseen kunnassa sijaitsevien kiinteistöjen osalta.

### 3

#### MAAKAAREN MUUTTAMINEN

Kiinteistökauppaa koskevat säännökset maakaareissa (540/1995) on kirjoitettu siihen muotoon, että kaupan kohteena olisi kulloinkin vain yksi kiinteistö. Tämän estämättä voidaan käytännössä samalla kauppakirjalla sopimusvapauden periaatteiden mukaisesti luovuttaa useampia kiinteistöjä. Estettä ei myöskään ole luovuttaa samalla kauppakirjalla kiinteistöjä kahden tai useammankin kunnan alueelta.

Ympäristöministeriö toteaa, että kysymys ei ole etuostolain yksittäisen säännöksen puutteesta tai tulkinnanvaraisuudesta, vaan siitä, että lain järjestelmä kokonaisuudessaan ei sovellu puuttumiseen esillä olevan kaltaisiin kiinteistöjen massakauppoihin. Ympäristöministeriö onkin päätenyt ehdottamaan lähinnä maakaaren muuttamista.

### 4

## YHTEISKUNNAN TIETOHUOLTO KIINTEISTÖNKAUPOISSA

Kiinteistönluovutusilmoitus on kiinteistöjen valtakunnallisen kauppahintarekisterin, kiinteistörekisterin (määräalatiedot) sekä lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin saantotieto-osan tärkein tietolähde. Täten epäselvästi laaditut kaupat ja puutteelliset kauppakirjat voivat ilmeisesti vääristää myös kauppahintatilastoja ja heikentää muun ohella kuntien tiedonsaantioikeuksia. Maanmittauslaitos pitää rekisteriä kiinteistökaupoista. Rekisterissä näkyvät kaikki luovutukset, joita ovat kaupat, vaihdot, lahjat ja jakosopimukset sekä kiinteistökaupan esisopimukset. Myös pakkohuutokaupan kohteena olleet kiinteistösaannot rekisteröidään. Tiedot tallennetaan maanmittaustoimistoissa kaupanvahvistajien ja pakkohuutokaupan toimittajien lähettämien kiinteistönluovutusilmoitusten perusteella. Kiinteistöjen kauppahintarekisteristä saatavia hintatietoja ja -tilastoja käytetään muun muassa kiinteistöjen arvioinnissa, yleisessä hintaseurannassa, verotuksessa ja tutkimuksessa.

Täten kaupanvahvistajan eri tahoille tekemillä ilmoituksilla on tärkeä merkityksensä yhteiskunnan tietohuollon ja infrastruktuurin kannalta, mikä voi olla omiaan vahvistamaan julkisuusperiaatteen toteutumista ja edistämään perustuslain 22 §:n tarkoittamalla tavalla kansalaisten perusoikeuksia.

5

### ESITYS

Ongelmana on tässä lukuisia kiinteistöyksiköitä koskeneen kiinteistökaupan tekemisen ja siitä ilmoittamisen tilanteessa ollut erityisesti se, että samalla kaupalla oli myyty osana kiinteistösijoitustoimintaa suuri määrä erilaisia kiinteistöjä eri puolilta Suomea. Siten luovutuksia koskevien kaupanvahvistajan ilmoitusten tekeminen on osoittautunut käytännössä hankalaksi eikä voimassa olevissa laeissa ole ilmeisestikään otettu tällaista tilannetta huomioon. Kaikkiaan varsinaisinakin syinä ovat tässä tapauksessa kuitenkin olleet nähdäkseni toisaalta etuostolaissa ja sen 3 ja 9 §:ssä olevat tulkinnanvaraiset oikeusohjeet ja toisaalta määrämuotoisen kiinteistökaupan osapuolille perustuslain mukaan kuuluva sopimusvapaus suhteessa kaupanvahvistuksen tavoitteisiin.

Näiden ongelmien ja säädösten tulkinnanvaraisuuden johdosta kiinnitän eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momenttiin viitaten sekä ympäristöministeriön että oikeusministeriön huomiota säännöksissä ja määräyksissä havaitsemiini puutteisiin, joiden ratkaisukeinoista ministeriöt ovat minulle antamiensa lausuntojen mukaan keskenään erimielisiä.

Pyydän kuitenkin ympäristöministeriötä ja oikeusministeriötä yhteistyössä arvioimaan asiaa ja säädösmuutosten mahdollisuuksia sekä ilmoittamaan tämän esitykseni johdosta mahdollisista toimenpiteistään eduskunnan oikeusasiamiehelle 31.12.2009 mennessä.

28.4.2009

Dnro 1538/2/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

Oikeusministeriö

PL 25

00023 Valtioneuvosto

Viite: Oikeusministeriön lausunto 135/03/2008/17.12.2008

## **ESITYS ETUOSTOA JA MAAKAARTA KOSKEVIEN LAKIEN MUUTTAMISEKSI**

### **FRAMSTÄLLNING OM ÄNDRING AV FÖRSKÖPSLAGEN OCH JORDABALKEN**

1

ASIA

Annoin 28.4.2009 päätökseni kunnanjohtajan kanteluun, jossa oli kysymys Helsingin maistraatin henkikirjoittajan toiminnasta kaupanvahvistajana kiinteistönkaupassa (mainittu päätökseni dnro 2298/4/07 ohessa). Kantelun mukaan vain yhden kiinteistönluovutusilmoituksen aikaan saaneessa kaupassa oli "monta kiinteistönkauppaa paketoitu samaan kauppakirjaan".

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 11 §:n 2 momentin nojalla esitän ympäristöministeriön ja oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko joko etuostolakia (608/1977, muut. 471/2005) ja erityisesti sen 3 ja 9 §:n säännöksiä tai vaihtoehtoisesti maakaarta muuttaa tai selkeyttää.

Perustelen esityksiäni seuraavasti.

2

#### **ETUOSTOLAIN TULKINNANVARAISUUS**

Etuostolain 2 §:n mukaan etuosto-oikeudella tarkoitetaan kunnan oikeutta lunastaa myyty kiinteistö. Lain 3 §:n mukaan milloin samalla luovutuskirjalla on myyty kahden tai useamman kunnan alueella olevia kiinteistöjä, etuosto-oikeus on sillä kunnalla, jonka alueella sijaitsee suurin osa kiinteistöjen yhteenlasketusta pinta-alasta. Etuostolain 6 §:n 2 momentin (muut. 471/2005) lisätyn säännöksen mukaan etuosto-oikeutta ei ole muun ohella, kun valtio, valtion liikelaitos tai muu valtion laitos myy kiinteistön sellaiselle yhtiölle, jossa valtiolla on määräysvalta, valtion rahastolle tai julkisoikeudellista tehtävää hoitavalle säätiölle niiden omaa käyttöä varten. Lain 9 §:n 1 momentissa (muut. 471/2005) säädetään, että jos kunta päättää käyttää etuosto-oikeuttaan myytyyn kiinteistöön, sen tulee kirjallisesti ilmoittaa tästä ostajalle, myyjälle ja sille käräjäoikeudelle, jonka tuomiopiirissä kiinteistö on.

Tällaisessa tilanteessa etuostolain 3 §:n soveltaminen on siis johtanut kantelijan esittämällä tavalla ratkaisuun, jota ei lakia valmisteltaessa ole otettu huomioon. Vaikka etuostolain 3 ja 9 §:ssä viitataan mahdollisuuteen, että samalla kaupalla voidaan luovuttaa useampia kiinteistöjä, jotka lisäksi voivat sijaita myös eri kuntien alueella, ei yli 30 vuotta sitten voimaan tulleessa laissa selvästikään ole kyetty ennakoimaan tässä tapauksessa käsillä olevaa kiinteistösijoitukseen liittynyttä tilannetta. Kantelussa tarkoitetun kiinteistönkaupan osalta etuostolain 3 §:n soveltaminen johtaa ongelmalliseen ratkaisuun tämän tyyppisissä kaupoissa. Kuitenkaan lainkohdan perustelujen mukaan (HE 180/1975 vp, s. 2) "sitä tapausta varten, että useampi kunta haluaa käyttää etuosto-oikeutta saman kiinteistökaupan tapahduttua, ei ole katsottu tarvittavan erillisiä säännöksiä".

Mainituissa etuostolain säännöksissä tai kaupanvahvistajan ohjeissa ei nykyään säädetä kaupanvahvistajan ilmoituksista tilanteessa, jossa samalla kauppakirjalla on myyty lukuisia, eri paikkakunnilla sijaitsevia kiinteistöjä tai määrääloja. Pidän tätä epäkohtana.

Ympäristöministeriö onkin johtopäätöksensä lausunut, että kunnilla ei nykyisen etuostolain mukaan ole mahdollisuutta väliintuloon kantelun kohteena olevan massakaupan kaltaisissa kiinteistönkaupoissa. Ympäristöministeriön tiedossa ei kantelussa tarkoitetun tapauksen lisäksi ole muita vastaavia kiinteistönkauppoja, joissa kuntien asema olisi ollut epätydyttävä. Koska kysymyksessä on ollut yksittäistapaus ja vastaaviin tapauksiin puuttuminen etuostolain muutoksella olisi ympäristöministeriön mukaan perustuslain omaisuudensuojan kannalta ja lainsäädäntöteknisesti erittäin ongelmallista, ministeriö ei ole pitänyt tarkoituksenmukaisena käynnistää asiaa koskevaa lainvalmistelua.

Edellä mainitussa kanteluasiassa ovat oikeusministeriö ja Maanmittauslaitos lausuneet muun ohella, että sinänsä vasta vuonna 2005 muutettu etuostolaki saattaisi kaivata tarkistamista. Ympäristöministeriö katsoo kuitenkin, että sen hallinnonalaan kuuluvan etuoston ulottaminen kiinteistöjen massakauppoihin edellyttäisi perusteellisia muutoksia etuostolain järjestelmään. Etuoston edellytysten osalta tulisi ensin ratkaista, tulisivatko kaikki kiinteistöjen sijaintikunnat yhteisvastuullisesti alkuperäisen ostajan sijaan kaupassa sovituin ehdoin vai ainoastaan jokainen kunta erikseen kunnassa sijaitsevien kiinteistöjen osalta.

### 3

#### MAAKAAREN MUUTTAMINEN

Kiinteistönkauppaa koskevat säännökset maakaareissa (540/1995) on kirjoitettu siihen muotoon, että kaupan kohteena olisi kulloinkin vain yksi kiinteistö. Tämän estämättä voidaan käytännössä samalla kauppakirjalla sopimusvapauden periaatteiden mukaisesti luovuttaa useampia kiinteistöjä. Estettä ei myöskään ole luovuttaa samalla kauppakirjalla kiinteistöjä kahden tai useammankin kunnan alueelta.

Ympäristöministeriö toteaa, että kysymys ei ole etuostolain yksittäisen säännöksen puutteesta tai tulkinnanvaraisuudesta, vaan siitä, että lain järjestelmä kokonaisuudessaan ei sovellu puuttumiseen esillä olevan kaltaisiin kiinteistöjen massakauppoihin. Ympäristöministeriö onkin päätenyt ehdottamaan lähinnä maakaaren muuttamista.

### 4

#### YHTEISKUNNAN TIETOHUOLTO KIINTEISTÖNKAUPOISSA

Kiinteistönluovutusilmoitus on kiinteistöjen valtakunnallisen kauppahintarekisterin, kiinteistörekisterin (määräalatiedot) sekä lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin saantotieto-osan tärkein tietolähde. Täten epäselvästi laaditut kaupat ja puutteelliset kauppakirjat voivat ilmeisesti vääristää myös kauppahintatilastoja ja heikentää muun ohella kuntien tiedonsaantioikeuksia. Maanmittauslaitos pitää rekisteriä kiinteistönkaupoista. Rekisterissä näkyvät kaikki luovutukset, joita ovat kaupat, vaihdot, lahjat ja jakosopimukset sekä kiinteistönkaupan esisopimukset. Myös pakkohuutokaupan kohteena olleet kiinteistösaannot rekisteröidään. Tiedot tallennetaan maanmittaustoimistoissa kaupanvahvistajien ja pakkohuutokaupan toimittajien lähettämien kiinteistönluovutusilmoitusten perusteella. Kiinteistöjen kauppahintarekisteristä saatavia hintatietoja ja -tilastoja käytetään muun muassa kiinteistöjen arvioinnissa, yleisessä hintaseurannassa, verotuksessa ja tutkimuksessa.

Täten kaupanvahvistajan eri tahoille tekemillä ilmoituksilla on tärkeä merkityksensä yhteiskunnan tietohuollon ja infrastruktuurin kannalta, mikä voi olla omiaan vahvistamaan julkisuusperiaatteen toteutumista ja edistämään perustuslain 22 §:n tarkoittamalla tavalla kansalaisten perusoikeuksia.

## 5 ESITYS

Ongelmana on tässä lukuisia kiinteistöyksiköitä koskeneen kiinteistönkaupan tekemisen ja siitä ilmoittamisen tilanteessa ollut erityisesti se, että samalla kaupalla oli myyty osana kiinteistösijoitustoimintaa suuri määrä erilaisia kiinteistöjä eri puolilta Suomea. Siten luovutuksia koskevien kaupanvahvistajan ilmoitusten tekeminen on osoittautunut käytännössä hankalaksi eikä voimassa olevissa laeissa ole ilmeisestikään otettu tällaista tilannetta huomioon. Kaikkiaan varsinaisina syinä ovat tässä tapauksessa kuitenkin olleet nähdäkseni toisaalta etuostolaissa ja sen 3 ja 9 §:ssä olevat tulkinnanvaraiset oikeusohjeet ja toisaalta määrämuotoisen kiinteistönkaupan osapuolille perustuslain mukaan kuuluva sopimusvapaus suhteessa kaupanvahvistuksen tavoitteisiin.

Näiden ongelmien ja säädösten tulkinnanvaraisuuden johdosta kiinnitän eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momenttiin viitaten sekä ympäristöministeriön että oikeusministeriön huomiota säännöksissä ja määräyksissä havaitsemiini puutteisiin, joiden ratkaisukeinoista ministeriöt ovat minulle antamiensa lausuntojen mukaan keskenään erimielisiä.

Pyydän kuitenkin ympäristöministeriötä ja oikeusministeriötä yhteistyössä arvioimaan asiaa ja säädösmuutosten mahdollisuuksia sekä ilmoittamaan tämän esitykseni johdosta mahdollisista toimenpiteistään eduskunnan oikeusasiamiehelle 31.12.2009 mennessä.