

28.4.2009

Dnro 2298/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

**Kaupanhahvistaja menetteli virheellisesti laajassa kiinteistökaupassa
Ett köpvittne förfor felaktigt i samband med ett omfattande fastighetsköp**

1

KANTELU

Kantelija pyysi 12.7.2007 muiden ohella eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan Helsingin maistraatin henkikirjoittajan toimintaa kaupanhahvistajana (706M2) 30.3.2007 solmitun kiinteistökaupan yhteydessä. Tuossa kaupassa oli Kantelijan mukaan "monta kiinteistökauppaa paketoitu samaan kauppakirjaan".

Kantelija on kertonut kantelukirjoituksessaan, että Kapiteeli Oy on valtion omistama yhtiö, joka oli vuonna 1999 perustettu hallinnoimaan valtion omistamia maa-alueita ja kiinteistöjä. Yhtiö oli hallinnoinut julkaisemansa esitteen mukaan noin miljardin euron arvoisia valtion kiinteistöjä ja hoitaa siten veronmaksajien omaisuutta. Kapiteeli Oy oli kantelijan mukaan saanut kyseenalaista mainetta, kun yhtiö ei ollut suostunut myymään Suomen kunnille tonttimaata asialliseen hintaan, vaan on perinyt maasta tavattoman korkeaa hintaa.

Kapiteeli Oy oli äskettäin myyty Sponda Oy:lle, joka oli perustettu vuonna 1991 Suomen Pankin toimesta. Myös Sponda Oy on yhtiö, joka on hallinnoinut veronmaksajien omaisuutta.

Rahoittaakseen Kapiteeli Oy:n oston oli Sponda myynyt Kapiteelin omaisuutta pois keväällä 2007. Järjestely oli tehty niin, että Kapiteeli Oy itsenäisenä yhtiönä oli myynyt ainakin 480 kappaletta erilaisia kiinteistöjä eri puolelta Suomea. Ostajana oli ollut ulkomainen taho, joka käytännössä tarkoittanee ruotsalaista kiinteistösijoitusrahastoa. Kauppahinnaksi oli merkitty 46.057.867 €. Kaupan oli järjestellyt asianajotoimisto.

Ennen kaupan solmimista asianajotoimisto oli järjestänyt asiat niin, että Utsjoen kunnalta oli pyydetty ennakkolausunto siitä, tuleeko kunta käyttämään etuosto-oikeutta tässä valtavassa kaupassa. Tämä oli perustunut siihen, että pinta-alaltaan suurimmat kaupan kohteena olleet alueet (yhteensä n. 172 ha) sijaitsivat Utsjoen kunnassa. Utsjoen kunnanhallitus oli päättänyt (13.3.2007/84 §) ilmoittaa, ettei se käytä etuosto-oikeutta tässä kaupassa. Etuostolain pykälistä johtuen Utsjoen kunta oli tullut samalla lausuneeksi kaikkien muidenkin Suomen kuntien (tai ainakin kaupan kohteena olleen yli 100 kunnan) puolesta, ettei etuosto-oikeutta käytetä.

Saatuaan Utsjoen kunnalta edellä mainitun lausunnon Kapiteeli Oy oli solminut kaupan, joka oli vahvistettu 30.3.2007. Näin 480 kiinteistöä eri puolilta Suomea oli siirtynyt edellä mainitulle ostajataholle. Kaupanhahvistaja oli lähettänyt kuntiin kaupanhahvistajan ilmoituksen. Kunnissa oli ihmetelty omi-

tuista kaupanvahvistajan ilmoitusta. Englanninkielisestä printtilistasta oli saattanut tulkita, että lukuisia kiinteistöjä eri puolilta Suomea oli myyty yhden euron kappalehinnalla ja lisäksi lukuisten kohteiden osalta kauppahinta oli nolla euroa. Suomen kunnissa on ihmetelty, että hyviä tonttialueita, soranottoalueita ja muita hyödyllisiä alueita oli myyty niin halvalla. Käytännössä kyse oli kantelijan mukaan ollut siitä, että valtion maaomaisuutta oli luovutettu ilmaiseksi ulkomaiselle sijoittajalle.

Samasta syystä useissa kunnissa oli tutkittu mahdollisuutta käyttää etuosto-oikeutta, jotta kunnille hyödylliset maa-alueet saataisiin kunnan omistukseen. Esimerkiksi Nummi-Pusulasta oli myyty 2,5 ha:n suuruinen soranottoalue yhdellä eurolla. Samoin Nummi-Pusulasta oli myyty erittäin arvokas toinen soranottoalue, pinta-alaltaan lähes 10 ha, yhdellä eurolla. Kunta olisi halunnut käyttää etuosto-oikeutta näissä kaupoissa. Tiedusteltaessa asiaa myyjän edustajalta, asianajaja oli vain todennut, että kunnalla ei ole etuosto-oikeutta, koska Utsjoen kunta on jo lausunut Nummi-Pusulan kunnan puolesta, että etuosto-oikeutta ei käytetä.

Koska Nummi-Pusulan ja Utsjoen välimatka on yli 1000 km, niin Utsjoen kunnanhallitus oli tuskin tiennyt, haluaako Nummi-Pusula käyttää etuosto-oikeutta vai ei. Utsjoen kunnanhallitus ei ollut myöskään lähettänyt päätöstään olla käyttämättä etuosto-oikeuttaan tiedoksi Nummi-Pusulan kunnalle eikä millekään muullekaan niistä yli sadasta kunnasta, joita asia koski.

Asian tekee Kantelijan mukaan erityisen paheksuttavaksi se, että kyse oli valtion eli veronmaksajien omaisuuden myymisestä pilkkahinnalla, käytännössä ilmaiseksi, ulkomaiselle yksityiselle sijoitustaholle. Asiaa ei paranna se, että joistakin kauppakiinteistöistä yms. oli saatu hyvä hinta.

Kaupanvahvistajan on muun ohella annettava jokaisesta kiinteistökaupasta kiinteistönluovutusilmoitus sille kunnalle, jonka alueella myyty kiinteistö sijaitsee. Ilmoitus tehdään virallisella kaavakkeella, jotta kunta voi harkita, käyttääkö se kaupassa etuosto-oikeutta. Ilmoituksessa on tarkkaan ilmoitettava kaikki luovutuksen kohteeseen liittyvät seikat, mm. koko, käyttötarkoitus, rakennukset, kaavoitustilanne yms. seikat, yhteensä 21 eri tietoryhmää. Tässä tapauksessa kaupanvahvistaja oli jättänyt kaavakkeen täyttämättä ja liimannut kaavakkeen päälle lapun: Noin 480 kiinteistöä ja määrää alaa ympäri Suomea. Jokaiselle kiinteistönluovutusilmoituksen saajalle oli annettu vain lista oman alueen kiinteistöistä. Tämän lisäksi ilmoitukseen oli nidottu englanninkielinen tulostelista, jossa oli ollut erittäin suppeat tiedot luovutetuista kiinteistöistä.

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, oliko kiinteistönluovutusilmoituksen täyttämättä jättäminen ja kaupanvahvistajan ilmoitukseen liitetyn englanninkielisen tulostelistan käyttäminen asiallista viranomais toimintaa. Lisäksi hän pyysi selvittämään kaupanvahvistajan vastaanottaman palkkion tai muun korvauksen suuruuden. Hänen mielestään kaupanvahvistajan menettely oli myötävaikuttanut siihen, että yli sata Suomen kuntaa oli menettänyt oikeutensa käyttää etuosto-oikeuttaan niiden alueilla tapahtuneissa kaupoissa.

Kantelija tiedusteli lisäksi, onko lainmukainen menettely se, että paketoimalla monta kiinteistökauppaa samaan kauppakirjaan ja pyytämällä ennakkolausunto etuosto-oikeudesta sellaiselta kunnalta, jonka tiedetään jättävän etuosto-oikeuden käyttämättä, kierretään tai estetään muiden "paketissa olevien" kuntien mahdollisuus käyttää etuosto-oikeutta.

Samalla Kantelija tiedusteli, olivatko edellä mainitusta Kapiteeli Oy:n kiinteistönkauppajärjestelystä vastuussa olleet virkamiehet hoitaneet virkavelvollisuutensa asiallisesti. Erityisesti hän kiinnitti huomiota niiden virkamiesten toimintaan, joiden tehtävänä on valvoa valtion omistamien yhtiöiden, kuten Kapiteeli Oy:n ja Sponda Oy:n toimintaa.

Mikäli tämä asia ei joltain osin kuuluisi eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin, Kantelija pyysi siirtämään asian sille viranomaiselle, jolle se kuuluu.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Helsingin kihlakunnan henkikirjoittajan selvitys (11.10.2007), johon Kantelija antoi lyhyen vastineensa (12.12.2007).

Pyysin lisäksi sekä oikeusministeriön (17.12.2008) että Maanmittauslaitoksen (19.12.2008) lausunnot. Lausuntopyynnöissäni kiinnitin 17.11.2008 huomiota erityisesti siihen, ovatko oikeusministeriön yhteistyössä Maanmittauslaitoksen kanssa vahvistamat ohjeet ja kiinteistönluovutusilmoitus sekä kaupanvahvistajien menettelytavat nykyisellään riittävän selkeät ja informatiiviset muun ohella kuntien etuosto-oikeuden käyttämistä ja Maanmittauslaitoksessa tehtävää kauppahintaseurantaa varten erityisesti tilanteessa, jossa kiinteistönkaupassa on yhteishintaan myyty lukuisia eri kiinteistöjä eri puolilta Suomea.

Sen lisäksi tänne on saatu jäljennös valtioneuvoston oikeuskanslerin 5.6.2008 Kantelijalle antamasta vastauksesta, jossa tässä samassa kirjoituksessa esitetty kanteluasia oli oikeuskanslerille esitetyn tutkintapyynnön perusteella jätetty toimivaltaan kuulumattomana Sponda Oy:n ja Kapiteeli Oy:n osalta tutkimatta.

Maanmittauslaitoksen ja oikeusministeriön antamat lausunnot lähetettiin 29.12.2008 tiedoksi Helsingin maistraatin henkikirjoittajalle. Kanteluasiakirjat lähetettiin etuostolain uudistamistarpeen arvioinnin kannalta 21.1.2009 telekopiona tiedoksi myös ympäristöministeriölle. Pyysin 2.2.2009 ympäristöministeriöltä 17.3.2009 päivätyn lausunnon erityisesti etuostolain 3 §:n soveltamisen kannalta. Tämä lausunto lähetettiin tiedoksi 19.3.2009 oikeusministeriön lainvalmisteluosastolle.

3

RATKAISU

Käsitykseni mukaan Helsingin kihlakunnan henkikirjoittajan menettely kaupanvahvistajana 30.3.2007 on ollut virheellinen. Katson, että hän oli laiminlyönyt tässä moniulotteisessa tapauksessa selvittää lukuisia kiinteistöjä käsittänyttä kiinteistönkauppaa ja sen tietoja riittävän yksityiskohtaisesti ja siten rikkonut annettujen ohjeiden tulkinnanvaraisuudesta huolimatta kaupanvahvistajalle kuuluneita velvollisuuksia.

Totean lisäksi, että oikeusministeriön ja Maanmittauslaitoksen kaupanvahvistajille antamat kaupanvahvistajien lomakkeet ja ohjeet ovat olleet ilmeisen tulkinnanvaraiset. Sen vuoksi näitä ohjeita tulisi erityisesti lukuisia kiinteistöjä ja määräaloja sisältävien kauppojen osalta täsmentää. Olen tänään lisäksi säännöksissä ja määräyksissä havaitsemieni puutteiden poistamiseksi esittänyt oikeusministeriölle ja ympäristöministeriölle, että ne ryhtyisivät yhteistyössä selvittämään joko etuostolain (muut. 471/2005) tai maakaaren (540/1995) säännösten täsmentämistä.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1

Tapahtumatiedot

3.1.1

Helsingin maistraatin henkikirjoittajan selvitys 11.10.2007

Henkikirjoittaja on kertonut, että kaupanvahvistaja-asetuksen 7 §:n mukaan kaupanvahvistajan on seitsemän päivän kuluessa luovutuksen vahvistamisesta ilmoitettava luovutuksesta kunnalle ja maanmittaustoimistolle. Ilmoitukset toimitetaan lomakkeella tai sopimuksen mukaan sähköisenä viestinä. Tiedot merkitään luovutuskirjan ja osapuolten antamien tietojen perusteella.

Oikeusministeriön antamien kiinteistönluovutusilmoituksen täyttöohjeiden mukaan siinä tapauksessa, kun ilmoitettavien tietojen määrä on niin suuri (esim. luovutuksen kohteita, luovuttajia tai luovutuksen saajia on useita), että vaadittavat tiedot eivät sovi yhdelle lomakkeelle, liitetään ilmoitukseen kopio luovutuskirjasta tai erillinen kiinteistöluettelo.

Kyseiseen kauppakirjaan oli liitetty 14-sivuinen englanninkielinen kiinteistöluettelo, jossa 478 kiinteistöä ympäri Suomea oli luetteloitu ilman minkäänlaista maantieteellistä tai aakkosellista järjestystä. Saman kunnan kiinteistöt eivät edes olleet peräkkäin.

Henkikirjoittajan mukaan hänen laatimansa kiinteistönluovutusilmoitus nro 568/07 oli tehty oikeusministeriön ohjeiden mukaisesti. Henkikirjoittajan mukaan on itsestään selvää, että tällaisesta kiinteistömäärästä ei voida täyttää kohtaa "Luovutuksen kohteen ominaisuudet". Kaupantekotilaisuudessa osapuolten edustajilla tällaisessa tapauksessa ei ole tietoa jokaisen kohteen käyttötarkoituksesta, kaavoitustilanteesta tai rakennuskannasta ja tietojen hankkiminen jälkikäteen ja niiden siirtäminen kiinteistönluovutusilmoitukseen olisi ylivoimainen, viikkoja kestävä tehtävä. Jo kiinteistöluettelon kopiointi ja postitus oli vaatinut parin päivän työpanoksen. Kiinteistönluovutusilmoitusten vastaanottajilla on mahdollisuus tarkistaa tietoja oman alueensa kiinteistöjen osalta omista rekistereistään. Eri kiinteistöjen pinta-alat käyvät ilmi kiinteistöluettelosta. Lomakkeen muut kohdat oli täytetty normaalisti.

Henkikirjoittajan mukaan kaupanvahvistajan kiinteistönluovutusilmoitus ei ylipäänsä ole voinut vaikuttaa kuntien etuosto-oikeuteen, kun Utsjoen kunta oli jo antanut ennakkopäätöksen etuosto-oikeuden käyttämättä jättämisestä.

Kaupanvahvistaja-asetuksen 12 §:n mukaan kaupanvahvistuksesta perittävä maksu on 77 euroa kaupalta tai muulta luovutukselta. Koska tässä tapauksessa oli vain yksi kauppa, jossa tosin oli poikkeuksellisen paljon kohteita, oli veloitettu yksi kaupanvahvistusmaksu.

Etuoistolain 9 §:n 2 momentista käy ilmi, että useita kiinteistöjä voidaan myydä samalla kauppakirjalla. Oikeusministeriön antamista kiinteistönluovutusilmoituksen täyttöohjeista voitaneen henkikirjoittajan mukaan päätellä, että kaupan kohteista voidaan tehdä erillinen luettelo. Tällainen menettely on yleinen, kun kohteita on useita kymmeniä. Kaupanvahvistajan asia ei liene ottaa kantaa kuntien etuosto-oikeuteen tällaisessa tapauksessa.

3.1.2

Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston lausunto 17.12.2008

Oikeusministeriö on todennut, että se vahvistaa kaupanvahvistaja-asetuksen 15 §:n nojalla saman asetuksen 7 §:ssä tarkoitetun kiinteistönluovutusilmoituslomakkeen kaavan. Lomakkeen ja siihen

sisältyvän täyttöohjeen kaava on viimeksi vahvistettu 10.11.2000 (3554/31/00). Lomake ja ohje on laadittu työryhmässä, jossa oli ollut edustus Maanmittauslaitoksesta, Suomen kuntaliitosta, verohallinnosta ja oikeusministeriöstä. Lomakkeen tietosisältö on laadittu vastaamaan ilmoituksen vastaanottajatahojen tietotarpeita. Kiinteistönluovutusilmoitushan on kiinteistöjen kauppahintarekisterin, kiinteistörekisterin (määräalätiedot) sekä lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin saantotieto-osan tärkein tietolähde. Kiinteistöjen kauppahintarekisteristä saatavia hintatietoja ja -tilastoja käytetään muun muassa kiinteistöjen arvioinnissa, yleisessä hintaseurannassa, verotuksessa ja tutkimuksessa. Maanmittauslaitos toimittaa kauppahintarekisterin tietoja eteenpäin maistraattiin, vero toimistoon ja käräjäoikeudelle. Viikoittain toimitetaan lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tiedot niistä uusista kiinteistönluovutuksista, joiden perusteella lainhuutoa ei ole vielä kiinteistölle haettu.

Sähköisten kiinteistönluovutusilmoitusten ohella käytössä on edelleen myös painettu lomake, jossa täyttöohje on kääntöpuolella. Käytettävissä olevaan tilaan mahtuva ohje on laadittu silmällä pitäen tavallisimpia kiinteistönluovutuksia. Siltä varalta, että luovutuksen osapuolia tai kohteita on niin monta, etteivät tiedot mahdu lomakkeelle, on ohjeessa lyhyt maininta siitä, että tällöin ilmoitukseen liitetään kopio luovutuskirjasta tai erillinen kiinteistöluettelo. Yksityiskohtaisemmat ohjeet lomakkeen täyttämistä sisältyvät Maanmittauslaitoksen julkaisuun "Kaupanvahvistajan ohje". Tässäkään ohjeessa ei ole mainintaa siitä, mitä tietoja em. erillisen kiinteistöluettelon tulee sisältää. Todennäköisesti on pidetty ilman eri mainintaakin selvänä, että riippumatta luovutuksen kohteiden lukumäärästä niistä kaikista tulee joko ilmoituslomakkeella tai siihen liitetyssä luettelossa ilmoittaa kaikki lomakkeen tietosisältöön kuuluvat tiedot, koska ne ovat alussa mainittujen rekistereiden kannalta tarpeellisia. Nyt puheena oleva tapaus kuitenkin osoittaa, etteivät kaikki kaupanvahvistajat ole täysin mieltäneet kiinteistönluovutusilmoituksen eri tarkoituksia ja merkitystä. Tämän vuoksi ilmoituksen täyttöohjeissa tulisi vielä nykyistä voimakkaammin korostaa lomakkeen huolellisen täyttämisen merkitystä ja nimenomaisesti mainita ilmoituslomakkeen liitteenä käytettävän erillisen kiinteistöluettelon tietosisältö. Ohje kiinteistöluettelosta sopii luontevimmin Maanmittauslaitoksen julkaisemaan ohjeeseen, joka on Maanmittauslaitoksen internetsivuilla kaikkien kaupanvahvistajien saatavilla.

Kaupanvahvistaja-asetuksen 7 §:n 2 momentin mukaan "tiedot merkitään luovutuskirjan ja osapuolten antamien tietojen perusteella". Henkikirjoittajan mukaan tällaisesta kiinteistömäärästä ei voitaisi täyttää kohtaa "Luovutuksen kohteen ominaisuudet", koska kaupantekotilaisuudessa osapuolten edustajilla ei ole tietoja jokaisen kohteen käyttötarkoituksesta, kaavoitustilanteesta tai rakennuskannasta. Olisi kuitenkin omituista, jos osapuolet eivät olisi selvittäneet näitä seikkoja ennen kiinteistönkaupan tekemistä. Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston mielestä kaupanvahvistajan tulisi ennen nyt puheena olevan kaltaisen kiinteistönkaupan vahvistamista tiedustella osapuolten edustajilta, pystyvätkö he vahvistamistilaisuudessa antamaan kaikki tarvittavat tiedot. Jos näin ei ole asian laita, vahvistamista tulisi tarvittaessa lykätä ja kehottaa osapuolia laatimaan sellainen kiinteistöluettelo, josta kaikki tarvittavat tiedot ilmenevät ja joka sellaisenaan voidaan liittää kiinteistönluovutusilmoitukseen. Kun kiinteistönluovutusilmoitus on laadittava joko suomeksi tai ruotsiksi, tulee sen liitteenä käytettävän luettelon myös olla laadittu ilmoituksen kielellä. Englanninkielisen tulosteen käyttämistä ilmoituksen liitteenä ei voida pitää asianmukaisena.

Luovutuksen kohteen kauppahinta tai muu vastike on kauppahintarekisterin kannalta olennainen tieto. Oikeusministeriön toimitetuista asiakirjoista ei saa täyttä varmuutta siitä, miten kauppahinta on kiinteistönluovutusilmoituksessa ilmoitettu. Lausuntopyyynnössä mainitaan "tilanne, jossa kiinteistönkaupassa on yhteishintaan myyty lukuisia eri kiinteistöjä". Kantelijan kirjoituksesta ilmenee yhteishinta 46.057.867 €. Samassa kirjoituksessa kuitenkin todetaan, että englanninkielisestä listasta olisi ilmennyt joidenkin kiinteistöjen kauppahinnaksi joko 1 € tai 0 €. Sekä kiinteistöjen määrä että yhteishinta ovat sellaista suuruusluokkaa, että ne ovat olleet omiaan vaikuttamaan kauppahintarekisterin

tietojen luotettavuuteen. Kaikille luovutuksen kohteille yhteisen kauppahinnan ilmoittamisen puolesta puhuisi em. "Kaupanvahvistajan ohjeeseen" sisältyvä esimerkki, jossa ilmoitetaan vain yhteinen kauppahinta. Esimerkissä tosin on kysymys vain yhdestä kiinteistöstä ja yhdestä määräalasta. Oikeushallinto-osaston mielestä olennaista on se, millä tarkkuudella Maanmittauslaitos haluaa saada hintatiedot kauppahintarekisteriään varten.

Kantelun mukaan kaupanvahvistajan määräysten vastainen menettely myötävaikutti siihen, että yli sata Suomen kuntaa oli menettänyt oikeutensa käyttää etuosto-oikeutta alueellaan tapahtuneissa kaupoissa. Se, että lukuisat kunnat olivat menettäneet mahdollisuutensa käyttää etuosto-oikeutta, oli aiheutunut yksinomaan etuostolain 3 §:n soveltamisesta. Kuntien kannalta kieltämättä kohtuuttomalta vaikuttava lopputulos johtunee siitä, ettei kyseistä lainkohtaa säädettäessä ole voitu ennakoida tilannetta, jossa samalla kertaa luovutetaan lukuisia kiinteistöjä eri puolilla maata. Tältä osin etuostolaki saattaisi oikeusministeriön mukaan kaivata tarkistamista, mutta laki kuuluu ympäristöministeriön toimialaan.

3.1.3

Maanmittauslaitoksen lausunto 19.12.2008

Maanmittauslaitoksen mukaan kantelussa tarkoitetun kiinteistönkaupan osalta etuostolain (608/1977) 3 §:n soveltaminen johtaa varsin erikoiseen ratkaisuun tämän tyyppisissä kaupoissa. 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". Kuntien välinen riita-asia on lainkohdassa edellytetty ratkaistavan hallintoriita-asian oikeuspaikkaa koskevien säännösten mukaisesti.

Lainkohdan 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 tilannetta.

Myöskään kiinteistönkauppaa keskeisesti koskevassa maakaarissa (540/1995) ei edes mainita, että samalla luovutuskirjalla voitaisiin luovuttaa useampia kiinteistöjä. Kiinteistön kaupan liittyvien säädösten osalta lähtökohtana näyttääkin olevan tilanne, jossa kiinteistön kauppakirjalla luovutetaan vain yksi kiinteistö. Myös kaupanvahvistaja-asetuksessa (353/1987) on omaksuttu sama lähestymistapa lukuun ottamatta 7 §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä säänneltyä tapausta. Esimerkiksi kaupanvahvistajan palkkiota koskevassa säännöksessä (12 §) ei ainakaan nimenomaisesti mainita, että samalla kaupalla voitaisiin luovuttaa useampia kiinteistöjä. Ottaen huomioon kaupanvahvistajan palkkion enimmäismäärä (77 euroa kaupalta), vaikuttaa siltä, että säännöksessä ei myöskään ole otettu huomioon sitä tilannetta, että samalla kaupalla voidaan myydä usean kunnan alueella olevia kiinteistöjä, mikä aiheuttaa ylimääräistä työtä myös kaupanvahvistajan ilmoitusvelvollisuuden osalta.

Lain sanamuodon perusteella näyttää siltä, että tapauksessa on etuosto-oikeutta koskeva asia ratkaistu etuostolain 3 §:n mukaisesti. Sen sijaan kaupanvahvistajan kunnille tekemän ilmoituksen osalta kaupanvahvistaja on käytännön syistä joutunut soveltamaan menettelyä, joka ei ehkä kaikilta osin täytä sitä, mitä säädöksissä ja annetuissa ohjeissa on tarkoitettu. Tosin kauppakirjan esitysmuotoakin on tässä tapauksessa ollut varsin poikkeuksellinen.

Kaupanhahvistaja-asetuksen 7 §:n 1 momentissa on sinänsä selkeä säännös, jonka mukaan niissä tapauksissa, kun luovutuksen kohteet sijaitsevat eri maanmittaustoimistojen ja kuntien alueella, tulee ilmoitus luovutuksen vahvistamisesta tehdä seitsemän päivän kuluessa kullekin maanmittaustoimistolle ja kunnalle.

Myös kaupanvahvistajan ohjeissa on selkeä säännös, jonka mukaan kaupanvahvistajan on ilmoitettava luovutuksesta seitsemän päivän kuluessa vahvistamisesta maanmittaustoimistolle ja kunnalle. Lisäksi ohjeissa on vielä erikseen korostettu, että kiinteistönluovutusilmoitus lähetetään maanmittaustoimiston lisäksi myös kunnalle, jonka alueella luovutettu kiinteistö sijaitsee.

Ilmoituksen täyttöohjeissa oleva toimintamalli luovutuskirjan kopion tai erillisen kiinteistöluettelon liittämisestä siinä tapauksessa, että samalla kaupalla luovutetaan useampia kiinteistöjä, on myös siinäkin selkeä ohje. Kun laissa ei ole rajoitettu samalla kauppakirjalla myytävien kiinteistöjen lukumäärää, ei tällaista rajoitusta ole voitu ottaa myöskään kaupanvahvistajan ohjeisiin, vaan ohjeissa on tyydytty ohjeistamaan vain se, miten usean kiinteistön tapauksessa olisi asianmukaista menetellä.

Edellä olevaan viitaten Maanmittauslaitos katsoo, että sekä kaupanvahvistaja-asetuksen säännökset että kaupanvahvistajan ohjeiden määräykset ja ohjeet ilmoituksen täyttämiseksi ovat kaupan ilmoittamisen osalta sinänsä selkeät ja yksiselitteiset. Sen sijaan kaupanvahvistajan omassa selvityksessään esittämä toteamus, jonka mukaan on "itsestään selvää", että kaupanvahvistajailmoitusta ei näin suuren kiinteistömäärän kyseessä ollessa kaikilta osin voida täyttää, näyttää olevan vastoin edellä esitettyjä ohjeita ja kaupanvahvistajailmoitusta koskevia säännöksiä. Kaupanvahvistaja on kuitenkin ilmoittanut luovutuksista kunnille, mutta ilmoitusten sisältö on ilmeisesti ollut vaikeasti luettavassa muodossa. Kaikki kunnat eivät ehkä ole olleet selvillä, että samalla kaupalla on luovutettu kyseisen kunnan alueella oleva kiinteistö.

Varsinaisena ongelmana on tässä tapauksessa kuitenkin ollut etuostolain 3 §:ssä oleva oikeusohje. Ongelmia on tosin aiheuttanut myös se, että samalla kaupalla on myyty niin suuri määrä kiinteistöjä, minkä vuoksi luovutuksia koskevien ilmoitusten tekeminen on osoittautunut käytännössä hankalaksi eikä voimassa olevissa laeissa myöskään ole otettu tällaista tilannetta huomioon. Kaupanvahvistajan ilmoitukseen mahdollisesti liittyvät puutteet eivät kuitenkaan muuta sitä tosiasiaa, että ratkaisevaa asiassa on ollut edellä mainittu etuostolain 3 §:n säännös. Säännöksen mukaisesti etuostoon oikeutettu kunta, jonka alueella sijaitsee yhteiseltä pinta-alaltaan suurin osa kaupassa luovutetuista kiinteistöistä, on ilmoittanut, että se ei käytä etuosto-oikeutta. Näyttää siltä, että kaupan osapuolet ovat olleet tietoisia säännöksen tulkinnanvaraisuudesta, jonka varaan he ovat ratkaisunsa perustaneet. Se, että muut kunnat eivät ole mahdollisesti saaneet tietoonsa kunnan alueella tapahtunutta luovutusta, on johtanut tilanteeseen, jossa etuostolain tarkoitus ei ole näiden kuntien osalta voinut toteutua. Tilanteen korjaamiseksi tulisi Maanmittauslaitoksen mukaan harkita lainsäädännön tarkistamista.

3.1.4

Ympäristöministeriön lausunto 17.3.2009

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.

Kunnalla on etuostolain 1 §:n mukaan etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa. Pykälässä on kunnan etuosto-oikeus säädetty koskemaan lähtökohtaisesti vain ko. kunnassa sijaitsevaa kiinteistöä. Etuosto-oikeutta voidaan lainkohdan mukaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten (ns. tarkoituserä). Tarkoituserä ei pykälän mukaan koske Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunkeja. Pääkaupunkiseudun rakennusmaatilanne huomioon ottaen on katsottu, että hankittava maa on näissä kaupungeissa aina tarpeen em. tarkoituksiin (ks. HE 121/1992 vp).

Etustolain 1 §:ään viitaten ympäristöministeriö toteaa käsityksensä, että kunnanjohtaja Kantelijan kantelussaan mainitsevat soranottoalueet Nummi-Pusulassa eivät olisi voineet tuohon tarkoitukseen käytettävänä olla etuoston kohteena, vaikka kauppa olisi koskenut pelkästään niitä.

Ympäristöministeriö toteaa myös, että säännös asiallisesti rajaa kunnan mahdollisuutta käyttää etuosto-oikeutta toisen kunnan alueella oleviin kiinteistöihin, vaikka siihen etustolain 3 §:n mukaan olisi muodolliset edellytykset. Kunnillahan ei lähtökohtaisesti ole tarvetta hankkia maata ainakaan yhdyskuntarakentamista varten muiden kuntien alueelta. Virkistys- ja suojelutarkoituksen osalta tähän saattaa käytännössä olla tarvetta.

Etustolain 2 §:n mukaan kunta tulee etuostolla kauppakirjassa mainitun ostajan sijaan kaupassa sovitulla ehdoilla. Lain 7 §:n mukaan etuosto käsittää samalla luovutuskirjalla myydyn kiinteän ja irtaimen omaisuuden kokonaisuudessaan. Lainkohdat eivät selvästikään anna mahdollisuutta sellaiseen menettelyyn, että kunta käyttäisi etuosto-oikeutta vain osaan kaupan kohteena olleista kiinteistöistä.

Milloin samalla kauppakirjalla myydään kahden tai useamman kunnan alueella olevia kiinteistöjä, on etuosto-oikeus etustolain 3 §:n mukaan sillä kunnalla, jonka alueella sijaitsee suurin osa kiinteistöjen yhteenlasketusta pinta-alasta. Säännöstä voidaan pitää sisällöltään periaatteessa ristiriitaisena etuosto-oikeuden edellytyksistä 1 ja 2 §:ssä säädettyyn nähden. Se kuitenkin myös osaltaan selvästi rajaa etuosto-oikeuden yhdelle kunnalle kuuluvaksi. Ministeriöllä ei ole tiedossa käytännön tapauksia eikä oikeustapauksia, joissa kunta olisi käyttänyt etuosto-oikeutta osaksi toisen kunnan alueella sijaitseviin kaupan kohteisiin.

Esillä olevassa tapauksessa suurin pinta-alaosuus myydyistä kiinteistöistä oli ollut Utsjoen kunnassa. Etustolain 1, 2, 3 ja 7 § huomioon ottaen vain Utsjoen kunnalla olisi tässä tapauksessa voinut teoriassa olla etuosto-oikeus. Utsjoen kunta oli pyydettäessä ennakkoon ilmoittanut etustolain 8 §:n mukaisesti, ettei se tule käyttämään sillä mahdollisesti olevaa etuosto-oikeutta. Ilmoituksella ei ole ollut vaikutusta muiden kuntien mahdollisuuteen käyttää etuosto-oikeutta, toisin kuin kunnanjohtaja Kantelija kantelussaan katsoo.

Kuten edellä on todettu, etuosto-oikeus kiinteistökaupassa voi lain mukaan olla vain yhdellä kunnalla, etuosto-oikeus voi kohdistua vain luovutettuihin kiinteistöihin kokonaisuutena ja etuosto-oikeutta voidaan käyttää vain tarkoituserään edellyttämiin tarkoituksiin. Luovutettujen kiinteistöjen lukuisilla sijaintikunnilla ei siten lain mukaan voinut esillä olevassa tapauksessa olla etuosto-oikeutta erikseen eikä yhdessäkään. Kaupanvahvistajan mahdollisesti puutteellisilla kaupanvahvistajailmoituksilla ei ole ollut vaikutusta asiaan, toisin kuin kantelija katsoo.

Jos kiinteistökaupan sopimusehto on määrätty tai muuhun toimenpiteeseen on ryhdytty ilmeisesti siinä tarkoituksessa, että etuosto-oikeuden käyttäminen vältettäisiin, voi tuomioistuimien etustolain 21

a §:n mukaan kunnan vaatimuksesta päättää, ettei ehto tai toimenpide sido kuntaa tai ole esteenä etuosto-oikeuden käyttämiselle. Ympäristöministeriön tiedossa ei ole, onko lainkohdan perusteella mahdollisesti saatettu kanne vireille tuomioistuimessa. Ministeriö kuitenkin toteaa käsityksensä, ettei pelkästään sitä, että kiinteistöjä myydään kerralla suuri määrä useiden kuntien alueelta, voida pitää säännöksessä tarkoitettuna toimenpiteenä.

Oikeusministeriö on kantelun johdosta antamassaan lausunnossa 17.12.2008 todennut: "Se, että lukuisat kunnat menettivät mahdollisuutensa käyttää etuosto-oikeutta, aiheutui yksinomaan etuostolain 3 §:n soveltamisesta. Kuntien kannalta kieltämättä kohtuuttomalta vaikuttava lopputulos johtuu siitä, ettei lainkohtaa säädettäessä ole voitu ennakoita tilannetta, jossa samalla kertaa luovutetaan lukuisia kiinteistöjä eri puolilla maata." Tältä osin etuostolaki saattaisi oikeusministeriön käsityksen mukaan kaivata tarkistamista.

Maanmittauslaitos myös katsoi lausunnossaan 19.12.2008, että varsinainen ongelma esillä olevassa tapauksessa on etuostolain 3 §:ssä oleva oikeusohje. Laitos arvioi, että kaupan osapuolet ovat olleet tietoisia säännöksen tulkinnanvaraisuudesta, jonka varaan he ovat ratkaisunsa perustaneet. Se, että muut kunnat eivät ole mahdollisesti saaneet tietoonsa kunnan alueella tapahtunutta luovutusta, on Maanmittauslaitoksen käsityksen mukaan johtanut tilanteeseen, jossa etuostolain tarkoitus ei ole näiden kuntien osalta voinut toteutua. Tilanteen korjaamiseksi tulisi lausunnon mukaan harkita lainsäädännön tarkistamista.

Molemmilta lausunnonantajilta näyttää ympäristöministeriön mukaan jääneen huomaamatta etuoston käytölle yleisesti etuostolaissa säädetyt edellytykset, joita on selostettu edellä. 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.

Kantelussa tarkoitettujen kiinteistöjen massakaupan tultua ympäristöministeriön tietoon syksyllä 2007 ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton asiantuntijat olivat selvittäneet yhteistyössä suurten useiden kuntien alueella sijaitsevien kiinteistönkauppojen yleisyyttä sekä mahdollisuuksia lainsäädännön muutoksella parantaa kuntien asemaa kiinteistöjen massaluovutuksissa. Tarkastelussa oli arvioitu kahta ratkaisuvaihtoehtoa, etuostolain kokonaisuudistusta edellyttävää vaihtoehtoa ja pääosin maakaaren muuttamiseen perustuvaa ratkaisua.

Ympäristöministeriön mukaan Suomessa tehdään vuosittain keskimäärin 70.000 kiinteistönkauppaa. Maanmittauslaitos ylläpitää kiinteistöjen kauppahintarekisteriä. Laitos arvioi, että vuosittain tehdään keskimäärin kaksi esillä olevan kaupan tyyppistä kiinteistönkauppaa, joissa luovutetaan kiinteistöjä useiden kuntien alueelta. Kuntien yhdyskuntarakentamisen näkökulmasta näillä ei kuitenkaan ole havaittu olevan yleensä merkitystä. Kaupat ovat yhtiöiden maaomaisuuden järjestelyjä, kuten metsätalousalueiden luovutuksia metsäyhtiöltä toiselle, telealan yritysten linkkimastojen alueiden luovutuksia yritykseltä toiselle ja Tielaitoksen soranottoalueiden luovutuksia toimintaa harjoittavalle yritykselle.

Sellaisista kaupoista, joissa myydään alueita esimerkiksi vain kahden kunnan alueelta, ei Maanmittauslaitoksella ole arviota. Mahdollisen lainvalmisteluhankkeen käynnistyessä tämä tulee selvitettäväksi kuntakyselyn perusteella.

Etuoosto-oikeus antaa kunnalle lunastusmenettelyä kevyemmän keinon yhdyskuntarakentamisen

kannalta tarpeellisten alueiden hankintaan. Suomen Kuntaliiton kiinteistö- ja mittaustoimen tilastosta käy ilmi, että kunnat käyttävät etuosto-oikeuttaan hyvin harvoin. Etuosto-oikeus kuitenkin parantaa jo olemassaolollaan kunnan maapoliittista asemaa, koska se ohjaa maan tarjontaa kunnalle.

Ympäristöministeriön mukaan 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.

Ensin mainittu vaihtoehto olisi ostajan aseman kannalta helpommin hyväksyttävissä. Toisaalta se edellyttäisi, että kaikilla kunnilla olisi alueellaan sijaitseviin kiinteistöihin etuosto-oikeus ja että kaikki kunnat käyttäisivät oikeuttaan. Näin tuskin käytännössä olisi asian laita. Jälkimmäinen vaihtoehto tarkoittaisi sovittujen kauppaehtojen taannehtivaa muuttamista ja puuttumista ostajan ja myyjän oikeudelliseen asemaan. Tämä olisi taannehtivuuden vuoksi perustuslain omaisuudensuojaa koskevan 15 §:n kannalta ongelmallista (ks. lähemmin Hallberg, Karapuu, Scheinin, Tuori, Viljanen: Perusoikeudet, s. 506–508).

Molemmat vaihtoehdot edellyttäisivät ympäristöministeriön arvion mukaan muutosta myös maakaarressa säädettyihin kiinteistönkaupan muotovaatimuksiin. Kauppakirjassa tulisi eritellä kauppahinta ainakin kuntakohtaisesti.

Perustuslakivaliokunnan tulkinta etuostosta on vaihdellut (ks. mainittu teos s. 493). Nytemmin tulkintalinja on vakiintunut sellaiseksi, ettei etuostoa tulkita omaisuuden pakkolunastukseksi (PeVL 5/1988 vp). Myyjän näkökulmasta etuosto-oikeuden käyttäminen merkitsee valiokunnan mukaan lähinnä luovutuskompetenssin rajoitusta, kun kunta tulee ostajan sijasta kaupan osapuoleksi. Tällainen rajoitus ei valiokunnan mukaan loukkaa myyjän oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Myyjä saa joka tapauksessa vapaaehtoisesti myymästään kiinteistöistä vastikkeen, josta kaupassa on sovittu. Ostaja ei ennen etuostolle varatun ajan kulumista umpeen saa kiinteistöön sellaista oikeutta, jota tuolloin voimassa ollut hallitusmuodon omaisuudensuojasäännös olisi suojannut. Valiokunnan mukaan ostaja ei tällaisessa tilanteessa menetä omistusoikeutta, vaan se jää häneltä saamatta. Näin ollen etuosto-oikeuden perustavaa lakia ei tule arvioida omaisuuden pakkolunastussäännöksen pohjalta.

Perustuslakivaliokunnan esittämien näkökantojen valossa kunnan etuosto-oikeuden ulottaminen kaikkiin massakaupalla myytyihin kiinteistöihin ei olisi ilmeisesti omaisuudensuojan kannalta ongelmallista. Asianlaita olisi ilmeisesti toinen, jos etuosto-oikeus koskisi vain osaa kiinteistöistä ja ostajalle jäisi etupäässä epäkurantteja kiinteistöjä, jotka eivät kuntia kiinnosta. Ilmeistä kuitenkin on, että etuosto-oikeuden edellytyksenä tulisi jatkossakin olla, että yleinen tarve edellyttää hankkia kunnalle maata yhdyskuntarakentamista, virkistystä tai suojelua varten (ks. PeVL 3/1975 vp). Tarkoituksena ei siten olisi mahdollista luopua.

Perustuslakivaliokunnan omaisuuden suoja koskeva kanta perustuu osaltaan siihen, että etuoston käyttö ei heikennä myyjän tai ostajan taloudellista asemaa. Ostajan ja kunnan välisiä suoritusveloituksia koskevat säännökset sisältyvät etuostolain 3 lukuun. Säännökset tulisi ympäristöministeriön mukaan uudistaa laajennettaessa etuosto-oikeuden käyttömahdollisuutta. Sääntelyn tarkkuustason havainnollistamiseksi ministeriö liitti oheen lausuntonsa laskentakaavan, jossa on eritelty nykyisen etuostolain 15 §:n edellyttämät suorituksia. Säännöksen soveltaminen on käytännössä osoittautunut ongelmalliseksi. Oletettavaa on, että vaikeudet lisääntyisivät huomattavasti, kun useiden kuntien välisiä ostajalle suoritettavia korvauksia selvitettäisiin ja ositettaisiin.

Muutoksenhaku tapahtuisi kiinteistöjen massakaupan yhteydessä ilmeisesti jokaisen etuostajakunnan päätöksestä erikseen. Lain muutoksen yhteydessä olisi ratkaistava, miten menetellään, jos toiset valitukset menestyvät ja toiset hylätään. Etuostopäätökset tulisivat muutoksenhakujen vuoksi lainvoimaisiksi eri ajankohdista, jolloin korvausvelvollisuudet alkavat eri ajankohdista myös yhteisesti korvattavista ja jaetuistakin kustannuksista.

Kuntien välille voisi syntyä erimielisyyttä esimerkiksi ostajalle maksettavien korvausten määrääntymisperusteista. Mahdollisten riitojen käsittely edellyttäisi sääntelyä.

Yksinkertaisin tapa puuttua asiaan olisi ympäristöministeriön mukaan täydentää kiinteistökaupan muotovaatimuksia maakaareissa siten, että yhdellä kauppakirjalla voidaan myydä vain yhden kunnan alueella sijaitsevia kiinteistöjä. Muutos edellyttäisi etuostolain 3 §:n kumoamista ja tämän lisäksi vain eräitä teknisiä tarkistuksia etuostolakiin. Muutoksen myötä kunnan etuosto-oikeuden edellytykset määrääntyisivät lain yleisten edellytysten mukaisesti. Kiinteistön kaupan osapuolten tulisi tällöin kunkohtaisesti varautua mahdolliseen etuosto-oikeuden käyttöön.

Mainittu muutos maakaareen tekisi usean kunnan alueella sijaitsevien kiinteistöjen myynnin jonkin verran nykyistä hankalammaksi. On kuitenkin huomattava, että esimerkiksi kantelun kohteena olevassa tapauksessa kaupan osapuolet allekirjoittivat yhteensä 57 samasanaista kauppakirjan kappaletta. Tässä tapauksessa maakaareen tarkoitettu muutos ei ilmeisesti olisi paljon lisännyt allekirjoitettujen kauppakirjojen määrää.

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

Johtopäätökseen on vaikuttanut myös se, ettei etuostolain uudistamiseen muutoin ole havaittu tarvetta. Laki on viimeksi saatettu ajan tasalle 1.8.2005 voimaan tulleella muutoksella (471/2005). Tuolloin etuosto-oikeus ulotettiin koskemaan eräin poikkeuksin myös valtion myymiä kiinteistöjä, poistettiin kiinteistön ostajan mahdollisuus tiedoksianto välttelemällä estää kunnan etuosto-oikeuden käyttö sekä estettiin kiinteistön ostajan mahdollisuus hyötyä kohtuuttomasti etuostotilanteesta.

Ympäristöministeriön kantaan on vaikuttanut myös se, että etuostolain perusteellisen muuttamisen jälkeenkin jäisi kaupan osapuolille mahdollisuus etuoston "kiertämiseen" niissä tapauksissa, kun kiinteistön kauppa tapahtuu osakeyhtiön kaupan muodossa. Näinhän tässäkin tapauksessa oli tapahtunut, kun valtio oli myynyt Kapiteeli Oy:n osakekannan Sponda Oy:lle.

Etustolain muutoksen tarpeellisuutta arvioidessaan ympäristöministeriö on painottanut myös sitä seikkaa, että kunnilla on joka tapauksessa mahdollisuus lunastuksen käyttöön hankittaessa maata yhdyskuntarakentamista varten. Maankäyttö- ja rakennuslain 99 § sisältää useita perusteita, joiden nojalla ympäristöministeriö voi myöntää kunnalle luvan lunastaa alueita yhdyskuntarakentamista varten.

Esillä olevaan ongelmaan voitaisiin ilmeisesti puuttua tehokkaasti, jos maakaarta muutettaisiin edellä selostetulla tavalla siten, että yhdellä kauppakirjalla voitaisiin myydä vain yhden kunnan alueella sijaitsevia kiinteistöjä. Tällöin etuosto-oikeuden olemassaolo määräytyisi kuntakohtaisesti voimassa olevan etuostolain mukaisesti.

Tällainen muotovaatimus ei kuitenkaan olisi ongelmaton. Tavoitteiltaan se olisi vieras muihin kiinteistökaupan muotovaatimuksiin nähden. Saavutettaviin etuihin nähden se saattaisi asettaa liiallisia rajoituksia alati kehittyville kiinteistömarkkinoille. Ympäristöministeriö kuitenkin harkitsee asiaa koskevan aloitteen tekemistä oikeusministeriölle, jonka toimialaan maakaari kuuluu.

3.2

Sovellettavat säännökset

Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Kaupanhahvistaja-asetuksen (958/1996) 4 §:n mukaan kaupanhahvistajan on ennen kiinteistön luovutuksen vahvistamista tarkistettava luovutuskirjan allekirjoittajien henkilöllisyys ja se, että luovutuskirja on tehty maakaaren (540/95) 2 luvun 1 §:ssä säädetyllä tavalla. Luovutusta ei saa vahvistaa, jos on perusteltua aihetta epäillä luovutuksen pätevyyttä. Säännöksen toisen momentin mukaan kaupanhahvistajan on pyynnöstä tarkastettava kiinteistön omistusta ja siihen kohdistuvia oikeuksia ja rasiuksia koskevat tiedot lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä. Sama koskee kiinteistöä koskevien tietojen tarkastamista kiinteistörekisteristä. Säännöksen kolmannen momentin mukaan kaupanhahvistajan on määräalan luovutuskirjan liitteenä olevasta kartasta ja tarvittaessa osapuolilta tiedustelemalla tarkastettava, mistä rekisteriyksiköstä alue luovutetaan.

Kaupanhahvistaja-asetuksen 7 §:n 1 momentin mukaan kaupanhahvistajan on seitsemän päivän kuluessa luovutuksen vahvistamisesta ilmoitettava luovutuksesta sille maanmittaustoimistolle ja kunnalle, jonka alueella luovutuksen kohde sijaitsee. Jos luovutuksen kohteet sijaitsevat eri maanmittaustoimistojen tai kuntien alueilla, ilmoitus on toimitettava kullekin maanmittaustoimistolle ja kunnalle.

Maakaaren 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan kiinteistön kauppa on tehtävä kirjallisesti. Myyjän ja ostajan tai heidän asiamiehensä on allekirjoitettava kauppakirja. Kaupanhahvistajan on vahvistettava kauppa kaikkien kauppakirjan allekirjoittajien läsnä ollessa. Säännöksen 2 momentin mukaan kauppakirjasta on käytävä ilmi: 1) luovutustarkoitus 2) luovutettava kiinteistö 3) myyjä ja ostaja sekä 4) kauppahinta ja muu vastike.

Etustolain (608/1977) 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. Etustolain 9 §:n (muut. 471/2005) mukaan tapauksessa, jossa kunta päättää käyttää etuosto-oikeuttaan myytyyn kiinteistöön, sen tulee kirjallisesti ilmoittaa tästä ostajalle, myyjälle ja sille käräjäoikeudelle, jonka tuomiopiirissä kiinteistö on. Päätös on tehtävä ja siitä ilmoitettava käräjäoikeudelle kolmen kuukauden kuluessa luovutuskirjan oikeaksi todistamisesta. Päätös on annettava viivytyksettä todisteellisena tiedoksi ostajalle ja

myyjälle siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Säännöksen 2 momentin mukaan jos luovutus käsittää kahden tai useamman käräjäoikeuden tuomiopiirin alueella olevia kiinteistöjä, on 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus tehtävä erikseen kullekin käräjäoikeudelle.

3.3

Arviointi

Helsingin kihlakunnan henkikirjoittajan toiminta keväällä 2007 kaupanvahvistajana antaa käsitykseni mukaan aihetta arvosteluun laillisuusvalvonnassa.

Kaupanvahvistaja oli jättänyt ennen laajan kiinteistönkaupan vahvistamista kaupanvahvistajasetuksen 4 §:n tavoitteiden mukaisesti tiedustelematta kaupan osapuolten edustajilta, pystyvätkö he vahvistamistilaisuudessa antamaan kaikki tarvittavat tiedot, kuten luovutuksen kohteen ominaisuudet. Kun kiinteistönluovutusilmoitus on laadittava joko suomeksi tai ruotsiksi, tulee sen liitteenä käytettävän luettelon myös olla laadittu ilmoituksen kielellä. Tässä tapauksessa ei sekavahkon englanninkielisen tulosteen käyttämistä ilmoituksen liitteenä nähdäkseni voida etuosto-oikeutta käyttävien kuntien oikeusturvan ja vaikutusmahdollisuuksien sekä siten eri kuntalaisten oikeuksien ja siis perusoikeusnäkökulmankaan kannalta pitää asianmukaisena. Kaupanvahvistaja oli tosin ilmoittanut luovutuksista kunnille, mutta ilmoitusten sisältö oli ilmeisesti ollut vaikeasti luettavassa muodossa. Kaikki kunnat eivät ehkä ole olleet selvillä, että samalla kaupalla oli luovutettu "raakamaana" kyseisen kunnan alueella oleva tietty kiinteistö.

Myös oikeusministeriön ja Maanmittauslaitoksen ohjauksessa kaupanvahvistajille on mielestäni ollut puheena olevan kaltaisia tilanteita varten puutteita.

Kiinteistönluovutuksia koskeva, viimeksi 10.11.2000 vahvistettu kaupanvahvistajien ohje ja lomake on ilmeisesti laadittu silmällä pitäen tavallisimpia, vähälukuisten ja saman kunnan alueella sijaitsevien kiinteistöyksiköiden luovutuksia. Siltä varalta, että luovutuksen osapuolia tai kiinteistönkaupan kohteita on niin monia, etteivät tiedot mahdu lomakkeelle, on ohjeessa vain lyhyt maininta siitä, että tällöin ilmoitukseen liitetään kopio luovutuskirjasta tai erillinen kiinteistöluettelo. Yksityiskohtaisemmat ohjeet lomakkeen täyttämistä sisältyvät Maanmittauslaitoksen julkaisuun "Kaupanvahvistajan ohje". Tässäkään ohjeessa ei ole mainintaa siitä, mitä tietoja em. erillisen kiinteistöluettelon tulee sisältää.

Lisäksi on muistettava yleiseltä kannalta, että 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 tiedonsaanti-oikeuksia. 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.

Näistä syistä tulisi oikeusministeriön ja Maanmittauslaitoksen käsitykseni mukaan mahdollisuuksien mukaan täsmentää sekä kaupanvahvistajan ohjeita että kaupanvahvistajien käyttöön laadittuja kiinteistönluovutusilmoituksia.

Ongelmana on tässä tilanteessa ollut erityisesti se, että samalla kaupalla on myyty suuri määrä kiinteistöjä, minkä vuoksi luovutuksia koskevien ilmoitusten tekeminen on osoittautunut käytännössä hankalaksi eikä voimassa olevissa laeissa myöskään ole otettu tällaista tilannetta huomioon. Kaikkiaan varsinaisina syinä ovat tässä tapauksessa kuitenkin olleet nähdäkseni toisaalta etuostolaissa ja sen 3 §:ssä oleva tulkinnanvarainen oikeusohje ja toisaalta määrämuotoisen kiinteistökaupan osapuolille kuuluva perustuslain mukaan kuuluva sopimusvapaus suhteessa kaupanvahvistuksen tavoitteisiin. Näiden säädöspuutteiden johdosta olen erikseen kiinnittänyt eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momenttiin viitaten sekä ympäristöministeriön että oikeusministeriön huomiota säännöksissä ja määräyksissä havaitsemiini puutteisiin, joiden ratkaisukeinoista ministeriöt ovat keskenään erimielisiä.

On erikseen poliittisessa päätöksenteossa sitten nähdäkseni arvioitava, onko esimerkiksi etuostolain mukaista järjestelmää jollakin muullakin tavoin kuntien maankäytön kehittämiseksi uudistettava (vrt. Maaseudun Tulevaisuus 1.4.2009 s. 10: Kunnan etuosto yllätti lisäpeltoja hankkineet maidontuottajat). Olen pannut merkille myös sen keskustelun, mitä viime aikoina on Euroopan yhteisöön parlamentin ja neuvoston INSPIRE-direktiivin 2007/2/EY pohjalta käyty myös paikkatietoinfrastruktuurista ja paikkatietojen laajan hyödyntämisen tarpeista (ks. HE 18/2009 vp). Tämä yhteiskuntapoliittinen puoli asiasta ei kuitenkaan kuulu mielestäni laillisuusvalvonnassa ratkaistavaksi vaan toimivaltaisille ministeriöille ja viime kädessä eduskunnalle.

3.4

Muut seikat

Kantelija oli osoittanut tämän kantelukirjoituksensa eri vaatimuksineen oikeusasiamiehen ohella myös Valtiontalouden tarkastusvirastolle, Suomen asianajajaliiton hallitukselle ja Tuokko Tilintarkastus Oy:lle. Kantelija on kantelussaan muun ohella arvostellut valtion sijoitusyhtiöiden ja niitä valvoneiden virkamiesten toimintaa. Kapiteeli Oy oli vuosina 1999–2006 Suomen valtion kokonaan omistama kiinteistösijoitusyhtiö. Vaikka tämän yhtiön toimintaa olikin aikanaan arvosteltu (muun ohella kirjallinen kysymys eduskunnassa 186/2002 vp), en laillisuusvalvonnassa puutu asian tähän puoleen, vaan viittaan valtioneuvoston oikeuskanslerin jo Kantelijan kirjoituksen johdosta tekemään ratkaisuun.

Kanteluosiossaan oikeuskanslerille Kantelija oli nimittäin pyytänyt oikeuskansleria selvittämään, oliko se ministeri, joka on vastuussa valtion omistamista yhtiöistä (Kapiteeli Oy:stä), antanut luvan luovuttaa valtion eli veronmaksajien maaomaisuutta pilkkahinnalla, käytännössä ilmaiseksi, ulkomaiselle sijoittajataholle yli sadasta Suomen kunnasta. Kuten edeltä ilmenee, oli oikeuskansleri jättänyt Kantelijan kantelun toimivaltaan kuulumattomana tutkimatta Sponda Oy:n ja Kapiteeli Oy:n osalta.

Sikäli kuin täällä on kysymys valtion omistajaohjauksesta huolehtivista virkamiehistä, ei Kantelijan kantelun perusteella ole tullut esille yksiköityjä seikkoja, joiden nojalla minun tulisi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 3 §:n 1 momentin huomioon ottaen puuttua tässä suhteessa asiaan.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 2 momenttiin viitaten saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen Helsingin maistraatin henkikirjoittajan virheellisestä menettelystä 30.3.2007 hänen tietoonsa. Tässä tarkoituksessa lähetän henkikirjoittajalle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Samalla kiinnitän Maanmittauslaitoksen ja oikeusministeriön oikeushallinto-osaston huomiota siihen, että kaupanvahvistajille kaupanvahvistaja-asetuksen perusteella annetut ohjeet ja niihin liittyvät, 10.11.2000 vahvistetut lomakkeet eivät ole yksiselitteisiä ainakaan niissä tapauksissa, joissa samalla, osin englanninkielisellä kauppakirjalla on myyty useita kiinteistöjä tai määräaloja. Sen vuoksi sekä ohjetta että lomakkeita ja kaupanvahvistajien ohjeistusta olisi nähdäkseni perusteltua täydentää.

Kaupanvahvistajan menettelyohjeiden täsmentämiseksi osalta lähetän jäljennökset tästä päätöksestäni myös Maanmittauslaitokselle että oikeusministeriön oikeushallinto-osastolle. Pyydän oikeusministeriötä ja Maanmittauslaitosta ilmoittamaan apulaisoikeusasiamiehelle 29.10.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin kaupanvahvistajien ohjeiden täsmentämiseksi on ryhdytty.

Olen erillisellä kirjeelläni (Dnro 1538/2/2009) kiinnittänyt sekä ympäristöministeriön että oikeusministeriön huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiini puutteisiin sekä tehnyt esityksiä joko tulkinnanvaraisen etuostolain tai siihen sidoksissa olevan maakaaren kehittämiseksi ja edeltä ilmevien tulkinnallisten puutteiden poistamiseksi.

Muihin toimenpiteisiin ei Kantelijan kantelu johda puoleltani.