26.4.2024

MML 108040/00 04 00/2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle
LaV@eduskunta.fi

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

Maanmittauslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Maanmittauslaitos ja sen edustajana allekirjoittanut on ollut mukana maakaaren (MK) muutostarpeet -lainsäädäntötyöryhmässä. Maanmittauslaitos on edelleen työryhmämietinnön valmistumisen jälkeen voinut tehdä tiivistä yhteistyötä oikeusministeriön kanssa hallituksen esityksen antamista edeltäneessä jatkovalmistelussa. Hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset ovat Maanmittauslaitoksen kannalta tärkeitä ja vastaavat olennaisesti Maanmittauslaitoksen valmistelun yhteydessä esittämiä näkemyksiä. Seuraavassa käsitellään joitakin keskeisimpiä esitykseen sisältyviä ehdotuksia.

Kirjaamisviranomaisen automaattinen päätöksenteko

Monien muiden viranomaisten tavoin myös Maanmittauslaitoksessa oli jo ennen automaattista ratkaisumenettelyä koskevan hallinnon yleislainsäädännön säätämistä ratkaistu automaattisesti eräitä yksinkertaisia kiinteistökirjaamisasioita (eräät kiinnityksen vahvistamista koskevat asiat, sähköisen panttikirjan siirtämistä koskevat asiat sekä ulosottoviranomaisen sähköisen rajapinnan kautta lähettämät ulosmittausilmoitukset). Automaattisen ratkaisumenettelyn keskeisenä viitekehyksenä pidettiin alusta alkaen perustuslakiin sisältyvää hallinnon lainalaisuusperiaatetta, hyvän hallinnon vaatimuksia sekä automaattisesti tehtyjen ratkaisujen ehdotonta, sekä menettelyllistä että sisällöllistä moitteettomuutta. Niiden käyttöönottoa edelsikin hyvin tarkka määrittely ja testaaminen.

Näissä erittäin rutiiniluontoisissa asioissa on voitu tehdä vuositasolla automatisoituja ratkaisuja varsin merkittäviä määriä (esim. vuonna 2023 kiinnitysasioita yhteensä 14 788 ratkaisua, panttikirjan siirtoasioita 89 902 ratkaisua ja ulosmittausmerkintöjen tai vastaavien kirjaamisia 46 309 suoritetta). Näin tehdyissä automaattisissa ratkaisuissa ei ole ilmennyt virheitä tai muita ongelmia. Asiakkaiden kannalta menettely on myös ollut selvästi nopeampaa verrattuna manuaalisesti ratkaistuihin asioihin.

Automaattista ratkaisumenettelyä koskevan uuden sääntelyn eli hallintolain 8 b luvun ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 6 a luvun (ns. APT-lainsäädäntö) tultua voimaan 1.5.2023 tuolloin käytössä ollut automaattinen ratkaisumenettely on saatettava uuden lainsäädännön mukaiseksi 1.11.2024 mennessä. Maanmittauslaitoksessa tämä on koskenut ennen kaikkea siis edellä mainittuja kiinnityksen vahvistamista, sähköisen panttikirjan siirtämistä ja ulosmittausilmoitusten merkitsemisasioita. Tähän ei pitäisi liittyä Maanmittauslaitoksessa suurempia ongelmia ja monilta osin työ on hyvin pitkällä.

Merkittävimmäksi kysymykseksi nousee kuitenkin hallintolain uuden 53 f §:n 1 momentin vaatimus, jonka mukaan automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että luonnollisella henkilöllä, johon ratkaisu on kohdistettu, on oltava mahdollisuus tehdä ratkaisusta, hallintolain 7 a luvussa tarkoitettu oikaisuvaatimus tai siihen rinnastuva vaatimus ja näin saattaa asia nimenomaan tällaisella vaatimuksella aina ihmisen käsiteltäväksi. Kiinteistökirjaamisasioita koskevassa maakaaressa (540/1995) tai osakehuoneistokirjaamisasioista annetussa, huoneistotietojärjestelmästä annetussa laissa (1328/2018) ei ole ollut

Allekirjoitettu sähköisesti
Niemi Kari (26.4.2024 08:07:51)

käytössä sanottua erillistä oikaisuvaatimusjärjestelmää. Sellaisen käyttöönottoa, normaalin muutoksenhakumahdollisuuden lisäksi, ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon tällaisten kirjaamisasioiden luonne ja niissä tehtävien kirjaamisratkaisujen yhteys usein nopeatahtiseen vaihdantaan ja sen yhteydessä tapahtuviin vaihdannan osapuolten päätöksiin (kuten luotonanto). Vaatimus oikaisuvaatimusmenettelystä automaattisen ratkaisumenettelyn edellytyksenä tulisi kuitenkin koskemaan myös sanottuja asioita APT-lainsäädännön siirtymäajan päättyessä 1.11.2024. Tämä merkitsisi käytännössä ensiksi automaattisen ratkaisumenettelyn päättymistä niissä kiinteistökirjaamisasioissa, joita on ollut käytössä APT-lainsäädännön voimaan tullessa (ks. edellä luetellut asiat). Toiseksi uusien asiaryhmien saattaminen sekä maakaaren että huoneistotietojärjestelmästä annetun lain soveltamisalueella automaattisen ratkaisumenettelyn piiriin käytännössä estyisi siitä huolimatta, että tällaisia asiaryhmiä on edelleen selvästi osoitettavissa.

Hallituksen esityksessä on tähän liittyen ehdotettu, että sekä maakaareen että huoneistotietojärjestelmästä annettuun lakiin otetaan poikkeussäännökset, jotka mahdollistavat tietyin reunaehdoin automaattiset päätökset sekä kiinteistökirjaamisessa että osakehuoneistokirjaamisessa, vaikka näihin lakeihin ei sisällykään säännöksiä oikaisuvaatimusmenettelystä. Ehdotettu maakaaren 6 luvun uusi 9 a § sekä huoneistotietojärjestelmästä annetun lain 10 §:n uusi 5 momentti sisältäisivät siten poikkeussäännöksen suhteessa hallintolain 53 f §:n 1 momenttiin. Maanmittauslaitos pitää erittäin tärkeänä sanottuja uusia säännöksiä ja että ne saataisiin voimaan viimeistään 1.11.2024. Maanmittauslaitos katsoo, että hallituksen esitykseen sisältyy hyvin eri näkökulmat huomioon ottavat perustelut näille ehdotetuille poikkeussäännöksille, joihin Maanmittauslaitos osaltaan yhtyy.

Kiinteistönkaupan muotovaatimus

Maakaaren muutosesitysten valmistelun yhteydessä on keskusteltu siitä, olisiko kirjallisesti tehtävän kiinteistönkaupan muotovaatimuksia kevennettävä, erityisesti poistamalla kaupanvahvistusta koskeva vaatimus. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että muotovaatimusta ei tässä vaiheessa muutettaisi. Kaupanvahvistuksella on edelleen merkitystä mm. kiinteistönluovutuksia koskevan valvonnan ja tiedonsaannin kannalta. Maanmittauslaitos yhtyy hallituksen esityksessä otettuun kantaan ja sen tueksi esitettyihin perusteluihin.

Panttaamattomuussitoumuksen kirjaaminen

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus uuden kirjaamisasioiden tyypin, panttaamattomuussitoumuksen kirjaamisen, mahdollistaminen (maakaaren 2 luvun 11 §:n muutos sekä 17 lukuun ehdotettava uusi 1 a §). Tämä voi tapahtua ensiksi siten, että luovutuksen yhteydessä ostaja on antanut luovutuskirjaan otetulla ehdolla myyjälle sanotun sitoumuksen. Toiseksi sitoumus voidaan antaa lisäksi luovutuksesta erillisenä, kiinteistön omistajan ja velkojan väliseen sopimukseen perustuvana. Sitoumus merkitään lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin joko lainhuudatuksen yhteydessä viran puolesta tai erikseen hakemuksesta.

Jo aikaisemmin tällaiset sitoumukset ovat olleet oikeudellisesti päteviä, kun ne ovat perustuneet velkojan ja kiinteistön omistajan väliseen, luovutuksesta erilliseen sopimukseen luotoannon yhteydessä. Niitä ei ole kuitenkaan voitu kirjata ja myös niiden sivullissitovuus on ollut epäselvä. Haasteena kirjaamismahdollisuuden myöntämiseen liittyen voidaan nähdä kysymys, miten tämä vaikuttaa vastaisuudessa sanottujen sitoumusten sivullissitovuuteen kirjaamattomina. Maanmittauslaitoksen katsoo, että asia on onnistuttu ratkaisemaan varsin hyvin esitykseen sisältyvällä ehdotuksella, jonka sisältönä on, että

säännöksessä nimenomaisesti mainitaan sitoumuksen sitovan kolmansia ainoastaan kirjattuna (maakaaren 17 luvun ehdotetun 1 a §:n 2 momentti). Ratkaisu itse asiassa vahvistaa sen vallitsevan, tosin myös eri näkemyksiä herättäneen kannan, joka sisältää, että sanotut sitoumukset eivät lähtökohtaisesti sido edes niistä tietoista kolmatta. Säännöksen valossa vaikuttaa vastedes selvältä, että kirjaamattomana sitoumus ei sido edes siitä tietoista uuden panttioikeuden saajaa.

Kirjaamismenettelyn kannalta sekä edellä selostetut säännökset että niiden perustelut vaikuttavat varsin selkeiltä. Vaikka kysymys on uudesta kirjaamisasian tyypistä, sen tekninen toteutus kirjaamisjärjestelmään voi tapahtua melko pienin muutoksin. Tosin esityksessä sivulla 37 oleva viittaus tässä mainitun kirjauksen tekemiseen omistajan ja velkojan yhteisestä hakemuksesta on hieman harhaanjohtava. Kirjausta voi nimittäin hakea sekä omistaja tai velkoja kumpikin erikseen ja itsenäisesti, kunhan kirjaamisviranomaiselle esitetään riittävä selvitys sitoumuksesta.

Vesialueen käyttöoikeuden kiinnityskelpoisuus

Maakaaren 14 luvun 2 §:n 1 momentin sanamuoto on viitannut siihen, että kirjaamisvelvollisuuden alaisen ja samalla kiinnityskelpoisen maanvuokra- tai muun käyttöoikeuden on kohdistuttava maa-alueeseen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säännöksen sanamuodon selkeyttämistä siten, että lisäksi vesialueeseen kohdistuva maanvuokraoikeus tai muu käyttöoikeus voi olla kirjaamisvelvollisuuden alainen ja samalla kiinnityskelpoinen, jos myös muut säännöksessä mainitut edellytykset täyttyvät. Maanmittauslaitos pitää lain sanamuodon selkeyttämistä tärkeänä. Erityisesti merituulivoimaan liittyvien hankkeiden kiinnitysmahdollisuuden eli kiinnityksiin perustuvan vakuuskäytön kannalta muutos on perusteltu.

Kun maanvuokra- tai muu käyttöoikeus kohdistuu vesialueeseen, oikeuden pitäminen kirjaamisvelvollisuuden alaisena ja kiinnityskelpoisena edellyttää säännösehdotuksen perusteluihin merkitysti, että alueelle sijoitettavat oikeudenhaltijan rakennukset tai laitteet on perustettu tai vähintään ankkuroitu vesialueen pohjaan. Vaatimus on perusteltu, sillä hyvin kevyesti käyttöoikeusalueeseen liitetyiltä kelluvilta rakennelmilta saattaa puuttua sellainen kiinteä, fyysinen ja pysyvyyttä osoittava yhteys alueeseen, että käyttöoikeuden ja rakennelmien välille ei katsottaisi syntyvän ainesosasuhdetta. Tällöin erityisesti kiinnityskelpoisuuden myöntäminen tällaiselle käyttöoikeudelle, vaikka alueella olisikin oikeudenhaltijalle kuuluvia jonkinlaisia kiinteiksi luonnehdittavia rakennelmia, olisi kyseenalaista. Säännöksen sanamuodosta mainittu vaatimus ei kuitenkaan ilmene, joten perustelut täydentävät tärkeällä tavalla säännöstä. Viime kädessä kirjaamisviranomaisen omaksumasta käytännöstä ja mahdollisesti muutoksenhakutuomioistuinten ratkaisuista jää riippumaan, minkälaista kiinteätä yhteyttä vesialueen ja sen pohjan muodostamaan kokonaisuuteen oikeudenhaltijan rakennuksilta ja laitteilta edellytetään.

Erityisen oikeuden perustaminen ja muuttaminen sähköisesti

Kysymykset sähköisistä allekirjoituksista ja niihin liittyvistä käytänteistä nousevat jatkuvasti esiin kiinteistökirjaamismenettelyssä. Eräs tällainen osa-alue ovat sähköiset sopimukset erityisistä oikeuksista, kuten maanvuokraoikeudesta. Hallituksen esityksessä on erittäin hyvin tuotu esiin problematiikka sähköisiä allekirjoituksista kiinteistökirjaamisen näkökulmasta erityisesti silloin, kun kysymys on muotovaatimuksen alaisista oikeustoimista ja siitä, miten kirjallinen muoto voidaan täyttää sähköisesti. Maanmittauslaitoksella ei ole huomautettavaa tältä osin hallituksen esityksen perusteluihin.

Yhtenä ratkaisuna erityisten oikeuksien sähköiselle perustamiselle ja muuttamiselle, tarkoittaen sähköisten allekirjoitusten hyödyntämistä sanotuissa oikeustoimissa, voisi olla maakaaren 9 a luvun sähköisen kaupankäyntijärjestelmän laajentaminen koskemaan myös näitä sopimuksia. Maanmittauslaitos kannattaa hallituksen esitykseen sisältyvää, tämän sisältöistä ehdotusta. Kannatettava on myös se sääntelytapa, että Maanmittauslaitoksella ei ole velvollisuutta tuottaa sanottuja palveluja kysymyksessä olevassa järjestelmässä. Maanmittauslaitoksen harkintaan jäisi, milloin näiden palvelujen tuottaminen olisi tarkoituksenmukaista suhteutettuna palvelusta näin saatavaan hyötyyn ja siitä koituviin kustannuksiin.

Kirjaamisasian vireilletulon ajankohta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kirjaamisasian vireille tuloajankohdan muuttamista niin, että sähköisesti vireille tulleissa asioissa ratkaisevaa näiden keskinäiselle etusijalle on kellonaika eikä ns. päiväperiaate. Ehdotus on perusteltu.

Virheen korjaaminen

Asiavirheen korjaamista koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi niin, että suostumusta ei välttämättä enää tarvita sellaiselta asianosaiselta, jonka oikeuden kirjaaminen rekisteriin on perustunut asiavirheeseen. Sen sijaan suostumus vaadittaisiin nykyiseen tapaan aina niiltä kolmansilta tahoilta, jotka ovat luottaneet rekisterissä olleeseen merkintään. Maanmittauslaitos pitää ehdotusta ja sen tueksi esitettyjä perusteluja onnistuneina. Rekisterin tietyt asiavirheet olisi tärkeä saada tietyissä tapauksissa korjatuksi itseoikaisumenettelyssä ilman asianosaiselta saatua suostumusta ottaen huomioon rekisteriin tehtyjen merkintöjen julkinen luotettavuus.

Alkuperäisen asiakirjan esittäminen kirjaamismenettelyssä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lainhuudatusasioissa ja erityisen oikeuden kirjaamista koskevissa asioissa ei enää lähtökohtaisesti vaadittaisi esitettäväksi alkuperäistä saantokirjaa tai muuta sopimusta. Maanmittauslaitos pitää ehdotusta ja sen perusteluja kannatettavina. Alkuperäisen asiakirjan vaatiminen on hankala yhdistää täysin sähköiseen menettelyyn. Toisaalta uudistuksen vuoksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietojen luotettavuus ei saa kärsiä. Maanmittauslaitos pitääkin tärkeänä, että esityksessä esitetysti kirjaamisviranomainen voi niin halutessaan vaatia aina alkuperäisen saantokirjan tai muun sopimuksen esitettäväksi.

Allekirjoitettu sähköisesti
Johtava asiantuntija Kari Niemi